

**TRABZON ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**HÜKÜMET SİSTEMİ SINIFLANDIRILMASINDA  
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN ANALİZİ**

**DOKTORA TEZİ**

**Semih Batur KAYA**

**TRABZON**

**Mayıs, 2021**

**TRABZON ÜNİVERSİTESİ  
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ  
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**HÜKÜMET SİSTEMİ SINIFLANDIRILMASINDA  
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN ANALİZİ**

**Semih Batur KAYA**

**ORCID: \*\*\*\*\_\*\*\*\*\_\*\*\*\*\_\*\*\*\***

**Trabzon Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü'nce  
Doktora Unvanı Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir**

**Tezin Danışmanı**

**Doç. Dr. Recep NARTER**

**TRABZON**

**Mayıs, 2021**

## ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Tezimin içerdiği yenilik ve sonuçları başka bir yerden almadığımı; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalardan bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada kullanılan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yaptığımı ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi, ayrıca bu çalışmanın Trabzon Üniversitesi tarafından kullanılan “bilimsel intihal tespit programı”yla tarandığımı ve hiçbir şekilde “intihal içermediğini” beyan ederim. Herhangi bir zamanda aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonuca razı olduğumu bildiririm.

**Semih Batur KAYA**

**07/ 05/ 2021**

## ÖN SÖZ

Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini detaylı bir şekilde analiz ettik. Bu analizi yaparken başta ABD başkanlık sistemi olmak üzere Latin Amerika başkanlık sisteminden mülhem sistemleri de dikkate aldık. Çalışmada temel hedefimiz Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kontrol-denge ağını karşılaştırmalı bir şekilde ortaya koymaktır. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin özellikle yasama-yürütme ilişkileri çerçevesinde kontrol-denge ağını incelediğimiz çalışmamızda hükümet sistemimizde söz konusu bu ağın yeterince güçlü olmadığını tespit ettik. Kendine has bir hükümet sistemi özelliğini gösteren hükümet sistemimizin kontrol-denge açısından kurgulanan zayıf yapısı nedeniyle demokratiklik değerinin niteliğinde hayati sorunlar tespit ettik. Nihayetinde zannedildiği gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin parlamenter sisteme oranla daha istikrarlı, güçlü ve demokratik değerle donatılmadığını ortaya koyduk.

Öte yandan doktora eğitimim süresince benden desteklerini esirgemeyen kıymetli tez danışmanım Sayın Doç. Dr. Recep Narter'e şükranlarımı sunuyorum. Ayrıca tez jürimde bulunan ve oldukça değerli katkılarını sunan hocalarım Prof. Dr. Yüksel Metin, Prof. Dr. Hikmet Yazıcı, Doç. Dr. Oğuz Şimşek ve Dr. Öğr. Üy. Fatmagül Kale Özçelik'e teşekkürlerimi sunuyorum.

Mayıs, 2021  
Semih Batur KAYA

## İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER .....	v
ÖZET.....	xii
ABSTRACT .....	xiv
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xvi
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. DENGELİ VE DENETİM AĞI BAKIMINDAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ TİPOLOJİSİ

1. 1. Kuvvetler Ayrılığı Kuramı.....	6
1. 1. 1. Kuvvetler Ayrılığı Kavramı.....	6
1. 1. 2. Kuvvetler Ayrılığı Ekseninde Devlet Kuvvetlerinin Anayasal Tasnifi .....	12
1. 2. Kuvvetler Ayrılığı Ekseninde Hükümet Sistemleri .....	15
1. 2. 1. Genel Olarak .....	15
1. 2. 2. Kuvvetler Birliği Sistemleri .....	15
1. 2. 3. Kuvvetler Ayrılığı Sistemi Olarak Parlamenter Sistemin Analizi .....	19
1. 2. 3. 1. Parlamenter Sistem .....	22
1. 2. 3. 1. 1. Genel Olarak.....	22
1. 2. 3. 1. 2. Parlamenter Hükümet Sisteminde Denetim Araçları.....	23
1. 2. 3. 1. 2. 1. Soru.....	24
1. 2. 3. 1. 2. 2. Genel Görüşme .....	25
1. 2. 3. 1. 2. 3. Gensoru.....	25
1. 2. 3. 1. 2. 4. Meclis Araştırması.....	26
1. 2. 3. 1. 2. 5. Meclis Soruşturması .....	26
1. 2. 3. 1. 2. 6. Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi.....	26
1. 2. 4. Kuvvetler Ayrılığı Sistemi Olarak Başkanlık Sisteminin Analizi .....	28
1. 2. 4. 1. Genel Olarak .....	28
1. 2. 4. 2. Başkanlık Sistemine İlişkin Tanımlar .....	31
1. 2. 4. 2. 1. Giovanni Sartori'nin Yaklaşımı.....	31
1. 2. 4. 2. 2. Arend Lijhpart'ın Yaklaşımı.....	32
1. 2. 4. 2. 3. S. Matthew ve J. M. Carey'in Yaklaşımı.....	33

1. 2. 4. 2. 4. J. Juan Linz'in Yaklaşımı .....	34
1. 2. 4. 2. 5. Douglas Verney'in Yaklaşımı .....	35
1. 2. 4. 2. 6. Tanım Denemesi .....	35
1. 3. ABD Başkanlık Sisteminin Uygulanma Biçimi .....	37
1. 3. 1. ABD Başkanlık Sistemi: Denge ve Denetimin (Checks and Balances) Somut Görünüm Örneği .....	37
1. 3. 1. 1. ABD Anayasasının Oluşumu ve Niteliği: Başkanlık Sistemine Doğru .....	37
1. 3. 1. 2. ABD Başkanlık Sisteminin Özellikleri .....	40
1. 3. 1. 2. 1. Asli Özellikler .....	41
1. 3. 1. 2. 1. 1. Yürütme Yetkisi Başkanlıkta Toplanır .....	42
1. 3. 1. 2. 1. 2. Başkan Halk Seçer .....	43
1. 3. 1. 2. 1. 3. Başkan Yasamanın Güven Oylamasına Tabi Değildir .....	44
1. 3. 1. 2. 2. Tali Özellikler .....	45
1. 3. 1. 2. 2. 1. Başkanın Yasama Organını Fesih Yetkisi Yoktur .....	45
1. 3. 1. 2. 2. 1. 1. Ön Sorun: Organların Birbirinden Bağımsızlığı .....	45
1. 3. 1. 2. 2. 1. 2. Karşılıklı Fesih Meselesi .....	46
1. 3. 1. 2. 2. 2. Çifte Görev Yasağı: Aynı Anda Yürütme ve Yasamada Görev Alamama Durumu .....	49
1. 3. 1. 2. 2. 3. Başkanın Yasama Organı Faaliyetine Katılma Yasağı .....	49
1. 3. 1. 3. ABD'de Denge ve Denetim Müessesesi .....	49
1. 3. 1. 3. 1. Genel Olarak .....	49
1. 3. 1. 3. 2. Atamalar .....	51
1. 3. 1. 3. 2. 1. İdarenin Başlı Olarak Başkan .....	52
1. 3. 1. 3. 2. 2. Devlet Memurlarını Atama Yetkisi .....	52
1. 3. 1. 3. 2. 3. Devlet Memurlarını Görevden Alma Yetkisi .....	52
1. 3. 1. 3. 3. Başkanlık Kararnamesi .....	53
1. 3. 1. 3. 4. Başkanlık Yetkilerinin Denetimi Sorunu .....	57
1. 3. 1. 3. 4. 1. Federal Yüksek Mahkeme Denetimi .....	58
1. 3. 1. 3. 4. 2. Başkanın Cezai Sorumluluğuna Binaen Kongre Denetimi .....	60
1. 4. Saf Başkanlık Sisteminin Tipik Yapı Bozumu Örneği Olan Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa .....	61
1. 4. 1. Kavramsal Çerçeve .....	63
1. 4. 2. Ayırt Edici Özellikler .....	64
1. 4. 2. 1. Cumhurbaşkanı Halk Tarafından Seçilir .....	65
1. 4. 2. 2. Cumhurbaşkanı'nın Önemli Yetkileri Bulunur .....	65
1. 4. 2. 3. Hükümet Yasamaya Karşı Sorumlu Tutulur .....	66

1. 4. 3. Uygulamada Görülen Farklılıklar .....	66
1. 5. Denge ve Denetimden Ari Biçimler: Latin Amerika Başkanlık Örnekleri .....	67
1. 5. 1. Genel Olarak .....	67
1. 5. 2. Uygulamada Başkanlık Hükümet Sisteminden Mülhem Sistemler .....	68
1. 6. Başkan Eksenli Rejimler: Hiper-Başkanlık Sisteminin Analizi .....	71
1. 6. 1. Hiper Başkanlık Sistemleri ve Havaleci Demokrasi .....	71
1. 6. 2. Saf Başkanlık Sisteminden Ayrılmanın Yapısal Etkisi .....	75
1. 6. 3. Saf Başkanlık Sisteminin Taklit Edilmezliği .....	77
1. 6. 4. Sistemdeki Farklılaşmanın Sonucu: Kontrolsüz Güç .....	78
1. 6. 5. Hiper Başkanlık Sisteminin Değerlendirilmesi .....	81
1. 7. Ara Değerlendirme .....	87

## İKİNCİ BÖLÜM

<b>2. SUİ GENERİS BAŞKANLIK SİSTEMİ OLARAK CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN ANALİZİ .....</b>	<b>91</b>
2. 1. Türkiye’de Hükümet Sisteminin Değişimi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Süreci .....	91
2. 1. 1. Genel Olarak .....	91
2. 1. 2. Anayasal Dönemler İtibariyle Hükümet Sistemlerine Bakış .....	92
2. 1. 2. 1. Kanun-ı Esasi .....	92
2. 1. 2. 2. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Dönemi .....	94
2. 1. 2. 3. 1924 Anayasası Dönemi .....	94
2. 1. 2. 4. 1961 Anayasası Dönemi .....	95
2. 1. 2. 5. 1982 Anayasası Dönemi .....	96
2. 1. 3. Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişimi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş .....	97
2. 1. 3. 1. 28 Ağustos 2014’ten Önce: Parlamenter Hükümet Sistemi .....	97
2. 1. 3. 2. 28 Ağustos 2014 İle 9 Temmuz 2018 Arasında: Yarı- Başkanlık Sistemi .....	100
2. 1. 3. 3. 9 Temmuz’dan İtibaren Benimsenen Tercih: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi .....	102
2. 1. 3. 3. 1. Genel Olarak .....	102
2. 1. 3. 3. 1. 1. Türkiye’de Başkanlık Hükümeti Sistemine Geçiş Tartışmaları .....	103
2. 1. 3. 3. 1. 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine İlişkin Anayasal Tasarım .....	106
2. 1. 3. 3. 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri .....	111
2. 1. 3. 3. 2. 1. Yasamanın Başkanı Görevden Alma Yetkisi .....	111

2. 1. 3. 3. 2. 2. Başkanın Meclisi Feshetme Yetkisi.....	111
2. 1. 3. 3. 2. 3. Başkanlık ve Milletvekili Seçimlerinin Birlikte Yapılması Tercihi.....	112
2. 1. 3. 3. 3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Mahsus Diğer Farklılık ve Sorunlar.....	113
2. 1. 3. 3. 3. 1. Başkan Yardımcısının Tayini .....	114
2. 1. 3. 3. 3. 2. Hükümetin Teşkili .....	114
2. 1. 3. 3. 3. 3. Yüksek Hakimleri Atama Yetkisi.....	115
2. 1. 3. 3. 3. 4. Kamu Görevlilerinin Atanması.....	116
2. 1. 3. 3. 3. 5. Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanması Yetkisi.....	117
2. 1. 3. 3. 3. 6. Bütçe Yetkisi .....	117
2. 1. 3. 3. 3. 7. Başkanın Partili Olabilmesi Meselesi .....	118
2. 1. 3. 3. 4. Genel Değerlendirme ve Çıkarım: Atipik Bir Sistem Olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Türk Başkanlık Sistemi).....	120
2. 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Kuvvetler Ayrılığının Görünümü.....	126
2. 2. 1. Genel Anlamda Yasama Yetkisi: İşlev-Kapsam.....	126
2. 2. 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Alanı.....	131
2. 2. 2. 1. Yasamanın Yetkileri .....	135
2. 2. 2. 2. TBMM'nin Yürütme Üzerindeki Denetiminin Niteliği ve Türleri .....	136
2. 2. 2. 2. 1. Yazılı Soru .....	137
2. 2. 2. 2. 2. Genel Görüşme .....	138
2. 2. 2. 2. 3. Meclis Araştırması .....	138
2. 2. 2. 2. 4. Meclis Soruşturması .....	139
2. 2. 2. 3. Denetim Türlerinin İşlevsel Değeri.....	141
2. 2. 2. 4. Denetimin Yasama ve Yürütme İlişkilerine Etkisi .....	143
2. 2. 2. Yürütme Alanı .....	145
2. 2. 2. 1. Genel Anlamda Yürütme Yetkisi: İşlev-Kapsam .....	145
2. 2. 2. 2. Cumhurbaşkanının Anayasal Konumu ve Tarafsızlık Meselesi .....	146
2. 2. 2. 2. 1. Anayasal Konum.....	146
2. 2. 2. 2. 2. Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı.....	147
2. 2. 2. 3. Cumhurbaşkanının Yürütme Görevi ve Yetkileri.....	150
2. 2. 2. 3. 1. Yürütmeye İlişkin Olanlar .....	150
2. 2. 2. 3. 2. Yasamaya İlişkin Olanlar.....	151
2. 2. 2. 3. 2. 1. Veto Yetkisi .....	151
2. 2. 2. 3. 2. 2. Fesih Yetkisi .....	152
2. 2. 2. 4. Yargıya İlişkin Olanlar .....	154



2. 2. 2. 4. 1. 1982 Anayasasına Genel Bir Bakış.....	154
2. 2. 2. 4. 2. HSK ve Anayasa Mahkemesi .....	156
2. 2. 3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Ayırt Edici Unsuru Olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Hukuki Rejimi .....	162
2. 2. 3. 1. Genel Olarak .....	162
2. 2. 3. 2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Hukuki Niteliği ve Konumu.....	164
2. 2. 3. 3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Konu ve Kapsam Bakımından Bir İncelenmesi .....	169
2. 2. 3. 3. 1. Genel Olarak .....	169
2. 2. 3. 3. 2. Yasak Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle Düzenlenmeyecek Konular .....	173
2. 2. 3. 3. 2. 1. Yürütme Yetkisine İlişkin Olmayan Konular .....	174
2. 2. 3. 3. 2. 2. Kişinin Hakları ve Hürriyetleri İle Siyasi Haklar ve Ödevler.....	176
2. 2. 3. 3. 2. 3. Anayasada Münhasıran Kanunla Düzenlenmesi Öngörülen Konular .....	178
2. 2. 3. 3. 2. 4. Kanunda Açıkça Düzenlenen Konular.....	180
2. 2. 3. 3. 3. Mahfuz Alan: Münhasıran Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenmesi Gereken Konular .....	181
2. 2. 3. 3. 4. Takdiri Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi veya Kanunla Düzenlenebilecek Alan .....	182
2. 2. 3. 4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Denetim.....	183
2. 2. 3. 4. 1. Genel Olarak Cumhurbaşkanı ve Meclis İlişkisi .....	183
2. 2. 3. 4. 2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu .....	185
2. 2. 3. 4. 2. 1. Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumluluğu .....	186
2. 2. 3. 4. 2. 2. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu .....	187
2. 2. 3. 4. 2. 3. Cumhurbaşkanının Hukuki Sorumluluğu .....	190
2. 2. 3. 4. 3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Denetimi Sorunu .....	192
2. 2. 3. 4. 3. 1. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Denetimi .....	192
2. 2. 3. 4. 3. 2. Olağanüstü Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Denetimi....	195
2. 2. 3. 4. 3. 2. 1. 1982 Anayasasında OHAL .....	195
2. 2. 3. 4. 3. 2. 2. OHAL Kararnamelerinin Denetimi .....	198
2. 2. 3. 4. 3. 2. 2. 1. 2016'dan Önceki İçtihat .....	198
2. 2. 3. 4. 3. 2. 2. 2. 2016'da İçtihatındaki Değişim .....	200
2. 2. 3. 4. 3. 2. 2. 2. 1. Karar .....	200
2. 2. 3. 4. 3. 2. 2. 2. 2. Çözümleme ve Eleştirisi .....	202

2. 3. Ara Değerlendirme.....	205
------------------------------	-----

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN DEMOKRATİKLİĞİ

<b>SORUNU.....</b>	<b>207</b>
3. 1. Türkiye’de Demokrasi ve İnsan Hakları .....	207
3. 1. 1. Genel Olarak .....	207
3. 1. 2. Yapısal Sorunlar.....	208
3. 1. 2. 1. 1961 ve 1982 Anayasalarında Devlet ve Demokrasi Sorunu.....	208
3. 1. 2. 2. Hukuk Devleti ve Yargı Sorunu .....	210
3. 1. 2. 3. Sorunların Çözümünün Zorunluluğu .....	211
3. 1. 2. 4. 2011 Sonrası Türkiye’de Demokrasi ve İnsan Hakları Sorunu .....	211
3. 1. 2. 4. 1. Otoriterizm .....	211
3. 1. 2. 4. 2. İnsan Hakları .....	213
3. 1. 2. 4. 3. Günümüz Türkiyesinde Siyasal Rejimin Görünümü.....	214
3. 2. 2017 Anayasa Değişikliği ve Demokratik Meşruluk .....	217
3. 3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Demokratik Niteliği .....	218
3. 4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Anayasal Düzene Etkisi: Sorunlar, Eleştiriler ve Çözümler .....	221
3. 4. 1. Yasama Alanı.....	224
3. 4. 1. 1. Parlamenter Sistemin Sonu: Yürütmenin Meclise Karşı Sorumlu Olmaması ..	224
3. 4. 1. 2. Meclisin Yürütmeyi Denetleme Yetkisi .....	225
3. 4. 1. 3. Meclisin Yasama Alanının Daraltılması.....	227
3. 4. 1. 4. Anayasal Muhalefet Hakkının Daralması .....	230
3. 4. 2. Yürütme Alanı .....	235
3. 4. 2. 1. Cumhurbaşkanlığının Kurucu İktidara Varan Yetkileri.....	235
3. 4. 2. 2. Kararname Yetkisi .....	238
3. 4. 2. 2. 1. Asli Sorunlar .....	238
3. 4. 2. 2. 2. Denge ve Denetim .....	243
3. 4. 2. 2. 3. Kuvvetler Ayrılığı.....	249
3. 4. 2. 2. 4. Yönetim Aktivizmi .....	253
3. 4. 2. 2. 5. Hukukun Tadili ve Tağyiri .....	256
3. 4. 2. 3. Yargı Alanına İlişkin Sorunlar ve Çözümler .....	259
3. 4. 2. 3. 1. Yargıya İlişkin Sorunlar.....	259
3. 4. 2. 3. 2. Yargının Genel Bir Değerlendirmesi ve Çözüm Yolları .....	261

3. 5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Sonuç Analizi .....	263
3. 5. 1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Sağladığı Getiriler.....	263
3. 5. 1. 1. İstikrar ve Etkinlik .....	263
3. 5. 1. 2. Temsil Kabiliyeti .....	266
3. 5. 1. 3. Aşırılığın Önlenmesi.....	268
3. 5. 1. 4. Yasamanın Etki Alanı Meselesi.....	268
3. 5. 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden Doğan Menfi Tesirler.....	269
3. 5. 2. 1. Anti Demokratik Rejim Görüntüsü.....	270
3. 5. 2. 2. Demokratik İlkelere Terslik.....	272
3. 5. 2. 3. Özgürlük Sorunu.....	273
3. 5. 2. 4. Kutuplaşma Sorunu.....	274
3. 5. 2. 5. İktidarın Kişiselleştirilmesi Sorunu .....	276
3. 6. Türkiye’deki Hükümet Sistemi Pratiğinin Genel Değerlendirmesi: Demokratik Hukuk Devletini İnşa Etmek.....	278
<b>SONUÇLAR.....</b>	<b>282</b>
<b>KAYNAKLAR.....</b>	<b>294</b>
<b>ÖZ GEÇMİŞ VE İLETİŞİM BİLGİLERİ .....</b>	<b>336</b>

## ÖZET

### **Hükümet Sistemi Sınıflandırılmasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Analizi**

Başkanlık sistemi ilk kez Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkış zaman itibariyle başkanlık sistemi suni ortam ve şartların ürünü olarak sayılabilir. Sistemi formülize eden Amerikan Kurucu Babaları, 1787 Anayasasının hazırlık sürecinde Montesquieu'nun düşüncelerinden geniş ölçüde yararlanmışlar ve orijinal sistemde bu nüveden hareketle erklerin sert ayrılığını benimsemişlerdir. Gerçekten de buradaki erklerin sert ayrılığı esası ise erklerin denetim ve dengesi üzerine kurulmuştur. Bu yüzden ABD başkanlık sistemine “denetim ve denge sistemi” de denilebilir.

Şu halde başkanlık sisteminin ilk ve gerçek anlamda uygulayıcısı, bir diğer deyimle prototipi ABD'dir. Burada, başkanlık sisteminde, yürütme erki yani başkan sistemin merkez konumunda değildir. Süreç içerisinde giderek başkanın konumu güçlenmiş olsa da halen başkan, sistemin hakimi ve en üstün gücü değildir. Çünkü başkana ait yetkiler parlamentonun yetkileriyle dengelenmiştir. Öyle ki bu sisteme “kongre yönetimi” de denilmiştir. Bu nitelendirme her ne kadar abartılı olsa da sistemin Kongre merkezli tasarlandığı gözlemlenebilir.

Öte yandan belirtmek gerekir ki başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasındaki çekişme ve uyuşmazlıkların halli için bazı hukuki araçlara Anayasada yer verilmiştir. Dolayısıyla sistem mutlak bir erkler ayrılığına dayanmaz ve yasama ve yürütme arasında karşılıklı etkileşim araçları bulunmaktadır. Nitekim ABD başkanlık sistemi bu etkileşim araçları sayesinde işlemektedir. Üstelik bu bilinçli bir tercihtir; zira bu sayede organlar işlevsel bakımdan birbiriyle ilişki kurma zarureti ekseninde birbirlerine bağımlıdırlar. Bunun temel amacı gücün tek elde toplanmasını önlemektir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi başkanlık sistemi denetim ve denge sistemi olarak nitelendirilmektedir.

Başkanlık sistemine benzer hükümet sistemlerini benimsemiş ülkeler arasında öne çıkan Latin Amerika ülkelerine baktığımızda ise klasik erkler ayrılığı kuramı bu sistemleri tanımlamada yetersiz bir ölçüt konumuna düşmektedir. Gerçekten de Latin Amerika ülkeleri klasik erkler ayrılığının dışında kalan ve karma denilebilecek çeşitli anayasal araçları havidir.

Ayrıca Latin Amerika söz konusu olunca siyasal sistemin diğer öğelerinin de hesaba katılması gerekir. Burada anayasada yer alan normatif devreler kadar anayasal pratikler de önem arz eder. Anayasal pratikler bakımından ise belirleyici olan, bir ülkede siyasal sistemin işleyiş tarzıdır. Buradaki işleyiş tarzı da salt anayasal normlar ve kurumlarla açıklanamaz. Ülkenin tarihsel mirası, kültürel değerleri, sosyo-ekonomik yapısı da hükümet sistemi üzerinde belirleyici bir rol oynar. Bu bakımdan konu Latin Amerika başkanlık sistemi deneyimi olunca, siyaset biliminin de verilerinden istifade etmek gereklidir. Çalışmamız her ne kadar özel olarak bu verileri

açıklama çabası içerisine girmese de analitik değerlendirmeler sırasında bu verilerden yararlanılmıştır.

İşte biz bu yaklaşımla aşağıda iki prototip hükümet sistemini, başkanlık ve parlamenter hükümet sistemini denge ve denetim ağı bakımından ele alarak bu bakış açısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini tartışıyoruz. Bu bakımdan öncelikle başkanlık ve parlamenter hükümet sisteminin tipolojisini ortaya koyarak bu iki tip hükümet sistemini denge ve denetim mekanizması açısından irdeleyip nihayetinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini bir bütün olarak tahlil etmeye çalıştık.

**Anahtar Kelimeler:** Başkanlık Sistemi, Parlamenter Sistem, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Karma Hükümet Sistemi, Denetim ve Denge

## **ABSTRACT**

### **Analysis of Presidential Government System in Classification of Government System**

Presidential system first appeared in the United States. In this respect, the presidential system can be considered as the product of artificial environment and conditions. Because the presidential system has existed here and has met all its conditions as soon as it existed. However, the presidential system is based on the rigid separation of powers. Indeed, the American Founding Fathers made extensive use of Montesquieu's thoughts during the preparation of the 1787 Constitution. However, we should immediately state that the rigid separation of powers here is based on the control and balance of the powers. That is why the US presidential system can be called the "control and balance system".

In this case, the first and real practitioner of the presidential system, in other words, its prototype is the USA. Here, in the presidential system, the executive power, that is the president, is not in the central position of the system. Although the position of president has gradually strengthened in the process, the president is not currently the dominant and supreme power of the system. Because the powers of the president are balanced with the parliament. So much so that this system is called "congress management". Although this characterization is exaggerated in our opinion, it can be said that the Congress is at the center of the system.

On the other hand, it should be noted that various legal tools have been developed for the resolution of disputes in the presidential system. Therefore, the system is not a strict separation of powers. Because there are mutual means of interaction between both powers. As a matter of fact, in the USA, this system works thanks to these interaction tools. Moreover, this is a conscious choice; because in this way, the organs are interrelated and dependent on each other functionally. The main purpose of this is to prevent the power from concentrating in one hand. As mentioned above, the presidential system is described as a system of control and balance.

When we look at Latin American countries, it is seen that the classical separation of powers is insufficient to define systems. Indeed, Latin American countries have been formed by various constitutional means that are outside the classical separation of powers and can be called mixed.

Also, when it comes to Latin America, other elements of the political system must be taken into account. Constitutional practices are as important as the normative periods in the constitution. What determines the constitutional practices is the functioning of the political system in a country. The way it works here cannot be explained solely by constitutional norms and institutions. The country's historical heritage, cultural values and socio-economic structure also play a decisive role in the government system. In this respect, when it comes to the experience of the Latin American

presidential system, it is necessary to benefit from the data of political science. Although our study did not attempt to explain these data specifically, these data were used in the study

With this approach, we discuss two prototype government systems, presidential and parliamentary government systems in terms of balance and control network. In this direction, we open the Presidential Government System to discussion. In this regard, we will first put forward the typology of the presidential and parliamentary government system. Then, we will examine these two types of government systems in terms of checks and balances. Finally, we will try to evaluate the Presidential Government System.

**Keywords:** Presidential System, Parliamentary System, Presidential Government System, Check and Balance



## KISALTMALAR LİSTESİ

<b>ABD</b>	: Ankara Barosu Dergisi
<b>AİD</b>	: Amme İdaresi Dergisi
<b>AİHS</b>	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
<b>AÜEHFD</b>	: Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>AÜHFD</b>	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>AÜSBFD</b>	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
<b>AY</b>	: Anayasa
<b>Bkz.</b>	: Bakınız
<b>C.</b>	: Cilt
<b>c.</b>	: Cümle
<b>Çev.</b>	: Çeviren
<b>dn.</b>	: Dipnot
<b>E.</b>	: Esas numarası
<b>EÜHFD</b>	: Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>GÜHFD</b>	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>İHİD</b>	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
<b>İHM</b>	: İstanbul Hukuk Mecmuası
<b>İnÜHFD</b>	: İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>İÜHFM</b>	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
<b>İÜSBFD</b>	: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
<b>K.</b>	: Karar numarası
<b>m.</b>	: madde
<b>RG</b>	: Resmî Gazete
<b>s.</b>	: sayfa
<b>S.</b>	: Sayı
<b>SDÜHFD</b>	: Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>TBB</b>	: Türkiye Barolar Birliği
<b>TBMM:</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>vb.</b>	: ve benzeri
<b>Y</b>	: Yıl



# GİRİŞ

## 1. Çalışmanın Konusu ve Önemi

Başkanlık sisteminin doğuş yeri Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'dir. Bu sebeple başkanlık sistemi ABD sistemi olarak da adlandırılmaktadır. Kuvvetler ayrılığı anlayışına en yakın uygulamanın başkanlık sistemi olduğu ve Amerikanın kurucu babalarının (the founding fathers) da anayasanın hazırlık sürecinde Montesquieu'nun fikirlerinden geniş ölçüde etkilendiği ve yararlandığı görülmüştür. Ancak ABD Anayasasını yapanlar kuvvetler ayrılığında daha çok kuvvetlerin dengesi ve denetimi üzerinde durmuştur. Bu açıdan ABD başkanlık sistemi daha ziyade "kontrol ve denge" (check and balances) yönüyle temayüz etmekte ve hatta "denge ve denetim sistemi" olarak da adlandırılmaktadır. Öyle ki sistem kısa zamanda Latin Amerika ülkelerince de benimsenmiştir. Gerek demokrasi gerek ekonomik açıdan gelişmekte olan Latin Amerika ülkeleri, sistemi kendi ülkelerine transfer etmişlerse de özgün yapısı ve yaklaşımından içi boşaltılmak suretiyle alındığından sistem başkalaşımı ortaya çıkmıştır. Ne var ki liberal demokrasi<sup>1</sup> yerine otoriter yapıları andıran birtakım uygulamalarla karşılaşılmıştır.

Dolayısıyla başkanlık sistemi saf (otantik)<sup>2</sup> şekliyle ve kendi felsefesi olan kontrol ve denge sistemini içeren yapısıyla yalnızca ABD'de uygulama alanı bulmaktadır.<sup>3</sup> Bu sebeple "ABD başkanlık sistemi ve diğerleri" biçiminde bir ayrıma gidilmesi daha isabetli görülmekte ve farklı isimlendirmeler tercih edilmektedir. ABD dışı ülkelerdeki uygulama biçimleri karma sistemler bahsinde incelenecektir.

Burada gerçekleştirdiğimiz çalışmanın bir amacı da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bu ayrım çerçevesinde hangi niteliğe sahip olduğunun belirlenmesidir. *Sui generis* bir yapı sergileyen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bu bakımdan incelenmeye değerdir. Bu bağlamda ABD başta olmak üzere Latin Amerika örnekleri ile kıyas ederek yasama ve yürütme ilişkileri bakımından ve özellikle yasama ve yürütme arasındaki kontrol ve denge ilişkisini irdelemek çalışmamızın ana temasını oluşturmaktadır.

Tezimizin temel gayesi başkanlık sistemine ilişkin öncelikle hükümet sistemlerindeki yerini tespit etmek ve yasama ve yürütme ilişkileri ekeninde karşılaştırmalı hukukta denge ve denetim olgusunu araştırmak ve bu doğrultuda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin eksikliklerini tespit

---

<sup>1</sup> Liberal demokrasi için bkz. Francis Fukuyama, "Why is Democracy Performing So Poorly?", **Journal of Democracy**, 26 (1), 2015, s. 12.

<sup>2</sup> Ayrıca bkz. David Samuels ve Kent Eaton, "Presidentialism and, or, and Versus Parliemantarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research", Presented at the Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy, Duke University, April 5-7 2002, s. 2-3.

<sup>3</sup> Burada belirtmememiz gerekir ki Stepan ve Skach Latin Amerika başkanlık sistemlerini de "saf" başkanlık sistemi olarak nitelendirmektedirler. Bkz. Stepan ve Skach, s. 4.

edip çözüm önerileri olacaktır. Bilindiği üzere başkanlık sistemleri yasama ve yürütme ilişkileri ekseninde kontrol ve denge mekanizmaları, diğer bir deyişle karşılıklı denetim mekanizmaları bakımından farklılık arz etmektedir. Kimi ülkelerde yasama yetkisi ön plandadır kimi ülkelerde de başkanı esas alan bir mekanizma kurgulanmıştır. Burada her ne kadar Latin Amerika örneklerini incelemek de asıl referans kaynağımız Amerika Birleşik Devletlerindeki başkanlık sistemi ve buradaki karşılıklı denetim sistemidir. Buradan hareketle bir yandan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini değerlendirmek ve sorun alanlarını tespit etmek diğer yandan da bu sorun alanlarına muhtemel çözüm önerileri geliştirmek hedeflenmektedir. Bu hedef çerçevesinde öncelikle başkanlık sisteminde yasama ve yürütme ilişkileri değerlendirilerek, karşılıklı denetim mekanizmaları yorumlanmak suretiyle başkanlık sistemi tüm boyutlarıyla ele alınacak ve özelde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi incelenerek varsa sorunlar belirlenecek ve çözüm önerileri geliştirilmeye çalışılacaktır.

## 2. Çalışmada Benimsenen Usul

Her bilimsel çalışmada olması gerektiği gibi bizim çalışmamızda da belli bir bakış açısı güdülerek inceleme ve değerlendirme yapma kaygısı taşınmaktadır.<sup>4</sup> Böyle bir kaygı taşımak birkaç açıdan yerinde görülmelidir. Öncelikle çalışmada takip edilebilir bir disiplin sağlar. İkinci olarak, gerek çalışma sürecinde ortaya çıkan verilerin gerekse çalışma tamamlandığında varılan sonuçların daha doğru bir biçimde tartışılmasına katkı sağlar. Üçüncüsü bilimsel ilkelere bağlı olarak çalışmada belirli bir disiplinin takip edilmesi metodolojik sorunları da giderir. İşte bu bağlamda 2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde Türkiye'nin hükümet sistemini tartışırken, bu çalışmada güttüğümüz bakış açısını korumak; nihai olarak çalışmanın bütününe belirli bir mantıksal tutarlılığı gerçekleştirmek açısından önemlidir. Dolayısıyla bizim bu çalışmanın bütününde güttüğümüz temel kaygılardan biri de bunu gerçekleştirmektir.

Öte yandan burada ele alınan konu bir hükümet sistemi olunca yukarıda ifade edilen bakış açısını koruyarak eseri tamamlamanın zorluğu da ortadadır. Zira her şeyden önce hükümet sistemlerinin nitelikleri, bunun yanı sıra kurumsal yapıları ve içlerinde buldukları hukuk sistemleri dahil tüm boyutlarıyla incelenmesi gerekir.<sup>5</sup> Bu anlamda başkanlık sisteminin de arketip (asli) karakteri ile hem varoluş şartlarının belirlenmesi ve gelişiminin dikkate alınması hem de

<sup>4</sup> Rona Serozan, **Hukukta Yöntem**, İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2015, s. 1.

<sup>5</sup> Burada biz Foucault'un "governmentality" kavramının boyutlarını da dikkate alacağız. İktidarın anlamı, boyutları, hükmetme biçimi ve modern zamanda geçirdiği bilişsel devrimini de hükümet sistemi ekseninde ele alacağız. Mitchell Dean, **Governmentality: Power and Rule in Modern Society**, 2. Baskı, London: SAGE Publications, 2010, s. 18. İlk bakışta hükümet sisteminin iktidar ile doğrudan bir ilişkisi gözükmez de, hükümet sisteminin iktidarın oluşum biçimini ve pratiğini etkilediğini düşündüğümüzde, siyasal iktidarın da hükümet sisteminin işleyişini yakından ilgilendirdiğini söyleyebiliriz. Siyasal iktidar pratiği bir hükümet sistemini işlevsel kılabilirdiği gibi işleyemez hale de getirebilmektedir. Gerçekten de Türkiye'de siyasal elitlerin neredeyse her anayasa döneminde hükümet sistemlerine ilişkin eleştirileri ve yeni anayasada hükümet sistemine yönelik değişim talepleri bu gözlemi örneklemektedir. İşte çalışmamızda bu durumu da dikkate alarak ilerleyeceğiz.

hukuksal veri ve yeri geldiğinde sosyo-siyasal etkilerinin tespit edilmesi gerekir. Ancak bu yolla başkanlık sisteminin özgün yapısı ortaya konulabilir. Ayrıca başkanlık sisteminin hukuk alemindeki etkileri ve bir siyasal kurum olarak etkinliği de yine bu şekilde ortaya konulabilir.

Bunun yanı sıra “yeni kurumsalcı yaklaşım”<sup>6</sup> ekseninde yürüttüğümüz bu çalışmanın nasıl şekillendiğini açıklamaya çalışalım.

Demokrasinin en basit ve gerçekçi biçimi şu şekilde ifade edilmektedir:<sup>7</sup> Yönetenlerin, dürüst ve serbest seçimler yoluyla, yönetilenler tarafından seçildiği bir rejimdir.<sup>8</sup> Bu tanım aynı zamanda demokrasinin en önemli kuralını içermektedir. 20. yüzyılın sonları demokrasi konusunda olumlu bir yaşam pratiğine ev sahipliği yapmıştır; çünkü demokrasi ve demokratik beklentiler hiç olmadığı kadar yaygınlaşmıştır. Gerçekten de demokratik gelişim sürecinde “üçüncü dalga” (third wave)<sup>9</sup> olarak isimlendirilen bu dönemde, otoriter rejimlerin inanılmaz bir tükenişi gözlemlenmiştir. Öte yandan özellikle milenyumun başlamasıyla birlikte demokrasiye yönelik ters bir dalgalanmanın söz konusu olduğunu söyleyebiliriz. Bu durum Rusya,<sup>10</sup> Polonya, Venezuela, Bolivya ve Brezilya gibi ülkelerde somut olarak görülmektedir.

Doktrinde bu ters dalgalanma çeşitli kavramlarla ifade edilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda “melez rejimler” (hybrid regimes)<sup>11</sup>, “yarı demokrasiler” (semi-democracies)<sup>12</sup>, “delegasyoncu demokrasiler” (delegative democracy)<sup>13</sup>, “yarışmacı otoriterizm” (competitive authoritarianism)<sup>14</sup> gibi kavramlar kullanılmak suretiyle yeni kurumsal durum açıklanmaya çalışılmıştır. Bu yeni

<sup>6</sup> Bkz. A. Thomas Koelble, “The New Institutionalism in Political Science and Sociology”, **Comparative Politics**, 27(2), 1995, s. 232. Öte yandan yeni kurumsalcı yaklaşım da kendi içerisinde farklılaşmaktadır. Bunun için bkz. B. Guy Peters, **Institutional Theory in Political Science- The “New Institutionalism”**, London: Pinter, 1999.

<sup>7</sup> Demokratik bir yönetimin ayırıcı vasfı nedir? Tanım denkleminde değişkenleri azalttığımız ölçüde bu soruya kolay cevap verilebilir. Çağdaş çoğulcu bir siyasi partiler bloğunun var olması, serbest yarış ortamının sağlanması, dernek kurma ve haber alma ve haberleşme özgürlüğünün olması, siyasal tercihlerin somutlaştırılabilmesi gibi koşullar demokratik bir sistemin belirleyici unsurlarıdır. Bununla birlikte düzenli aralıklarla ve zora dayanmadan iktidarın el değiştirebilmesi, hiçbir etkin siyasal makamın yarış dışında bırakılmaması, azınlıkların örgütlenme ve yarışma haklarının korunması bu unsurları tamamlamaktadır. Siyasi iktidarın muhalefet hakkı çerçevesinde belirlenmesi, tanımlanması, dengelenmesi ve denetlenmesi de demokratik devlet tanımına son şeklini vermektedir.

<sup>8</sup> Maurice Duverger, “Partiler ve Siyasal Rejimler”, (Çev. Ergun Özbudun), **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 19(1), 1962, s. 96.

<sup>9</sup> Bkz. Samuel P. Huntington, **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**, Norman: University Oklahoma Press, 1991.

<sup>10</sup> Bkz. Ali Asker, “Rusya’da Yönetim Geleneğinin Değişmeyen Özelliği: Güçlü Yürütme”, **Başkanlık Sistemi**, Ed. Murat Aktaş ve Bayram Coşkun, Ankara: Liberte Yayınları, 2015, s. 185 vd.

<sup>11</sup> Bkz. Steven Levitsky ve Lucan A. Way, **Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After Cold War**, New York: Cambridge University Press, 2010.

<sup>12</sup> Mehran Kamrava, **Understanding Comparative Politics: A Framework for Analysis**, London: Routledge, 1996, s. 92-93.

<sup>13</sup> Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, **Journal of Democracy**, 5, 1994, s. 55-59.

<sup>14</sup> Levitsky ve Way, a.g.e. ve Ayrıca bkz. Steven Levitsky ve Lucan A. Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism”, **Journal of Democracy**, 13(2), 2002, s. 52-65.

kurumsal durum anayasal düzeyde bir etki de doğurmuştur.<sup>15</sup> Nitekim anayasa hukukunda artık sıklıkla “suistimalci anayasacılık” (abusive constitutionalism)<sup>16</sup>, “otoriter anayasacılık” (authoritarian constitutionalism)<sup>17</sup>, “anayasal parçalanma” (constitutional dismemberment)<sup>18</sup> gibi kavramlara yer verildiği görülmektedir. Burada ayrıntıya girmeden şuna değinelim ki demokrasi bağlamında siyasal ve dolayısıyla da anayasal düzeyde bir geriye gidişin varlığına ve bunun da yoğun bir şekilde tartışıldığına işaret etmek gerekir.

Şu halde yeni kurumsalcılığın ortaya çıkış dönemine demokrasi ve insan haklarının geriye gidişi damgasını vurmuştur. Bu geriye gidiş ile birlikte hukuk, maddi ve şekli anlamda aşınmaktadır. Tam da bu noktada anayasal düzeyde modern hukukun hak, norm ve irade sorunlarına çözüm üretmediğini söylemek gerekir.<sup>19</sup> Burada bu tür kurumsal rejimlerin karakterini belirleyen temel konum arafta kalmaktır. Çünkü ortada ne bir otoriter rejim vardır ne de kurumsal anlamda tam bir demokratik rejim bulunmaktadır. Bu şekilde kurumsallaşmış rejimlerde yaygın insan hakları ihlalleri yaşanmakta olduğu da bir gerçektir. Seçimler çoğunlukla biçimseldir. Şimdi bu rejimlerin hükümet sistemi ve özelinde başkanlık sistemi ekseninde yeni kurumsalcı yaklaşım bakış açısıyla nasıl irdeleyeceğimizi ortaya koyalım.

Her şeyden önce belirtelim ki kurumsalcılık siyasal kurumların demokratik siyasal sistem üzerindeki etkilerini inceler.<sup>20</sup> 20. yy ortalarında eski, klasik kurumsalcılık (old institutionalism) siyasal kurumları siyasal sistemin karakteristik belirleyicileri şeklinde ele almaktaydı. Bu anlayışa göre siyasal veriler daha çok sosyal ve kültürel kodlar bağlamında incelenmelidir. Eski kurumsalcıların bir siyasal kurum olarak başkanlık sistemine yaklaşımları da bu çerçevede olmuştur.<sup>21</sup> 1960'lara gelindeğinde ise özellikle ABD'de tartışılan modernleşme teorisi ise eski kurumsalcılığın bu yaklaşımını bir tür şekilcilik olarak değerlendirmiştir. Bu görüşte olanlar daha çok kurumsal işlevler üzerinde durmuşlardır.<sup>22</sup> Bu çerçevede kültürel kodlar, sınıf oluşumları ve iktisadi bağımlılık gibi pek çok değişken üzerinde yoğunlaşmış ve siyasal sistem çözümlenmeleri ise parti sistemleri ve seçim sistemleri gibi olgular ekseninde tartışılmıştır.<sup>23</sup>

<sup>15</sup> Anayasal gelişmelerle kurumsalcılık arasında yakın bir bağ vardır. Bir diğer değerlendirme için bkz. Buğra Kalkan, “Yeni Kurumsal Siyaset”, **Gaziantep University Journal of Socail Sciences**, 14(3), 2015, s. 561.

<sup>16</sup> David Landau, “Abusive Constitutionalism”, **University of California Davis Law Review**, 47(1), 2013, s. 189-260.

<sup>17</sup> Mark Tushnet, “Authoritarian Constitutionalism”, **Cornell Law Review**, 100, 2015, s. 391-462.

<sup>18</sup> Richard Albert, “Constitutional Amendment and Dismemberment”, **The Yale Journal of International Law**, 43(1), 2018, s. 1-84.

<sup>19</sup> Semih Batur Kaya, “Modern Hukukun Belirlenmesi Serüveni Üzerine Bir Deneme”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 1, 2019.

<sup>20</sup> Andre Lecours, *New Institutionalism: Theory and Analysis*, University of Toronto Press, 2005, s. 27-28.

<sup>21</sup> Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin America: A Review Essay”, **Latin American Research Review**, 25(1), 1990, s. 159-160. Ayrıca bkz. Jacques Lambert, **Latin America: Social Structure and Political Institutions**, Berkeley ve Los Angeles: University of California Press, 1969.

<sup>22</sup> Mainwaring, *Presidentialism in Latin America: A Review Essay*, s. 159.

<sup>23</sup> Jonathan Hartlyn, “Presidentialism and Colombian Politics”, Ed. J. Juan Linz ve Arturo Valenzuela, **The Failure of Presidential Democracy**, Bssltimore ve London: The John Hopkins University Press, s. 294.

Modernleşme teorisi bünyesinde vücut bulan yeni kurumsalcılık (new institutionalism) anlayışına göre, kurumlar siyasal hareket kabiliyetinin yapısal olguları çerçevesinde ele alınmalıdır.<sup>24</sup> Ayrıca burada sosyal yapı ve kültürel kodlar önemsiz olmamakla birlikte doğrudan mekanik bir etken olmadığını da ifade etmek gerekir. Bunlar daha ziyade politika kararların oluşum safhasında genişletici ya da daraltıcı birer değişken olma sıfatı ağır basar.<sup>25</sup>

Özetle Mainwaring'in belirttiği gibi yeni kurumsalcı yaklaşımda, eskinin tersine, kurumsal yapı birimleri "bağımlı etkenler" olarak, toplumsal ve kültürel kodlar ise "bağımsız etkenler" olarak ele alınmaktadır.<sup>26</sup> İşte biz de bu çalışmada 2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde Türkiye'nin yeni hükümet sistemini yeni kurumsalcı yaklaşımla ele alacağız. Şüphesiz ki bu çalışma hukuksal bir bakış açısıyla, daha ziyade "bağımlı etkenler", yani kurumsal yapı birimleri üzerinde durarak yürütülecektir.

Böyle olmakla birlikte yeni kurumsalcılık yaklaşımı siyasal kurumların da etkin birer aktör olarak değerlendirilmesine imkan sağlamıştır. Bu bakış açısının ortaya çıkışı March ve Olsen'in yayımladıkları bir makale ile olmuştur.<sup>27</sup> Buna göre siyasete kurucu özelliğe sahip normatif bir tasarımı önerilmiş ve kurumlara etkin bir rol yüklenmiştir. Yeni kurumsalcılığın bu bağlamda başat özelliği kurumlara yoğunlaşmış olmasıdır. Kurumlar otonom birer oluşumdur ve dışlanmamaları gerekir. İşte genelde hükümet sistemleri ve özelde başkanlık sistemi de bu yaklaşımla ele alınmalıdır.<sup>28</sup> Kanımızca hukuk da bir kurallar toplamı olarak kurumları da kavrayan ve düzenleyen bir normatif yapı olduğundan ve nihayetinde hukuksal bir kurum olan başkanlık sistemi de öncelikle hukuksal niteliğinin belirlenmesi açısından ele alınmalıdır.

Bu çalışmada bir hukuksal kurum olan başkanlık sisteminin anayasal düzeyde hukukun konusu haline gelmesini irdelerken, March ve Olsen'in tekniğini bu esnada kullanarak kurumların hukuksal olmayan etkenler aracılığıyla çalışma sistemlerini açıklayan çeşitli indirgemeci yaklaşımlara mesafeli duracağız. Diğer bir deyişle mümkün olduğu ölçüde pür hukuk alanında kalan değerlendirmeler yapmaya çalışacağız.

<sup>24</sup> James G. March ve Johan P. Olsen, "Elaborating the New Institutionalism", **Centre for European Studies**, Working Papers, University of Oslo, No: 11, March 2005, s. 3.

<sup>25</sup> Andre Kaiser, "Types of Democracy, From Classical to New Institutionalism", **Journal of Theoretical Politics**, 9(4), 1997, s. 421-422.

<sup>26</sup> Mainwaring, *Presidentialism in Latin America: A Review Essay*, s. 160.

<sup>27</sup> G. James March ve P. Johan Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", **APSR**, 78(3), 1984, s. 734 vd. Ayrıca burada yazarların bir diğer çalışmasını da belirtelim. Bkz. James G. March ve Johan P. Olsen, **Rdiscovering Institutionas- The Origins Basis of Politics**, New York: The Free Pres, 1989.

<sup>28</sup> Bu tür bir ele alış örneği olarak bakınız Alfred Stepan ve Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolodiation: Parliamemtarism versus Presidentialism", **World Politics**, 46(1), 1993, s. 1-2.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. DENGE VE DENETİM AĞI BAKIMINDAN HÜKÜMET SİSTEMLERİ TİPOLOJİSİ

#### 1. 1. Kuvvetler Ayrılığı Kuramı

##### 1. 1. 1. Kuvvetler Ayrılığı Kavramı

Devlet faaliyetine hukuk yönünden bakıldığında ortaya üçlü bir işlev sınıflandırması çıkmaktadır: yasama<sup>29</sup>, yürütme ve yargı.<sup>30</sup> Hukuk dilinde işlev terimiyle, nitelikleri açısından birbirinden farklılaşan temel devlet görevlerinin her biri kastedilir. Bir diğer ifade ile devlet organlarının çeşitli eylem ve işlemler aracılığıyla yerine getirdikleri ve hukuki niteliği itibariyle birbirine benzeyen görevlerin oluşturduğu kavram bütünü işlevdir.<sup>31</sup>

Bu durum hukuksal iktidara<sup>32</sup> doğru iktidarın kendi içerisinde farklılaşma oluşturulması gerekliliğinin bir sonucu ve hukuksal iktidara doğru modern devlette<sup>33</sup> olmazsa olmaz gerekliliği olan bir adımdır. Hukuksal iktidar kavramına biz burada kuvvetler ayrılığı ve bu ayrılığa denge ve denetimi öngören, yani yargı kuvvetini öne çıkaran bir anlam yüklemekteyiz.

Gerçekten de kuvvetler ayrılığı şeklinde formüle edilen devlet kuvvetinin farklılaşması fonksiyonel bir ayrışmanın ötesinde bir anlama işaret etmektedir.<sup>34</sup>

Burada köken bakımından ayrışma da söz konusudur ki ve bunun ilk veçhesi yargı kuvvetinin ayrılmasıdır.<sup>35</sup> Yargı kuvvetinin özerkliği hukuksal egemenliğe doğru en önemli

<sup>29</sup> Yasama işlevi görmek ve kralın yönetiminde, özellikle onun koyduğu veya koyacağı vergilerde bir ön olur-alma kolaylığı dolayısıyla istikrar unsuru olarak, belirli bir düzenlilikle toplanan soyluların teşkil ettiği konseyler, modern anlamdaki yasama meclislerinin kökenleridir. Orta Çağda İzlanda ve İngiltere’de başlayan bu uygulama istikrar kazandığı andan itibaren siyaset hakkında düşünenlerin ilgisini çekmeye başlamıştır. Özellikle ve zamanla yukarıda belirtilen kralın “danışma kurul”larına katılma faaliyetinin bir sıkıntı, hayatı zorlaştıran bir bela olarak addedilmekten çıkarak, yerel çıkarların temsili, gözetilmesi, kralın iktidarının denetlenmesi ve sınırlandırılması faaliyeti haline dönüşümüyle birlikte hem yasama olgusunun önemi önemli oranda artmış, hem de onu sistemli olarak inceleme daha büyük bir önem arz etmiştir. Ersin Kalaycıoğlu, “Türk Yasama Sistemi ve Siyasal Temsil”, **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ed. Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay, İstanbul: Beta Yayınları, 1986, s. 313.

<sup>30</sup> Aileen Kavanagh, “The Constitutional Separation of Powers”, [https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ak\\_separation\\_of\\_powers\\_philfounds\\_book.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ak_separation_of_powers_philfounds_book.pdf), s. 221, 2.04.2019.

<sup>31</sup> Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 5. Baksı, Ankara: Orion Kitabevi, 2009, s. 11.

<sup>32</sup> Hukuksal iktidar için bkz. Semih Batur Kaya, **Hukuksal İktidar**, Ankara: Yetkin Yayınevi, 2019.

<sup>33</sup> Stefan Bruer, “The Concept of Democracy in Weber’s Political Sociology”, **Democracy and Modernization**, Ed. R. Schroeder, London: Palgrave Macmillan, 1998.

<sup>34</sup> Anayasal demokrasinin temelini kuvvetler ayrılığı teşkil etmektedir. Hugh Breakey, “Dividing to Conquer: Using the Separation of Powers to Structure Institutional Inter\*Relations”, **Research in Ethical Issues in Organizations**, 12, 2014, s. 29.

<sup>35</sup> Yargının, yasama ve yürütme kuvvetlerinden ayrı, bağımsız bir kuvvet olup olmadığı hukuk doktrininde tartışmalıdır. Bir görüşe göre, bir devlette mantıken yalnızca iki kuvvetin varlığı söz konusudur:

aşamayı ortaya koymaktadır. Çünkü yargı kuvveti denge ve denetimin özünü oluşturmaktadır. Yargı kuvveti bir yandan bir özne olarak ortaya çıkarken, diğer yandan diğer kuvvetleri denetleyerek *primus inter pares* (eşitler arasında önde gelen) sıfatını kazanmaktadır. İkinci veçhe ise yasama ve yürütmenin ayrılığıdır. Yasama ve yürütme ayrılığı da yine yargının bu iki kuvvetten ayrışması kadar önemlidir. Zira bu üçlüden herhangi bir iki kuvvetin fiili birleşimi karşısında diğer kuvvetin bağımsız bir güç olarak varlığını sürdürmesi neredeyse hukuken mümkün değildir.

Kuvvetler ayrılığının fikri temelleri, modern devlet olgusu ve kurumlarının öncesine dayanmaktadır. Kuvvetler ayrılığının ilk emareleri veya bir başka söylemle fikri temelleri çeşitli düşünürlerce farklı şekillerde ortaya konulmuştur. Yasama, yürütme ve yargı temelleri üzerinde somutlaşan devlet erkleri birbirinden farklı şekillerde görünüm kazanmışlardır.

Örneğin Bodin, kralın adaleti bizzat icra etmekten vazgeçmesi ve bu faaliyeti bağımsız hakimlere bırakılması gerektiğini ilk defa olarak söylemiştir. Nitekim,

“Aynı zamanda hem vaazı kanun ve hem de hâkim olmak, adaletle atıfeti (iyilik) kanunla keyfi hareketi karıştırmak ve binnetice hukuku ifsat etmek demektir. Yüksek otoritesi, dâvada taraf olanları aptallaştırır ve serbest hareketlerine mani olur. Ceza hâkimi olarak, korkunç olabilir; ne kadar az zalimane temayülleri olursa olsun, mahkemesi kan içinde yüzecektir ve halk şefinden nefret edecektir. Daha da uygunsuz olacak durum, Prensi kendi dâvasında hâkim rolünde görmektir. Kendisine sadece atıfet hakkını, iyilik yapmak hakkını saklaması yeğ değil midir?”<sup>36</sup>

Akipek’in de belirttiği gibi Bodin adaletin bağımsız olması gerektiği fikrini savunmuş ve bunun siyasi iradeye bırakılmamasının iyi olacağına inanmıştır. O, mahkemelerin kararlarının siyasi iradenin keyfine bırakılmaması gerektiği fikrini ileri sürmüştür.<sup>37</sup>

Yasaların Ruhu adlı ünlü eseriyle kuvvetler ayrılığı ilkesine bugün kullandığımız temel şeklini veren Montesquieu olmuştur.<sup>38</sup> Bu eserin başlangıç kısmında Montesquieu,<sup>39</sup> gözlem ve

---

kanunları yapan kuvvet ve bunları icra eden kuvvet. Yargı fonksiyonu ise bir uyumsuzluk dolayısıyla, kanunun uygulanmasından ibarettir. Bu nedenle yargı fonksiyonunu da, yürütme kuvvetinin bir unsuru, bir parçası saymak gerekir. Hatta bazı yazarlara göre yargının tam manasıyla bağımsız bir kuvvet olabilmesi ancak, hâkimlerin, egemenliğin tek ve gerçek sahibi bulunan halk tarafından seçilmeleri koşuluna bağlıdır. Bkz. Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 16. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2016, s. 384. Kanımızca bu görüş yerinde değildir. Kaldı ki kuvvetler ayrılığının temel felsefesi, ya da bir diğer ifadeyle ahlaki temeli, bağımsız ve tarafsız bir yargı kuvvetine dayanır. Kuvvetler ayrılığı yasama, yürütme ve en önemlisi yargı kuvvetini birbirinden ayırıştırarak denge ve denetimi sağlamayı hedeflemektedir. Denge ve denetimin taşıyıcı gücünü ise bağımsız ve tarafsız bir yargı teşkil etmektedir. Erdoğan’ın da belirttiği gibi “hukukun basit uygulayıcısı” biçimindeki yargıç imajı muhaldir. Zira hemen hemen hiçbir hukuki norm, terim veya ilke apaçık veya tek anlamlı olmadığından yargıçlar da hiçbir zaman hukuk normlarının “lafzı ne diyorsa” onu uygulayan konumda değildirler. Dolayısıyla yargıçlar içtihat yoluyla hukuku inşa ederler ve esasen tüm hukukun yargıç yapısı olduğu dahi söylenebilir. Bu açıdan bakıldığında, esasında tüm hukukun yargıç yapısı olduğu dahi söylenebilir. Bkz. Mustafa Erdoğan, **Anayasa ve Özgürlük**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2002, s. 23-24.

<sup>36</sup> Akipek, s. 173.

<sup>37</sup> Akipek, s. 173.

<sup>38</sup> Montesquieu kuvvetler ayrılığı ilkesini İngiliz Anayasasını gözlemleyerek inşa etmiştir. Fakat doktrinde Claus Montesquieu’nun kuvvetler ayrılığını geliştirmede İngiltere’yi baz almasını yanlış bulmaktadır.

deney metodunu kullanarak insan yapısı kurumları ve kuralları inceleyeceğini belirtip prensipleri, kendi yargılarından değil eşyanın tabiatından çıkardığını ifade etmiştir.<sup>40</sup> İnsanın maddi bir varlık olarak tabiatından gelen istekleriyle aklının çeliştiğini, din kuralları ve filozofların ahlak kuralları ile tutkularının sürekli bir savaşım durumunda olduğunu, insanın doğasından neşet eden yasaların bulunduğunu, bunların da “barış, beslenme, cinsini sürdürme ve bilgi edinme” isteği olduğunu ortaya koymuştur. İnsan topluluklarının tabii olduğu, fiziki, sosyal ve coğrafi şartlardaki farklılığının, bu toplulukları düzenleyen yasalarda da farklılığa neden olduğunu, yasaların her toplumun şartlarına uygun olması gerektiğini, ayrıca bir toplumdaki yasaların kendi aralarında da bağlantı ve oranın bulunması gerektiğini vurgulayarak bunu yasaların ruhu olarak açıklamıştır.<sup>41</sup>

Montesquieu devlet iktidarını yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı kuvvet arasında bölmektedir.<sup>42</sup> Ona göre insan doğası itibarıyla sahip olduğu gücü kötü bir şekilde uygulamaya dökmeye eğilimlidir. Özgürlük ise yalnızca iktidarın kötü kullanılmadığı halde gerçekleşebilir.<sup>43</sup> Peki, bu durumun önüne nasıl geçilebilir? İşte bunun için bir kuvvetin diğerini dengelemesi, durdurması gerekir.<sup>44</sup> Kanunlara uyulsa dahi bu kuvvetlerden ikisi veya üçü bir yerde toplandığında bireyin hürriyeti yine tehlikeye girer.

Montesquieu'ya göre kuvvetler ayrılığının temeli her türlü iktidar aşırılığının düzeltilmesinde yatmaktadır.<sup>45</sup> Burada iktidar aşırılığının düzeltilmesi ifadesi “bir kuvvet bir

---

Bkz. Laurence Claus, “Montesquieu’s Mistakes and the True Meaning of Separation”, **University of San Diego Public Law and Legal Theory Research Paper Series**, Art., 11, 2004.

<sup>39</sup> Ayrıca Aristoteles’in kuvvetler ayrılığı kuramı için bkz. Mehmet Akad ve Bihterin Vural Dinçkol, **Genel Kamu Hukuku**, 7. Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2013, s. 38-40.

<sup>40</sup> Burada Polybius’a da değinmek gerekir. Polybius devlet yönetim biçimlerinin kaçınılmaz olarak kötüye giden bir döngü içerisinde olduğunu ortaya koymuş ve bundan kurtulmanın tek çözüm yolu olarak her yönetim şeklinin iyi taraflarının alınarak bir “karma anayasa” ile devletin yönetilmesini önermiştir. Polybius, karma anayasanın en iyi ilk uygulanmasının Sparta Devletindeki Lycurgan Anayasası olduğunu, yaşadığı dönem için ise en etkili örneğin Roma Anayasası olduğunu vurgulamıştır. Roma yönetimi, konsüllerin yönetim yetkileri dikkate alınırca monarşik, senatonun yetkileri incelenirken aristokrasinin ağırlığıyla ve Romanın yönetiminde halka tanınan iktidar bakımından demokratik özelliği ile karma bir yapı sergilemektedir. Bu durum egemenlik yetkilerinin kullanımında üç unsur olduğunu, konsüllerin yalnızca yürütme yetkisine, halkın denetim yetkisine, senatonun ise mali konularla ilgili karar almak ve uygulamasını denetlemek, yargısal kimi yetkileri kullanmak, elçi göndermek ve elçileri kabul etmek gibi yetkilere sahip olduğunu ve böylelikle yönetim içerisinde bir denge ve denetleme sisteminin oluşturulduğu görülmektedir. Fakat Polybius, karma anayasa ile oluşturulan sistemin dahi bozulabileceğini belirtmektedir. Polybius’un “karma anayasa modeli” kuvvetler ayrılığı ilkesine ilham kaynağı teşkil etmiştir. Bkz. M. Emin Akgül, **Hükümet Sistemi Tartışması ve Türkiye Örneği**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2015, s. 15-16.

<sup>41</sup> Akgül, s. 83.

<sup>42</sup> Gerhar Casper, “An Essay in Separation of Powers: Some Early Versions and Practices”, **William and Mary Law Review**, 30(2), 1989, s. 211 vd.

<sup>43</sup> Kavangh, s. 221. Madison da bunu vurgulamaktadır; aksi halde tiranlık ile karşı karşıya kalınır. Bkz. Christopher John Kemp, “Madison, Montesquieu and the Separation of Powers”, **Conference Paper: Institute of Local Government Studies**, University of Birmingham, January 2010, s. 1-2.

<sup>44</sup> Jasna Omejec, “Principle of the Separation of Powers and the Constitutional Justice System”, **Conference of Constitutional Control Bodies of Central Asia**, Strasbourg, 28-29 October 2015, s. 2-3.

<sup>45</sup> Marco Goldoni, “Montesquieu and the French Model of Separation of Powers”, **Jurisprudence**, 4(1), 2013, s. 20.



diğer kuvveti durdurmalıdır” ilkesinin temelde yatan anlamını ve yöneldiği hedefi gayet açık ortaya koymaktadır.<sup>46</sup> Kuvvetler ayrılığının ortaya konulmasındaki hedef hukuk devletini gerçekleştirmektir. Bireyler, normların belirlediğinin dışında bir işlemle karşılaşmayacaklarını önceden öngörebilmeli ve bundan emin bulunmalı, aksi bir durumun ortaya çıkması halinde normlar tarafından tanınan haklarını koruyabilmek ve savunabilmek için gerekli güvence ve mekanizmalara sistemde yer verilmiş olmalıdır. Şu halde normların üstünlüğü ve bağlayıcılığı kişi güvenliğinin ve haklarının korunmasında derinde yatan önemli bir ilke olmaktadır. Hukuk devleti gerçekleştirildiğinde siyasi iktidarın ılımlaştırılması, aşırılıkların önlenmesi bir bakıma teknik bir sorun düzeyine inmektedir. Bu doğrultuda bireyi merkez alan bir dünya görüşünü siyasi ve anayasal düzeyde yansıması olan kuvvetler ayrılığı ilkesi siyasi iktidar karşısında bireyin korunması gereğini önemle vurgulayan bir teknik niteliğini kazanmaktadır.<sup>47</sup>

Devlet kuvvetinin yasama, yürütme ve yargı olarak farklılaşp çoğalması sonucunda, beraberinde bir dengenin de getirilmesi söz konusudur.<sup>48</sup> Denge ise kuvvetler arası sınırların oluşmasını ve korunmasını sağlar.<sup>49</sup> Dolayısıyla kuvvet sahiplerinin çokluğuna ve Montesquieu tarafından gayet uyumlu düşünülen bu öznelere ortak, birlikte ve yan yana yürüyen kuvvetler olarak dengeli bölüşümüne gerek vardır.<sup>50</sup> Alman Federal Anayasa Mahkemesine göre kuvvetler ayrılığı devlet organlarının karşılıklı denetimini ve bu şekilde devlet egemenliğinin yumuşamasını sağlamaktadır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi hiçbir yerde saf bir biçimde gerçekleşmemiştir. Nitekim Alman Anayasası kuvvetlerin mutlak bir ayrılığını değil, aksine kuvvetlerin karşılıklı denetimi, frenlenmesi ve ılımlı kullanılmasını öngörmektedir. Bununla birlikte Alman doktrininde üç kuvvet arasındaki ağırlığa ilişkin olarak Anayasada öngörülen bölünmenin muhafaza edilmesi görüşü hakimdir. Zira hiçbir kuvvet diğer kuvvetler karşısında Anayasada öngörülmeven herhangi bir üstünlüğü elde etmemelidir ve görevlerini yerine getirmek için gereksinim duyulan yetkilerden mahrum bırakılmamalıdır. Diğer bir ifade ile bir kuvvetin anayasa tarafından kendisine atfedilen tipik görevleri kaybetmesine yol açacak değişiklikler yapılamaz.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Cemil Oktay, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Yargı Açısından Anlamı ve Türkiye Örneği”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 1, 1984, s. 220.

<sup>47</sup> Oktay, s. 222.

<sup>48</sup> Bu konuda bkz. Christopher Putney, “American Separation of Powers: How the Architects of the U.S. Constitution Strategically Developed Montesquieu’s Constitutionalism”, **Critique: a worldwide student journal of politics**, Fall 2016.

<sup>49</sup> Kuvvetler ayrılığı ilkesi demokrasinin gelişiminde oldukça etkin katkılar sağlamaktadır. Kuvvetler ayrılığı kriteri ile mutlak iktidarların sınırlandırılması mücadelesinde, diğer anlamda demokrasi gelişirken, egemenliğin pratikteki üç temel yansıması olan yasama, yürütme ve yargıyı birbirinden bağımsız kurumlara vererek, hem iktidarın tek elde toplanmasının önüne geçilmek hem de birbirlerine karşı denge unsuru olmaları sağlanmak istenmiştir. İhsan Kamalak, “Demokrasi, Başkanlık Sistemi ve Başbakanlar”, **(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, İhsan Kamalak (Ed.), İstanbul: Klakedon Yayınları, 2014, s. 28.

<sup>50</sup> Matthias Cornils, “Güçler Ayrılığı”, **Anayasa Teorisi**, (Çev. Ahmet M. Güneş), Çev. Ed. İlyas Doğan, İstanbul: Lale Yayıncılık, 2014, s.676.

<sup>51</sup> Cornils, s. 676-677.

Bununla birlikte zaman içinde kuvvetler ayrılığı uygulamasının giderek özellikle yürütme ve diğer devlet kuvvetleri ile ilişkisi bağlamında esasını ve anlamını yitirdiği ifade olunmuştur. Bunun önemli sebeplerinden biri olarak da artık tekil egemen anlayışın anayasal düzeydeki sınırlamalarla etkinliğini kaybetmesi ve beraberinde gelen hak ve özgürlüklerin farklı güvencelere bağlanması dolayısıyla özgürlüklerin korunmasında kuvvetler ayrılığı ilkesinin vazgeçilmez değerini azaltması olduğu söylenmektedir. Ancak bize göre bu tür bir görüşün benimsenmesi yerinde değildir. Bir kere kuvvetler ayrılığı kuramı anayasacılığın önemli bir ilkesini oluşturmaktadır. Kuvvetler ayrılığına yer vermeyen bir anayasa, çok önemli ilkeyi göz ardı etmiş olur. İkinci olarak kuvvetler ayrılığı ilkesine yer vermek hukuk devletinin de garantisidir; zira özünde insan onurunu korunması ve geliştirilmesini hedefleyen hukuk devleti, esas anlamını kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bulmaktadır. Üçüncü olarak devlet kuvvetlerinin kullanımında çoğulculuğu benimseyen bir ilke olması hasebiyle kuvvetler ayrılığı çoğulcu demokrasi anlayışı<sup>52</sup> ile tam anlamıyla örtüşen bir ilkedir.

Diğer yandan artık kuvvetler ayrılığı bağlamında bir dengenin varlığından söz edilmeyeceği çünkü yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerine karşı güvenoyu ve fesih gibi mekanizmalarla mücadele etme döneminin sona erdiği ifade edilmektedir. Bunun ampirik bir dayanağı söz konusu değildir. Bununla birlikte bu sav, beraberinde bir sorun yumağı getirmektedir. Gerçekten de denge beraberinde denetimi getiren bir olgudur.<sup>53</sup> Aralarında denge olmayan kuvvetlerin birinin diğerini yutması kaçınılmazdır. Dengenin olmaması denetimin de gerçekleştirilemeyeceği anlamına gelmektedir. Üstelik denge olgusunun yalnızca yasama ve yürütme iradeleri arasında geçerli bir olgu olduğu da sanılmamalıdır. Çünkü yargı iradesi bir yandan birbirleriyle dengede duran yasama ve yürütme iradelerini denetleyerek *primus inter pares* bir işlev görmektedir.

Bir başka argüman ise giderek kuvvetler arasında bir fonksiyon benzeşmesi ve karışması yaşandığıdır. Buna göre kuvvetler değişim ve dönüşüm geçirerek bir diğerine dönüşebilmektedir. Kanımızca bu durum oldukça sorunludur. Çünkü bu sorun demokratik hukuk devletini temelinden yıkmaktadır ve ilkel ve tekel egemenlik anlayışına kapı aralamaktadır.<sup>54</sup> İşlevsel benzeşim ister istemez kuvvetler arasında organik birliktelik kurar. Bu durum ise iktidarın tortulaşmasını ve toplaşmasını sağlar. Halbuki kanımızca gerçek olan günümüzde giderek kuvvetler arasında fonksiyonel bir ayrılığın yaşandığı ve güçlendiğidir. Anayasacılık faaliyetleri günümüz itibarıyla en olgun dönemine ulaşmıştır. Anayasacılık hareketlerinin başlangıç noktasını oluşturan kuvvetler

<sup>52</sup> Matthijs Bogaards, "Comparative Political Regimes: Consensus and Majoritarian Democracy", **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, March 2017, 1-31, s. 20.

<sup>53</sup> Rafael La Porta, F. L. Silanes, C. Pop-Eleches ve A. Shleifer, "Judicial Check and Balances", **Journal of Political Economy**, 112(2), 2004, s. 445-446.

<sup>54</sup> Nitekim Montesquieu da "İstibdad yönetiminin niteliği gereği, bütün yetkileri elinde bulduran tek kişi, yürütme yetkisini de yalnız bir kişiye bırakır. Beş duyusunun birden devamlı olarak, 'Sen her şeysin, başkaları hiçbir şey değildir' dediği kişi doğal olarak tembel, bilgisiz olur; sevişmekten başka bir şey düşünmez, hiçbir şeyle uğraşmaz. Devlet işlerini birçok kişinin eline bırakırsa bunların aralarında kavga çıkar; hükümdara bağlılıklarını göstermek için hileye başvurmadan adeta yarışır; bu yüzden de hükümdar yönetimi yeniden eline almak zorunda kalır." demektedir. Montesquieu, s. 57.

ayrılığı ilkesinin fonksiyon karmaşası suretiyle yozlaşması bir “anayasasızlaştırma”<sup>55</sup> hareketidir. Anayasasızlaştırma hareketi ekseninde kararlılıkla sürdürülen hak ve özgürlük mücadelesi ise bu yozlaşma nedeniyle zarar görmektedir.

Burada değinilmesi gereken bir diğer yaklaşım olan rasyonalist hükümet sisteminin benimsediği hükümet modelinde kuvvetler ayrılığının anlamını yitirdiği hususudur. Bu anlayışa göre günümüzde özellikle parlamenter hükümet sistemi rasyonalize olmalıdır ki yürütme yasamaya karşı güçsüz durumda olmasın. Hükümetler parti çeşitliliği ve benzeşiminin rol oynadığı parlamentonun güvenini alarak bazen tek başına bazen de koalisyon hükümetleri biçiminde şekillenmektedir. Sonuçta ise hem yasamanın hem de yürütmenin sahibi parlamentodaki çoğunluk olmaktadır. Kanımızca bu yaklaşım sorunludur. Hemen belirtelim ki parlamenter hükümet modelinde yasama ve yürütme kuvvetlerinin bu şekilde tekelleşmesi sanıldığı aksine olumlu karşılanmamalıdır. Zira iki kuvvetin bir elde toplanması üçüncü kuvvet karşısında onu siyaseten güçlendirse de hukuken iktidar kılmaz. Ayrıca yargı kuvvetinin silikleşmesi ve iktidarının zayıflaması yasama ve yürütme tekelleşmesi ile zaten kaybolan dengeyi bir de yargı denetiminin dışına iter. Görülüyor ki yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki dengenin kendine has özel şartları korunmalıdır. Kaldı ki yasama ve yürütme kuvvetlerinin sadece çoğunluğa dayandığı için tek kuvvete toplanması bizzat çoğulcu demokrasinin anlayışına da ters düşer. Elbette parlamenter hükümet sisteminde de bir hükümetin kurulması yürütmenin işlevine sahip bir iktidar odağının oluşması zorunludur. Ancak bu zorunluluk devlet erkeleri arasında bulunması gereken kontrol ve denge mekanizmaları yok sayılarak egemen bir kuvvetin oluşturulmasına yol açmamalıdır.

Öte yandan yasama ve yürütme arasındaki etkileşim esas alındığında hükümet sistemleri, sert ve yumuşak kuvvetler ayrılığı hükümet sistemi ile kuvvetler birliği şeklinde üçlü bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Kuvvetler ayrılığının söz konusu olmadığı veya “kuvvetler birliği” denilen sistem doktrinde “meclis hükümeti” sistemi olarak da anılmaktadır. Meclis hükümeti sisteminde yasama ve yürütmenin gücünün meclis elinde toplanması söz konusudur.<sup>56</sup> Burada, yürütme görevi meclisin içinden seçilen bir kurul tarafından üstlenilir. Söz konusu yürütme görevini üstlenen kurulla meclis arasında vekalet ilişkisi kurulmuş olur; bu ilişkinin niteliği gereği anılan kurul yalnızca meclis kararlarının bir uygulayıcısı durumundadır. Meclis hükümet sisteminin ortaya çıkış sebebi esasında devlet iktidarının egemen meclis etrafında tekilleşmesi ve tekelleşmesidir ki bu oldukça demokratik bir adımdır. Zira burada yasama kuvvetinin yetki ve işlev bakımından bir genişleme arayışı vardır. Fakat ülke uygulamalarında genellikle bu sistem demokratikleşme

<sup>55</sup> Kavram hakkında kapsamlı bir değerlendirme için bkz. Kemal Gözler, “1982 Anayasası Hala Yürürlükte Mi? Anayasasızlaştırma Üzerine Bir Deneme”, <http://www.anayasa.gen.tr/anayasasizlastirma-v4.pdf>, 17.02.2019.

<sup>56</sup> Bkz. Şükrü Karatepe, “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, **Başkanlık Sistemi**, Yeni Türkiye Dergisi, 51, Y. 9, Ankara 2013, s. 224.

sürecinde bir ara form niteliğindedir.<sup>57</sup> Bu bağlamda Fransa’da Konvansiyonel rejim (1792-1795) ve Türkiye’de 1921 Anayasasıyla geliştirilen kurumsal yapı örnek gösterilebilir.

Böyle olmakla birlikte Türk anayasa uygulamasında 1921 ve 1924 Anayasaları döneminde hukuken yasama kuvvetine üstünlük tanınmasına rağmen gerçekte yürütme kuvvetinin baskın olduğu söylenebilir. Doktrinde Savcı, bu durumun üç temel nedenine işaret etmiştir. Birincisi mutlakiyet rejimi anlayışının gelenekselleşmiş ve siyasi kurumlara iyice nüfuz etmiş olmasıdır. İkinci olarak İslami ilkeler Devlet iradesini Allah’ın yeryüzündeki temsilcisi addettiğinden dolayı halk, hak ve özgürlüklere sahip çıkmakta uzun süre tereddütlü kalmıştır. Üçüncü olarak ise, Cumhuriyet döneminde milli birliğin, ekonomik gelişmenin ve Batılılaşmanın sağlanması için kuvvetli bir yürütme iradesinin gerekmiş olmasıdır.<sup>58</sup>

Yukarıda da değinildiği gibi kuvvetler ayrılığına dayanan siyasi rejimler, kuvvetlerin sert ya da yumuşak ayrımına göre ikiye ayrılmaktadır.<sup>59</sup> Yasama ve yürütmenin birbirinden sert ayrıldığı siyasi rejimin tipik örneği Amerika Birleşik Devletlerindeki hükümet sistemidir. Gerçekten de ABD başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığının en belirgin örneğidir. Bunun yanında kuvvetlerin yumuşak bir şekilde ayrıldığı hükümet sistemi ise parlamenter hükümet sistemi olarak adlandırılmaktadır. Bunun tipik örneği ise İngiltere uygulamasıdır.

Görüldüğü gibi kuvvetler ayrılığı ilkesi siyasi partiler gerçeği göz ardı edilmeden<sup>60</sup> hükümet sisteminin belirlenmesinde halen esas anlamını ve hükümet sistemlerinin tasnifinde en önemli ölçüt olma niteliğini koruduğu söylenebilir.

### 1. 1. 2. Kuvvetler Ayrılığı Ekseninde Devlet Kuvvetlerinin Anayasal Tasnifi

Montesquieu’nun kuvvetler ayrılığı kuramı hukuksal olarak hükümet sistemlerinin tasnifinde oldukça elverişli kabul edilmekle birlikte<sup>61</sup> kuvvetler ayrılığı kuramı pek çok yönden tartışılmış ve kimi yönlerden de eleştirilmiştir.<sup>62</sup> Kuvvetler ayrılığı devlet kudretinin teklifini kendi içerisinde

<sup>57</sup> Ayrıca bkz. Karatepe, Hükümet Sistemleri, s. 224.

<sup>58</sup> Bahri Savcı, **Türkiye’de Meclis-Hükümet Münasebetlerine Bir Bakış**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1960, s. 57.

<sup>59</sup> Kuvvetlerin sert veya yumuşak olarak ayrılması sorun değildir; önemli olan kuvvetlerin denge ve denetim içerisinde olmasıdır. Aksi halde hükümetler karşısında bireyin hak ve özgürlükleri güvende olmaz. Alvaro Forteza ve Juan S. Pereyra, “The Trade-Off Between Governance and Check and Balances”, [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/Forteza\\_Pereyra\\_20170301.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/Forteza_Pereyra_20170301.pdf), 2017, 2.04.2019.

<sup>60</sup> Bu doğrultudaki veriler için bkz. Stepan ve Skach, s. 6. Ayrıca bu doğrultuda yine bkz. Tatu Vanhanen, **The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States 1980-1988**, New York: Crane Russak, 1990.

<sup>61</sup> Bu durum esasen tarihsel süreç içerisinde Platon’dan bu yana hep böyle olagelmıştır. Nibaldo H. Galleguillos, “Checks and Balances in New Democracies”, **Latin American Studies Association**, Mexico, April 17-19, 1997, s. 2.

<sup>62</sup> Konuyu lüzumsuz genişletmemek adına söz konusu bu tartışma ve eleştirilere burada yer verilmemiştir. Bu noktada bkz. Turan Güneş, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1965. Ayrıca yine bkz. Erdoğan Teziç,

bölen ve farklılaştıran bir anlama sahiptir.<sup>63</sup> Bu farklılaşma neticesinde devletin egemenliğini kullanan organlar yapısal olarak ortaya çıkmaktadır. Fonksiyon ve içerik olarak devlet egemenliğinin dağılımı her ne kadar kuvvetler ayrılığı kuramı çerçevesinde gerçekleşse de esasen burada devlet iradesinin toplumsal ve hukuksal bir tezahürü söz konusudur. Dolayısıyla egemenliğin bölünmezliği ve tekliği kuvvetler ayrılığı kuramı karşısında adeta bir başkalaşıma uğramıştır ki, bu da hükümet sistemlerinin belirlenmesinde işlevsel bir nitelik taşımaktadır.

Gerçekten de devlet egemenliğinin kökeni ve gelişiminde ortaya çıkan ayrımlaşma kuvvetler ayrılığı sayesinde şekillenmektedir. Örneğin norm ihdas etmek egemenliğin kullanım biçimlerinden biri olmakla birlikte kuvvetler ayrılığı kuramı bakımından fonksiyonel bir ayrımı sonuçlamaktadır.<sup>64</sup> Burada değinilmesi gereken konu, egemenliğin kökeninde ve gelişiminde söz konusu farklılaşmasının uygulamada birbirinden ayrılması meselesidir.<sup>65</sup> Bu konuda üç temel açıklama yapılabilir.<sup>66</sup> İlk olarak fonksiyonel ayrımlaşma söz konusu edilebilir. İkinci olarak uygulanan usuller ve yöntemler farklılaşması dikkate alınabilir. Üçüncü olarak ise organların tarihsel ve normatif gelişimleri göz önüne alınabilir ki bu daha çok organların kökeninde ve gelişiminde bir ayrımlaşmayı ortaya koymaktadır. Her üç yaklaşım da belirli doğruluk payı taşımaktadır.

Fonksiyonel ayrım konusunda Vile kuvvetler ayrılığını kuvvetlerin işlevinden yola çıkarak; yasama yasa yapar, yürütme bu yasaları uygular ve yargı da uyuşmazlıklarda hukukun ne olduğunu belirtir şeklinde açıklamaktadır.<sup>67</sup> Bu fonksiyonlar dağılımı egemenliği tüm boyutlarıyla kapsamaktadır. Egemenlik, normatif iradesini yansıtırken yasama fonksiyonu, bir subjektif işlem veya şart tasarruf gerçekleştirdiği zaman ise yürütme fonksiyonu şeklinde belirmektedir. Dolayısıyla yasama fonksiyonu kural koyma fonksiyonu, yürütme fonksiyonu kural uygulama fonksiyonu ve yargı fonksiyonu da kurallara göre hüküm verme fonksiyonu olarak adlandırılmaktadır.<sup>68</sup>

---

**Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1972.

<sup>63</sup> Bunun da ötesinde siyasal elitlerin de anayasal sınırı dizayn edilmektedir. Randall G. Holcombe, “Checks and Balances: Enforcing Constitutional Constraints”, **Economies**, 6(57), 2018, s. 1.

<sup>64</sup> Organları köken ve gelişiminde organik ve maddi bir farklılaşma içinde olması gerekir. Kuvvetler ayrılığı bunu yasama, yürütme ve yargı organlarını ayırıştırarak sağlamaktadır. Organların köken bakımından farklılaşması yetki ve işlev farklılaşmasını da beraberinde getirmektedir. Sonuç olarak kuvvetler ayrılığı ile bu farklılaşma sağlanmadığında ortaya organik yetki ve işlev karmaşası çıkacaktır.

<sup>65</sup> Bu konuda bkz. Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989, s. 9 vd.

<sup>66</sup> Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, s. 10-11.

<sup>67</sup> M. J. Vile, **Constitutionalism and the Separation of Powers**, Oxford: Oxford University Press, 1967, s. 16.

<sup>68</sup> Gabriel Almond ve B. Bingham Powell, **Comparative Politics**, Boston: Little, Brown and Company, 1966, s. 128-164. Friedrich ise kısmen farklı olarak ancak yine bu esasta kuvvetler ayrılığını anlamlandırmaktadır. Buna göre kuvvetler ayrılığı kural yapımı, önlem-alımı ve uyuşmazlıkların çözümü olmak üzere farklılaşmaktadır. Bkz. Carl J. Friedrich, **Man and His Government**, New York: McGraw Hill Book Company, 1963, s. 423-484.

Burada üzerinde durulması gereken asıl sorun Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı kuramı devlet egemenliğini tam ve mükemmel bir şekilde açıklamakta mıdır? Gerçekten de kuvvetler ayrılığı kuramı bazı yönlerden eleştirilmiştir. Örneğin Finer'e göre her organın tek bir fonksiyona hapsedilmesi yerinde değildir. Zira organlar her zaman çoklu bir fonksiyon pratiği göstermiştir. Yasama yalnızca norm ihdas etmez, yürütme yalnızca yasaları uygulamaz, yargı da yalnızca kurallara göre hüküm vermez. Sonuçta her organın birden fazla fonksiyonu sergilediği görülür.<sup>69</sup> Nitekim yürütmenin de düzenleyici işlemleri yapma gücü bir nevi yasama faaliyetine benzemektedir. Kaldı ki fonksiyonları, birbirinden ayıran kesin çizgilerden bahsetmek de mümkün olmadığından Finer'in görüşüne belli bir ölçüde katılmak gerekir.<sup>70</sup> Zira kuvvetler ayrılığı kuramının fonksiyonel açıdan ele alınması, kuvvetlerin tarihsel gelişimini etkin bir biçimde açıkladığı da dikkate alınmalıdır.<sup>71</sup>

Kesin olan şudur ki, devlet fonksiyonu yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç olup bu haliyle anayasalarda yerini bulmuştur.<sup>72</sup> Zira kuvvetler ayrılığı yalnızca bir gözlem değil anayasal devlete varma yürüyüşünde bir ideali de içermektedir. Nitekim bu bağlamda Vile, kuvvetler ayrılığının ortaya çıkışı devletin doğasından ziyade bir arzuyla ilintilidir demiştir. Bu arzu da devlet egemenliğini belirli fonksiyonlar çerçevesinde sınırlamakla, yürütme ve idareyi kısıtlamak ve bu şekilde de onun iktidarına sınırlar koymakla ilişkilidir.<sup>73</sup>

Öte yandan, Finer'in bahsettiği çoklu fonksiyonun ifa edilmesi devlet organlarının karakteristik ve dolayısıyla organik yapısını bozucu bir mahiyete sahip olduğu söylenmelidir. Özellikle yürütme organının norm ihdas etme yetkisi bu bakımdan sorgulanabilir. Anayasacılığın temel dayanağını teşkil eden kuvvetler ayrılığı ve bunun iktidar haritasında öngördüğü kuvvetler dengesi yürütme lehine bozulduğunda, iktidar aslına rücu eder. Şöyle ki; ilkel biçimiyle yürütme kuvveti yönetim sisteminin motorunu oluşturmaktadır. Dolayısıyla yürütme organının iktidar alametleriyle donatılması daha dikkatli olmayı gerektirir. Keza devlet organları arasında organik benzeşim sağlanması tehlikesini de içeren çoklu fonksiyon gerçeği, anayasal yetki ve etki haritasını da tersyüz etmektedir. Şu halde bu duruma şüpheyle yaklaşmak gerekir.

<sup>69</sup> Herman Finer, **Theory and Practice of Modern Government**, New York: Henry Holt and Company, 1949, s. 95.

<sup>70</sup> Anthony King, "Executives", **Handbook of Political Science**, C. 5, Addison-Wesley Publishing Company, California 1975, s. 177-178. Ancak yürütmenin hükümet fonksiyonunun dirimsel gücü olduğu da inkar edilemez. Keman, a.g.e.

<sup>71</sup> Bunun yanında anayasanın ne koşullarda ve hangi coğrafyada oluşturulduğu da yasama ve yürütme organlarının yapısı ve işleyişini belirleyici güce hazidir. Bkz. Jose Antonio Cheibub, Zachary Elkins ve Tom Ginsburg, "Beyond Presidentialism and Parliamentarism", **British Journal of Political Science**, Cambridge University Press, 2013, s. 3.

<sup>72</sup> Bu tarihsel süreç içerisinde de böyle olmuştur. Bkz. Alan R. Ball, "Classification of Governments", **Modern Politics and Government**, London: Palgrave, 1988, s. 37-38.

<sup>73</sup> Vile, s. 316-317.

## 1. 2. Kuvvetler Ayrılığı Ekseninde Hükümet Sistemleri

### 1. 2. 1. Genel Olarak

Kuvvetler ayrılığı bir anayasayı gerçek anlamda anayasa yapan kurucu ilkedir. Bir anayasanın “sahte” veya “görünüşte” anayasadan<sup>74</sup> farklılığını ortaya koyan kuvvetler ayrılığı ilkesidir. O halde burada öncelikli soru şu olmalıdır: Kuvvetler ayrılığını benimsemeyen, yani kuvvetler birliğine dayanan bir hukuksal sistemin gerçek bir anayasası var mıdır? Şüphesiz anayasa ismini taşıyan, bir ilkeler manzumesi olan hukuki belgeler bu tür sistemlerde de söz konusu olabilir. Ancak bunlara devlet iktidarının sınırlandırıldığı, hak ve özgürlüklerin güvenceye bağlandığı<sup>75</sup>, dolayısıyla anayasacılık hareketi bakış açısıyla bir anayasa demek mümkün değildir.<sup>76</sup> Gerçekte “anayasasız” olduğu söylenebilecek bu hukuk sistemlerinin, yürütme organı yönünden hukuksal konumunu saptamak bir bakıma ilgi çekici olacaktır.

### 1. 2. 2. Kuvvetler Birliği Sistemleri

Kuvvetler birliği sistemleri tekil ve tekel iktidar kurgusuyla yakından ilgilidir. İktidar burada çoğunlukla yürütme iradesinde cisimleşmektedir. İktidarın tekil ve tekel biçiminde yürütme iradesinde somutlaşması ilkel iktidar düzeniyle,<sup>77</sup> bir başka deyimle iktidarın anayasacılık ve bunlara bağlı ilkeler dizisi olarak kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi gibi ilkelerden önceki hali üzere olduğu söylenebilir. Şu halde kuvvetler birliğini benimsemenin, tüm devlet erklerinin tek elde toplanması anlamına geldiğinden demokratik hukuk devleti anlayışından da uzak olduğu kabul edilmelidir. Peki, bu tür bir sistem ne anlama gelmektedir ve kendi içerisinde nasıl farklılaşmaktadır?

<sup>74</sup> Buradaki kastımız devlet iktidarının sınırlandırılmasına ve hukuk devletine yönelmeyen bir anayasa oluşturma anlayışıdır. Bu bağlamda bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, “Nasıl Bir Çağdaş Anayasa ve Anayasa Yargısı”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 15, 1998, s. 186.

<sup>75</sup> Ozan Varol, “Temporary Constitutions”, **California Law Review**, 102(2), 2014, s. 410.

<sup>76</sup> Anayasa yalnızca devletin temel yapısını, örgütlenişini ve işleyiş kurallarını göstermekle kalmaz; aynı zamanda çıkarılacak yasaların uymak zorunda olduğu ilkeleri de göstermektedir. Bu ilkeler ise, çoğu zaman, bireylerin hakları ve özgürlükleri için yapılan uzun uğraşmaların sonunda ortaya çıkmıştır. Bunun için anayasalarda yer verilen prensipler daha çok, bireylerin temel hakları ve özgürlükleriyle ilintilidir. Bu açıdan bir devletin anayasası, bireylerin haklarını ve özgürlüklerini koruyan başlıca belge olmaktadır. Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 5. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1979, s. 8.

<sup>77</sup> Nitekim Montesquieu da “İstibdad yönetiminin niteliği gereği, bütün yetkileri elinde bulunduran tek kişi, yürütme yetkisini de yalnız bir kişiye bırakır. Beş duyusunun birden devamlı olarak, ‘Sen her şeysin, başkaları hiçbir şey değildir’ dediği kişi doğal olarak tembel, bilgisiz olur; sevişmekten başka bir şey düşünmez, hiçbir şeyle uğraşmaz. Devlet işlerini birçok kişinin eline bırakırsa bunların aralarında kavga çıkar; hükümdara bağlılıklarını göstermek için hileye başvurmadan adeta yarışır; bu yüzden de hükümdar yönetimi yeniden eline almak zorunda kalır.” demektedir. Montesquieu, s. 57.

Kuvvetler birliğine dayalı hükümet sistemlerinden ilki olan diktatörlükte<sup>78</sup>; yasama, yürütme kimi zaman yargı yetkisi dahil yetkilerinin yalnızca bir şahısta toplanması mevzu bahis olup<sup>79</sup>, yönetim önceden belli ve yerleşik bir düzene göre işlemez.<sup>80</sup> Diktatörlükler de kendi içerisinde “totaliter diktatörlük” ve “otoriter diktatörlük” olmak üzere ikiye ayrılır.<sup>81</sup> İlk olarak totaliter diktatörlüğe baktığımızda bazı ayırt edici özellikleri zikredilebilir. Bu bağlamda anti plüralizm, toptancı bir ideoloji, kütleli tek parti ve yaygın terör totaliter diktatörlüğün bileşenleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Totaliter diktatörlükte toplumsal, siyasal ve hukuksal diğer olguların siyasal iktidarın güç odağı olarak belirmesine izin verilmez. Tek bir iktidar odağı vardır ve o da tek parti etrafında kütleli bir biçimde yapılır. İdeoloji<sup>82</sup> ise bu iktidar odağının çimentosudur. Terör ise

<sup>78</sup> Diktatörlük bir yandan ontolojik diğer yandan epistemolojik (bilgi felsefesi) bir vakadır. Diktatörlüğün ortaya çıkışı çoğunlukla kriz anı ile eş zamanlıdır. Kriz zamanları Duverger’in deyişiyle diktatörlüklerde “uyarıcı iğne” etkisi yapar. Maurice **Duverger, Diktörlük Üstüne**, (Çev. Bülent Tanör), İstanbul: Dönem Yayınları, s. 12. Bu yönüyle diktatörlük çoğunlukla kriz zamanlarında halkın romantik duygularından beslenir. Diktatörlüğün ontolojisi iktidarın ontolojisi ile, epistemolojisi de yine iktidarın epistemolojisi ile aynı kaynağa sahiptir. Esasında her iktidar öznesi ortaya çıkışı itibarıyla bir diktatörlük potansiyelini içerir. Mesele buna ilişkin bir fırsatı, özellikle kritik bir anı yakalama sorunudur. Dolayısıyla diktatörlük nereden kaynaklanır, kökeni nedir? Duverger’in belirttiği gibi ruhbilimci açıklamalar ne kadar ilgi çekici olsalar da bu durumu tam anlamıyla açıklayamamaktadırlar. Gerçekten de tiranlıkların temelinde, büyük bir siyasal ustalığa ve hayli de şansa eklenen, bir bireyin frenlenmemiş tutkuları, iktidar hırsı, kendini beğenmişliği mevcut olabilir. Ancak, tüm toplumlarda, benzer koşullarda bulunan bu türlü insanların nisbeti hemen hemen sabittir. Şu halde niçin bazı dönemlerde çok sayıda otoriter kişi yüce iktidara koşarlarken, bazen de yüzyıllar geçer de, bunlardan hiçbiri ortada belirmez. Erişemezler zira tarihin belirli devirlerinde diktatörlük salgınları söz konusudur. Duverger, *Diktatörlük Üstüne*, s. 10. Diktatörlük salgınları çoğunlukla sosyal ve siyasal buhranların yaşandığı dönemlerde serpilme için uygun ortam bulurlar. Sosyal ve dolayısıyla siyasal yapının bozulduğu, toplumsal dokuların ağır zarar gördüğü durumlar diktatörler için kaçınılmaz fırsatlardır. Bu bozukluklar çoğunlukla dini ve milli duygulardan kaynaklanır. Gerçekten de bu her iki olgu iktidarın çimentosudur, tutkalıdır. Zira her iki olgu da bir yandan birer iktidar öznesi olarak ortaya çıkabilir veya araşsal bir işlevle iktidar nesnesi konumuna indirgenebilme özelliğini taşır. Bu bakımdan diktatörlükler konjonktürel ve yapısal olarak ikiye ayrılabilir. Ancak Duverger’in dediği gibi bu maddi buhranlarda, nisbi de olsa bir kesinliğe layık bulunan moda terimiyle konjonktürel görünümü diktatörlükler ile yapısal diktatörlükleri birbirinden ayırt etmek gerekir. Tarih boyunca sosyal yapılarda gerçek anlamda bir değişim ve dönüşüm olmadan da tamamen özel koşulların başlıca rolü oynadığı, özellikle konjonktürel kimi diktatörlüklere rastlanır. Bunlar enderdir, kısa sürerler ve çoğunlukla da başarısızlıkla da son bulurlar. Aksine diktatörlüklerin çoğu da yapısaldır. Konjonktür, örneğin savaş ve iktisadi buhran, yalnızca başlatıcı bir unsurdur. Duverger, *Diktatörlük Üstüne*, s. 12. Diktatörlükleri meydana getiren yapı buhranları, bir toplumun çeşitli unsurlarının eşit olmayan bir evrimi yüzünden ortaya çıkmaktadır. Hayat seviyesinin yükselmesine, sınıflar arası bağıntılarda değişikliğe, örf ve adetlerde farklılaşmaya neden olan bir üretim metotları değişimini varsayalım; eğer siyasal ve kurumsal cihaz da aynı şekilde gelişmezse, bu sonuncu ile, çevrelediği toplum arasındaki desteksizlik artar. Belirli bir seviyeden sonra bu tutarsızlık artık çekilmez bir hal alır. Kurumlarda, derinden ve ani bir altüst olma ihtiyacı, onları yeni bir sosyal mekanizmaya uyduracak bir “değişim” ihtiyacı kendini duyurur. İhtilalci öz taşıyan bu tür bir durum ise, ödevi ister bu değişmeyi yaratmak, isterse onu önlemek olan diktatörlüklere neden olur. Duverger, *Diktatörlük Üstüne*, s. 13. Ayrıca bkz. Leslie Lispon, **Politika Biliminin Temel Sorunları**, (Çev. Tuncer Karamustafaoglu), Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 332, s. 259.

<sup>79</sup> Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul: Kurtulmuş Matbaası, 1971, s. 366.

<sup>80</sup> Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2008, 181.

<sup>81</sup> Diktatörlüklerin farklı görünüm biçimleri için bkz. Gustav Liden, “Theories of Dictatorships: Sub-Types and Explanations”, **Studies of Transition States and Societies**, 6(1), 2011, s. 53 vd.

<sup>82</sup> Diktatörlük ve onun ideolojisi olarak faşizm otoriter ve totaliter bir yapıya sahiptir. Faşizm yalnızca siyasal bir yaşam rejimi kurmaz aynı zamanda sosyal bir yaşam rejimi de kurgular. Faşizm bu yönüyle



totaliter devletin adeta korku salan operasyonel aracıdır. Gerçekten de muhtemel muhalif olay ve olgular yaygın terörle halk dehşete düşürülerek, yıkılır ve yok edilir.<sup>83</sup> Totaliter diktatörlükler de ideolojik yapılanmalarına göre kendi içerisinde farklılaşsalar da<sup>84</sup> esasında organik bir benzeşim gösterirler.

İkinci olarak otoriter diktatörlük ise yine adı üzerinde totaliter diktatörlükten farklılık arz eder.<sup>85</sup> Otoriterlik her şeyden önce bir zihniyet meselesidir. Zihniyet belli bir *ratio* (*artış*) beraberinde getirir. Oysa ideoloji *ratioya* yer vermez; ideolojide esas olan hareket kabiliyetinin var olmasıdır. Dolayısıyla bir ideolojiden ziyade bir zihniyete dayanan otoriter diktatörlükte sınırlı da olsa bir plüralizme yer verilebilir. Şüphesiz bu çoğulculuk beraberinde bir iktidar odağı getirirse, yine dehşet, yıkım ve yok edim sarmalına, bir diğer söylemle iktidar determinizmine tabi tutulur. Dolayısıyla burada plüralizm ancak zihniyette var olması gereken, harekete dönüşmeyen bir olgu olarak var kabul edilir. Bununla birlikte her ne kadar otoriter ve totaliter diktatörlükler kimi yönlerden ayrılırsalar da iktidar ontolojilerinin ve yaşam pratiklerinin organik benzeşim gösterdiği söylenebilir.

Kuvvetler birliği anlayışı üzerinde temellendirilen hükümet modellerinden ikincisi olan monarşide; yasama ve öyle ki yargı kuvvetleri yürütme bünyesinde toplanır.<sup>86</sup> Ancak diktatörlükten değişik olarak, yönetim yetkisini haiz padişah, kral, hakan, ya da hükümdar açısından önceden belirlenmiş kurallar toplamı çerçevesinde işleyen bir sistem mevcuttur. Fakat burada da iktidar yine tekil ve tekeldir. Hükümdar veya egemen normları ihdas eden yegâne kuvvettir. Dolayısıyla kuvvetler birliğine dayanan monarşi sistemi “anayasal monarşi”den bu yönüyle ayrılır.<sup>87</sup> Anayasal monarşi anayasal demokrasinin tüm koşullarını taşımaktadır.

---

en az üç yönden sakıncalıdır. Her şeyden önce faşist yaşam rejiminde birey olgusu söz konusu değildir. İnsanlar deyim yerindeyse kütle içerisinde ve kümülatif olarak varlık ve değer kazanır. İkinci olarak insanların anlam dünyalarını siyasal ve hatta sosyal yaşam pratiğine aktaramazlar. İnsanların duygu ve düşünceleri faşist rejimde önemli değildir. Üçüncü olarak faşist yaşam rejiminde insanların doğuştan beraberinde getirdikleri hak ve özgürlükleri yoktur. Diktatörlük rejiminde bir tanrılaşma söz konusudur. Bu tanrılaşmanın en masum şeklinde dahi diktatör şunu der: “*ben seçilmişlerin arasındayım; ve Tanrı yanlış veya doğru olan her şey hakkında seçilmişleri bilgilendirmeye özen gösterir. Onun kendisi, benim şahsımda belirir ve benim ağzımdan konuşur. Hala şüphe içerisinde olan siz hepimiz, bana gelin; sizi Tanrının vahyine kavuşturayım*”. Jeremy Bentham, **Yasamanın İlkeleri**, İstanbul: XII Levha Yayıncılık, (Çev. Barkın Asal), 2011, s. 10

<sup>83</sup> Totaliter diktatörlük tiranlık, despotluk ve mutakıyetçilik ile yakından ilintilidir. Carl J. Friedrich ve Abgriew K. Brzezinski, **Totalitarian Dictatorship and Autocracy**, Cambridge: Harvard University Press, 1965, s. 3. Fakat totaliter diktatörlük bunaları aşan ve ideoloji toptancı bir görünüm kazanan bir olgudur.

<sup>84</sup> Antonio Costa Pinto, “Repression and Cooptation in Mass Dictatorships”, **Mass Dictatorships**, Ed. Paul Corner ve Jie-Hyun Lim, London: Palgrave Macmillan, 2016, s. 101.

<sup>85</sup> Otoriterizm için bkz. Marlies Glasius, “What Authoritarianism is ... and is Not: A Practice Perspective”, **International Affairs**, 94(3), 2018, s. 516.

<sup>86</sup> Vernon Bogdanor, “The Monarchy and the Constitution”, **Parliamentary Affairs**, 49(3), 1996, s. 407.

<sup>87</sup> Bogdanor, a.g.e., s. 407. Ayrıntılı bilgi için bkz. Elliot Bulmer, **Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2017.

Kuvvetler birliği temelli hükümet sistemlerinden üçüncüsü olan meclis hükümeti sisteminde; yürütme ve yasama yetkileri yasamada toplanır.<sup>88</sup> Prototipi İsviçre olan meclis hükümeti modeli 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunuyla bir dönem uygulanmakla Türk hukuk tarihinde de yerini almış bir hükümet modelidir.<sup>89</sup> “Konvansiyonel sistem” şeklinde belirtilen bu sistemde, yasama ve yürütme erkleri yasama yetkisini haiz mecliste toplanır ve düzenleme yetkisine sahip meclis, ihdas ettiği kuralların icrasını kendi üyeleri içerisinde belirlediği icra vekilleri yoluyla kullanır.<sup>90</sup>

Meclis hükümet sisteminin yürütmeye ilişkin özellikleri Gözler takip edilerek şu şekilde ortaya konulabilir:<sup>91</sup> a. Meclis hükümeti sisteminde, “icra heyeti”nin, meclisten bağımsız bir mevcudiyeti, kendine mahsus bir hüviyeti ve teşebbüs gücü söz konusu değildir. İcra vekilleri heyetinin kendine özgü bir hükümet programı, kendine özgü bir siyaseti bulunmamaktadır. Meclis ne istiyorsa, icra vekilleri heyeti onu gerçekleştirmek durumundadır. Açıkçası, icra heyetinin tek görevi meclisin aldığı kararları uygulamaktan ibarettir. b. Meclis hükümeti sisteminde bir devlet başkanı makamı bulunmamaktadır. c. Meclis hükümet sisteminde bir başbakanlık kurumu da söz konusu değildir. d. Meclis hükümeti sisteminde “icra vekilleri heyeti” üyeleri arasında “kolektif sorumluluk” ve “bakanlık dayanışması” ilkesi geçerli değildir. e. İcra vekilleri heyetinin üyeleri meclis içinden ve meclis tarafından tek tek seçilir ve gerektiğinde yine meclis tarafından serbestçe görevden alınırlar. f. İcra vekilleri heyeti üyeleri meclise karşı bireysel olarak sorumludurlar. Söz konusu bu sorumluluk mutlakdır. Meclis hükümeti sisteminde, yürütmeye görevlendirilen bu kişi, “bir uşağın efendisine hesap verdiği gibi”, meclise hesap verir. g. Meclis hükümet sisteminde, meclis icra vekillerine kendi işlerini yürütme işini ne şekilde yapacakları hususunda emir ve talimat verebilir. h. Meclis hükümet sisteminde, icra vekillerinin aldığı kararlar, meclisin denetimine tabidir. Meclis, icra vekillerinin kararlarını istediği zaman değiştirebilir veya iptal edebilir ve hatta onların yerine geçerek gereken işlemi tesis edebilir. 1. İcra heyetinin meclis karşısında kullanabileceği hiçbir hukuki silah, hiçbir araç bulunmamaktadır. İcra heyeti, meclisi feshetme, toplantısına engel olma, çalışma süresini uzatıp kısaltma gibi etkileme araçlarına sahip değildir.

Öte yandan Turhan’ın da belirttiği gibi meclis hükümeti sisteminde pratikte yürütmenin üstünlüğünden söz edilebilir. Gerçekten de Cadart’ın ifade ettiği üzere kalabalık meclislerde “oligarşinin demir kanunu”nu doğrular nitelikte bir grup şu ya da bu şekilde iktidarı ele geçirebilmekte ve meclis hükümet sistemi pratikte diktatörlüğe dönüşebilmektedir.<sup>92</sup> Nitekim meclis hükümeti sistemlerinden doğan diktatörlükler görülmüştür: örneğin 1792-1795 yılları arasında Fransa’da uygulanan konvansiyonel sistemde, Meclise, Kamu Selameti Komitesi hakim

<sup>88</sup> Kubalı, s. 367.

<sup>89</sup> İlhan Arsel, **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumî Esasları**, Ankara: Yayınevi Yok, 1962, s. 46 ve 66.

<sup>90</sup> Bilal Canatan, **Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Ankara: Detay Yayıncılık, 2012, s. 3.

<sup>91</sup> Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Bursa: Ekin Yayınları, 2010, s. 227.

<sup>92</sup> Aktaran Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 228.

olmuş ve terör estirmiştir.<sup>93</sup> Türkiye’de de benzer bir dönem yaşanmıştır.<sup>94</sup> Nitekim 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu döneminde uygulanan meclis hükümeti sisteminin gereği olarak tesis olunan İcra Vekilleri Heyeti, Meclis karşısında üstünlüğü kısa sürede ele geçirmiştir.<sup>95</sup> Buraya kadar kısaca kuvvetler birliğine dayanan uygulama modelleri üzerinde yaptığımız açıklamaları takiben kuvvetler ayrılığı ilkesi temeline dayanan asıl konumuza avdet edelim.

### 1. 2. 3. Kuvvetler Ayrılığı Sistemi Olarak Parlamenter Sistemin Analizi

Kuvvetler ayrılığı esasına dayanan hükümet modellerinden birincisi olan başkanlık sistemi; yasama ve yürütme kuvvetlerinin sert bir şekilde birbirinden ayrıldığı bir hükümet modelidir.<sup>96</sup> Prototip olarak ilk örneği ABD olan<sup>97</sup> bu sistem, Peru, Arjantin, Şili, Azerbaycan, Brezilya gibi başka ülkelerde de uygulanan bir hükümet modelidir. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin sert bir şekilde birbirinden ayrılmış olması ve yürütme gücünün tek elde toplanmış olması esasına dayalı başkanlık sisteminde en göze batan özellik olarak yürütmenin başındaki başkanın yasamayı feshetme, yasamanın da siyasal sorumluluk elde etmeye matuf mekanizmaları devreye sokarak başkanı görevden alma yetkisinin bulunmadığını hemen belirtmek gerekir. Ne var ki Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 100 üncü maddesinde<sup>98</sup> yer verilen meclissoruşturmasına benzer bir mekanizma kullanılarak başkanın “impeachment”<sup>99</sup> yöntemiyle denetlenmesi mümkün olmaktadır.<sup>100</sup>

Bu yöntemin icrasineticesinde başkanın mahkûm edilmesi halinde, aynı zamanda başkanın siyasi hesap verme sorumluluğu da karşılanmış olur. Zira bu durumda başkanlık görevi sona erer. Ancak *impeachment* doğrudan siyasal sorumluluk yüklemek amacıyla yürütülen bir mekanizma olmayıp esasen başkanın bazı suçlarından dolayı yargılanmasına hizmet için ihdas bulunmuştur.

Kuvvetler ayrılığı temelli hükümet biçimlerinden ikincisi olan parlamenter sistemde<sup>101</sup> yasama ve yürütme yetkileri yumuşak bir biçimde birbirinden ayrılır. En ayırıcı özelliği, yürütme

<sup>93</sup> Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 228.

<sup>94</sup> Karatepe, Hükümet Sistemleri, s. 225.

<sup>95</sup> Bu konuda bkz. Ergun Özbudun, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, 1985, (1), s. 475-503.

<sup>96</sup> Kubalı, s. 369-371.

<sup>97</sup> Murat Yanık, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, 2. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2013, s. 8.

<sup>98</sup> 2017 Anayasa değişikliği paketi çerçevesinde 100 üncü madde yürürlükten kaldırılmıştır. Anayasa değişikliklerinin hepsinin yürürlüğe girmesiyle meclis soruşturmasının dayanağı; Cumhurbaşkanı, yardımcıları ve bakanları kapsayacak şekilde, yeniden düzenlenen 105 ve 106 ıncı maddelerdeki hükümlerdir.

<sup>99</sup> John V. Orth, “Presidential Impeachment: The Original Misunderstanding”, **Constitutional Commentary**, 17, 2000, s. 587-591.

<sup>100</sup> Impeachment (suçlama), başkanın cezai sorumluluğuna yol açabilecek bir meclis soruşturmasıdır. Bu usulde Temsilciler Meclisi suçlama, Senato da görevden alma yetkisine sahiptir. Senato, üyelerinin üçte iki çoğunluğuyla Başkanın başkanlıktan düşürülmesine karar verebilir. Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 578.

<sup>101</sup> Kubalı, s. 371-385; Okandan, s. 452.

organının çift başlı, yani düalist bir yapı arz ediyor olmasıdır. Bu bakımdan, yürütme, sistemin esaslı bir özelliği olarak siyasi açıdan sorumsuz devlet başkanı (cumhurbaşkanı)<sup>102</sup> ve yine siyasi açıdan sorumlu bakanlar kurulundan (kabine-hükümet) oluşur. Cumhurbaşkanının siyasi bakımdan sorumsuzluğu, orijinal parlamenter sistemde, esasen ona tanınan görev ve yetkilerinin azlığı ve sembolik nitelikte olmalarından kaynaklanır. Çünkü parlamenter sistemde esas olan cumhurbaşkanının bakanlar kurulu olmaksızın tek başına tasarruf yetkisini haiz olmasıdır.<sup>103</sup>

Dolayısıyla cumhurbaşkanının yetkileri sembolik-törenselle mahiyetli yetkilerle dairesiyle sınırlıdır. Çünkü cumhurbaşkanının asli görevi Devletin manevi şahsiyetini temsil etmeye matuf vazifeleri ifa etmek ve gerektiğinde devlet organları arasında insicam sağlamak amacıyla hakemlik yapmaktır.<sup>104</sup> Dolayısıyla parlamenter sistemde cumhurbaşkanının yetkisiz olması asıl, yetkili olması istisnaıdır.<sup>105</sup> İşte, parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanlarının yetkileri tahdidi olarak belirlenir ve bu şekilde mevzuata işlenir. İcrai yönü olan muamelat ise bakanlar kurulunun uhdesinde olup bunlar üzerinde cumhurbaşkanının yetkisi sadece ısdar-ilan-yayımlamadan ibarettir. Bunun nedeni karşı-imza kuralı<sup>106</sup> gereği sorumluluğun cumhurbaşkanına değil bakanlar kuruluna ait olmasıdır. Bununla beraber cumhurbaşkanının halkça ya da meclisçe seçiliyor olması sistemin ayırt edici özelliği değildir. İngiltere, Almanya, Hollanda, İtalya, Belçika, Yunanistan, Hindistan ve diğer kimi ülkelerde mevcut olan bir hükümet modelidir. Son 70-80 yıl içerisinde, dünyada ve özellikle 1982 Anayasasıyla Türkiye’de Cumhurbaşkanının yürütmedeki yetkilerinin, onun siyasal açıdan sorumsuzluğu ile bağdaşmayacak düzeyde arttırıldığı görülmektedir.<sup>107</sup> Parlamenter sistemde bakanlar kurulu oybirliğiyle karar alır, görüşmeleri gizlidir. Bununla beraber bakanlar kurulu üyeleri arasında muhalefet olmaz. Dolayısıyla bakanlar kurulu neredeyse tek eksende hareket eden kişilerden oluşur.

Kuvvetler ayrılığı temelli dayanan hükümet sistemlerinden üçüncüsü olan yarı-başkanlık sistemi; parlamenter modeldeki cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği, ona göre göre yetkilerinin ziyadesiyle arttırıldığı, öyle ki yürütme açısından icraatın tepesindeki asıl yetkili kişi konumuna cumhurbaşkanının getirildiği ve bu haliyle klasik parlamenter sistemdeki başbakanı

<sup>102</sup> Regai G. Okandan, **Umumî Âmme Hukuku**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1976, s. 471.

<sup>103</sup> Okandan, s. 473, 474.

<sup>104</sup> Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, 13. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2017, s. 453.

<sup>105</sup> Bunun temel sebebi devlet başkanlığı makamının denge unsuru olarak görülmesidir. Parlamenter sistemin klaisk versiyonunda, meşruti monarşide bu dengenin karakteri ve esasları belirlenmiştir. Ancak meşruti monarşi olmayan parlamenter hükümet sistemindeki farklılık halk devlet başkanını dolaylı da olsa seçmektedir.

<sup>106</sup> Karşı-imza kuralı, devlet başkanının yazılı bir işleminde devlet başkanının imzasının altına, bu işlemde kaynaklanan sorumluluğunun üstlenilmesi amacıyla başbakan veya ilgili bakanın veya her ikisinin attığı imzadır.

<sup>107</sup> 1982 Anayasası, çoğunlukçu bir demokrasiye tepki olarak geliştirilen 1961 Anayasasına bir tepkidir. Buradaki tepkinin en somut görünüm biçimi “yürütmenin güçlendirilmesi” ve özellikle 2007 Anayasa değişikliği ile aşırı güçlendirilmesinde görülmektedir. 1982 Anayasası çoğulculuğa karşı tek tipçiliği savunmakta, sivil toplum ve temel haklara karşı devleti ve onun resmi ideolojisini güçlendirmektedir.

gölgede bırakan tağyir edilmiş parlamenter sistemden başka bir şey değildir.<sup>108</sup> Örneğın Fransa, Rusya,<sup>109</sup> Finlandiya vb.

Bunun yanı sıra kuvvetler ayrılığı sisteminde yargı kuvvetinin konumuna değınmek gerekir. Gerçekten de yargının, yasama ve yürütme kuvvetlerinden ayrı, bağımsız bir kuvvet olup olmadığı hukuk doktrininde tartışılmaktadır. Bir görüşe göre, bir devlette yalnızca iki erkin varlığı mevzu bahistir: kanunları ihdas eden erk ve bunları icra eden erk. Yargı fonksiyonu ise bir uyumsuzluk dolayısıyla, kanunun uygulanmasından ibarettir. Bu nedenle yargı fonksiyonu da, yürütme kuvvetinin bir unsuru, bir parçası sayılmak gerekir. Hatta kimi yazarlara göre, yargının tam anlamıyla bağımsız bir erk olabilmesi, ancak hakimlerin, egemenliğin bir ve gerçek sahibi konumunda bulunan halk tarafından seçilmeleri şartına bağılıdır.<sup>110</sup>

Biz yukarıda ifade ettiğimiz bu görüşe katılmıyoruz. Zira kuvvetler ayrılığının ifade ettiği epistemolojik anlam ve ahlaki temeli bağımsız ve tarafsız bir yargı kuvvetinin varlığıyla değer bulur. Kuvvetler ayrılığı yasama, yürütme ve en önemlisi yargı kuvvetini birbirinden ayrıştırarak denge ve denetimi sağlamayı hedeflemektedir. Zira denge ve denetimin oluş ve işleyişi, bağımsız ve tarafsız bir yargının varlığına dayanmaktadır. Erdoğan'ın da belirttiğı gibi hukukun basit uygulayıcısı” biçimindeki yargıç imajı bir efsanedir. Yargıçlar hiçbir zaman hukuk normlarının “lafzı ne diyorsa” onu uygulayan robotik bir konumda değildirler. Çünkü hemen hemen hiçbir norm, hukuki terim veya ilke apaçık veya tek anlamlı değildir. Dolayısıyla yargıçlar mümkün olan anlamlar arasından yorum yoluyla bir tercihte bulunmak zorundadırlar ve yargısal yorumun vücut verdiği “inşa” sürecinden doğan içtihat yoluyla hukuka anlam verirler. Bu bakış açısıyla esasen hukukun dahi, içtihat dizisinden ortaya çıkan yargıç yapısı olduğu söylenebilir.<sup>111</sup>

Öte yandan Özbudun'un ortaya koduğı üzere yargının diğeri bir erk olup olmadığı noktasında ulaşılabilecek netice ne olursa olsun, şu hususu önemle vurgulamak gerekir ki, bu tartışmanın hakimlerin bağımsızlığı sorunu ile bir ilişkisi söz konusu değildir. Hakimlerin bağımsızlığı, hukuk devletinin vazgeçilmez bir şartı olarak tüm demokratik hukuk devletlerinde benimsenmiş bir koşuldur. O halde hakimlerin bağımsızlığı kuvvetler ayrılığı teorisinin bir sonucu olmadığı gibi, bağımsız bir yargı kuvvetinin varlığına da bağılı değildir.<sup>112</sup>

<sup>108</sup> Bkz. Robert Elgie, **Semi-Presidentialism**, Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 19 vd.

<sup>109</sup> Bkz. Asker, s. 185 vd.

<sup>110</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 384.

<sup>111</sup> Ayrıca bkz. Erdoğan, Anayasa ve Özgürlük, s. 23-24.

<sup>112</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 384-385.

### 1. 2. 3. 1. Parlamenter Sistem

#### 1. 2. 3. 1. 1. Genel Olarak

Her şeyden önce belirtmek gerekir ki parlamenter hükümet sistemi zaman içerisinde gelişim gösteren bir modeldir.<sup>113</sup> Üstelik bu vetire parlamenter hükümet sisteminin işleyişine de yansımıştır.<sup>114</sup> Gerçekten de parlamenter sistem kendi içerisinde farklılıklar barındırmaktadır ki “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm”<sup>115</sup> gibi bir olgu bu tür bir farklılaşmanın sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu şekilde dinamik bir yapı sergileyen parlamenter hükümet sisteminin şüphesiz karakteristik özellikleri de mevcuttur.<sup>116</sup>

Bu bağlamda ilk olarak, parlamenter hükümet sisteminin iki başlı bir yürütme kuvveti (düalist yürütme) kavramı üzerine şekillendiği söylenebilir. Bu yönüyle parlamenter hükümet sistemi kuvvetler ayrılığı kuramına da farklı bir boyut veya derinlik kazandırmaktadır. Şöyle ki, yürütme kuvvetinin yumuşadığı parlamenter hükümet sisteminde yürütme kuvveti içerisinde farklı güç odakları şekillenmektedir.<sup>117</sup> Kanımızca bu farklı güç odaklarının şekillenmesindeki dinamik yapıların etkisi ve gereği olarak parlamenter hükümet sistemi denge ve denetim mekanizmasını kendi bünyesinde taşımaktadır.<sup>118</sup> Gerçekten de iki başlı yürütmeye sahip parlamenter hükümet

<sup>113</sup> Bu noktada parlamenter hükümet sistemi ile başkanlık sistemi arasında bir karşılaştırma yapmak gerekir. Başkanlık sistemi doğası gereği cumhuriyetçidir; zira devletin başı seçilme işbaşına gelmek zorundadır. Ancak parlamenter sistemin çıkış noktasında monarşizm söz konusudur. İngiliz monarşizminin ortaya çıkardığı bir yapı burada mevcuttur. Orada krallığı ortadan kaldırma iradesi söz konusu değildi. Çünkü kraliyet Fransa’dakinin aksine gelişmelere karşı direnmeyip uyum sağladı. Dolayısıyla orada demokrasi mücadelesi, kralı yalnızca devletin sembolik başı olarak kabul edip, esas yetkinin yani yasama ve yürütme yetkisinin parlamentoya ve onun içinden çıkan, meşruiyetini ona dayandıran hükümeti devretmeye yoğunlaştı. Bu biçimde monarşinin varlığı, zorunlu olarak iki başlı yürütmeye neden oldu. 1215 Magna Charta’dan bugüne parlamenterizmin servüeni işte böyle gelişti. Yani parlamenter sistemler demokratiktir ancak cumhuriyetçi olmak zorunda değildir. Başkanlık sistemi ise, monarşinin geçerli olmadığı bir siyasal toplumda görülen ilk demokratik model oldu. Bkz. Osman Can, “Başkanlık Sistemi Hakkında Birkaç Not”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, Ed. N. Talat Arslan, Bursa: Alfa Yayınları, 2013, s. 161.

<sup>114</sup> İngiltere’de hükümet sisteminin yapısı ve işleyişi için bkz. Özgür Heval Çınar, “Birleşik Krallık’ta Hükümet Sisteminin Yapısı ve İşleyişi”, **Başkanlık Sistemi**, Ed. Murat Aktaş ve Bayram Coşkun, Ankara: Liberte Yayınları, 2015, s. 153-182.

<sup>115</sup> Türkiye’deki rasyonelleştirilmiş parlamentarizm koşullarının sağlaması için bkz. Mehmet Turhan, “Parliamentarism or Presidentialism? ‘Constitutional Choices For Turkey’”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 47(1), 1992, s. 160. Öte yandan doktrinde Albert parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasındaki farklılıkların işlevsel farklılıklara yol açmadığını belirtmektedir. Richard Albert, “The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism”, **American Journal of Comparative Law**, 57, 2009, s. 531.

<sup>116</sup> Epstein’e göre parlamenter rejim yürütme iradesinin yasama iradesinden neşet ettiği ve yürütmenin yasamaya karşı siyasal açıdan sorumlu olduğu anayasal bir hükümet biçimidir. Leon D. Epstein, “Parliamentary Government”, **International Encyclopedia of the Social Sciences**, David L. Sills (Ed.), New York: Macmillan ve Free Pres, C. 11, 1968, s. 419.

<sup>117</sup> Jose Cheibub, “Parliamentary and the Presidential Democracies: Which One is Best?”, [https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub\\_Pres\\_Parlt.pdf](https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf) 3.04.2019.

<sup>118</sup> Ancak parlamenter hükümet sisteminde yasama ve yürütme kuvvetlerinin en azından başkanlık sistemindeki gibi bir ayrıma gitmediğini de hatırlamak gerekir. Thomas O. Sargentich, “The Presidential and Parliamentary Models of National Government”, **American University International Law Review**, 8(2), 1993, s. 580.

sisteminde bir tarafta devlet başkanı diğer tarafta bakanlar kurulu bulunur. Devlet başkanı kral ve cumhurbaşkanı olarak kendi içerisinde monarşik veya cumhuriyet tipinde olmak üzere ayrılmaktadır.<sup>119</sup> Ancak ismi ne olursa olsun devlet başkanı parlamenter hükümet sisteminde yasama kuvveti karşısında sorumsuzdur. Bundan ötürü devlet başkanlığı yetkilerini, ancak başbakanın veya bir bakanın “karşı-imza”sıyla kullanabilmektedir.

İki kanatlı yürütme kuvvetine haiz parlamenter hükümet sisteminde devlet başkanının yanında “bakanlar kurulu” (kabine, hükümet) bulunmaktadır.<sup>120</sup> Bakanlar kurulu ise yasama organı karşısında sorumludur. Adı üzerinde hükümet olan bakanlar kurulu hükmeder ve böylece ülkenin genel siyasetini belirler. Kendi içerisinde başbakan ve bakanlar olarak ikiye ayrılan hükümette *primus inter pares* konumunda olan başbakandır. Bu şekilde bir oluşum gösteren bakanlar kurulunda kolektif sorumluluk söz konusudur. Bununla birlikte parlamenter hükümet sisteminde yürütme kuvveti doğrudan doğruya halk tarafından belirlenmez; devlet başkanı irsi veya yasama organı tarafından belirlenirken hükümet de yine yasama kuvvetinin iradesiyle teşkil olunur. Öte yandan aynı kişinin hem yürütmede hem yasamada görev alması mümkündür.

Keza klasik parlamenter sistemde karşılıklı bağlılık söz konusudur. Buradaki bağlılık iki biçimde ortaya çıkmaktadır. İlk olarak yürütmenin, yasamanın çoğunluğunun güvenine dayanması ve yürütmenin yasamanın güvenini kaybetmesi halinde yasama tarafından görevden alınmasıdır. İkincisi ise yürütmenin, seçime gitmek için yasamayı feshetmesidir.<sup>121</sup> Ayrıca değinileşi bir husus daha olarak belirtmek gerekir ki parlamenter sistemin temelini parlamentonun üstünlüğü kavramı teşkil etmektedir. Zaten söz konusu bu hükümet sistemine adını veren, parlamentonun yürütmeye karşı olan üstünlüğüdür. Sonuç olarak burada kuvvetler arasında sert bir ayırım değil, kuvvetlerin paylaşımı esaslı söz konusudur.

### 1. 2. 3. 1. 2. Parlamenter Hükümet Sisteminde Denetim Araçları

Denetleme kavramı pek çok anlamda kullanılabilir. Burada denetimden kastımız, öncelikli olarak yürütme organının anayasa ve yasalar çerçevesinde kalarak görevini gerçekleştirmesinin sağlanmasıdır.<sup>122</sup> İkinci olarak denetim, politika yapımı ve uygulanması

<sup>119</sup> Levent Gönenç, “Hükümet Sistemi Tartışmalarında ‘Başkanlı Parlamenter Sistem’ Seçeneği”, [http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli\\_parlamenter\\_sistem.pdf](http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli_parlamenter_sistem.pdf), 4.04.2019.

<sup>120</sup> Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, 10. Baksı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2002, s. 29.

<sup>121</sup> Alfred Stepan ve Cindy Skach, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, **The Failure of Presidential Democracy**, Ed. Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, Baltimore ve London: The Johns Hopkins University Press, 1994, s. 120.

<sup>122</sup> Özellikle gelişmekte olan ülkelerde parlamenter sistemin işleyişindeki aksamaların bir nedeni “anayasal teamüllerin” alt düzeyde olmasıdır. Çünkü anayasa hukuku yönünden anayasal teamüller siyasal ve hukuksal istikrarın önde gelen amillerinden biridir. İşte gelişmekte olan ülkelerin istikrarlı bir demokratik hukuk devleti yapısına kavuşamamasının altında yatan bir neden de budur. Nitekim Teziç bu bağlamda aynen şöyle demektedir: “Siyasi partilerin, Anayasal düzenin temelleri üzerinde uzlaşmaya gidebildikleri ve ‘istikrarın’ oluşması ölçüsünde, mevcut kurallarda (olayların seyrine göre) değişiklikler

sürecindeki etkin aktörlere katkıda bulunduğu gibi, politikaların öngörülen anayasal talimatlar doğrultusunda yürütülmesini temin etmeye hizmet eder.<sup>123</sup> Her iki işlev de, yürütmenin kurgusal ve organik mahiyetini berraklaştırmaktadır. Şöyle ki, yürütme organı köken ve gelişiminde diğer devlet organlarından farklılaşmakta, organın yetki ve görevleri belirlenebilmekte ve nihai olarak sınırlanması sorununa yönelik çeşitli araçlar geliştirilebilmektedir.

Parlamente hükümet sisteminde hükümete, yasama kuvvetine karşı siyasal sorumluluk yüklenmiştir.<sup>124</sup> Bu ise parlamente hükümet sistemini başkanlık hükümet sisteminden ayıran en esaslı özelliğidir. Öyle ki Duverger bu özelliği parlamente hükümet sistemi ile başkanlık hükümet sistemini birbirinden ayırmada yegane unsur olarak öne çıkartmaktadır.<sup>125</sup> Dolayısıyla bakanlar kurulunun meclise karşı siyasal sorumluluk ile tahmil olunmasının sonucunda; yasama organı haiz olduğu yetkilere binaen hükümetin (kolektif sorumluluk) veya bir bakanın (bireysel sorumluluk) görevine son verebilmektedir.<sup>126</sup> Görüldüğü üzere parlamente sistemde yürütme, görev süresi boyunca yasamanın denetimi altına konulmuş ve bu denetimi sağlamak üzere soru, genel görüşme, gensoru, meclis araştırması ve meclis soruşturması şeklinde usuller öngörülmüştür.<sup>127</sup>

### 1. 2. 3. 1. 2. 1. Soru

Burada bir yasama organı üyesi herhangi bir konuya ilişkin başbakanın ya da bir bakanın bilgi istemektedir.<sup>128</sup> Soru, yazılı veya sözlü olabilir.<sup>129</sup> Yazılı soruda başbakan ya da bir bakan, belirlenmiş süre içerisinde soru sahibine yine yazılı olarak cevabını sunmaktadır.<sup>130</sup> Soru sözlü ise, muhatabı tarafından meclis kürsüsünden cevaplandırılmakta ve verilen cevabın ardından soru sahibine de bir konuşma hakkı verilmektedir. Soru yolunun siyasal açıdan cevap verme zarureti dışında bir yaptırımı söz konusu değildir. Soru yolu üzerine bir meselenin yazılı veya meclis kürsüsünde cevaplanma mecburiyeti o konuyu ister istemez kamuoyu gündemine de taşımaktadır.

---

yapılmasına gerek kalmaksızın, zaman içinde oluşabilecek geleneklerle politik sorunların çözümü, hukuksal kalıpların zorlamalarına yol açmadan çıkışını bulabilecektir. Çok partili siyasi hayat, geçici veya kısa vadeli çözümler yerine, bugünden geleceğe uzanabilecek istikrar unsuru olabildiği ölçüde bir anlam kazanabilir.” Erdoğan Teziç, **Türk Parlamentosunun Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980, s. 74.

<sup>123</sup> Ayrıca bkz. İlder Turan, “Parlamente Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 33(1), 1978, s. 1.

<sup>124</sup> Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, 7. Baskı, Konya: Mimoza Yayınları, 2012, s. 144.

<sup>125</sup> Maurice Duverger, **Institution politiques et droit constitutionnel**, 17. Baskı, Paris: Les grands systemes politiques, PUF, 1988, s. 174.

<sup>126</sup> Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s. 30.

<sup>127</sup> Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Ergun Özbudun, **Parlamente Rejiminde Parlamentosunun Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1962.

<sup>128</sup> Soruda konu doğrudan veya dolaylı şekilde kamuoyu ilgilendiren bir boyuta sahiptir. Bu yönüyle soru yolu hükümetin veya herhangi bir bakanın siyasal sorumluluğuna yöneliktir. Erdal Onar, “1982 Anayasasında Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi”, **6. Milli Egemenlik Sempozyumu (TBMM ve Milli Egemenlik)**, Ankara: TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları, (47), 1990, s. 31.

<sup>129</sup> Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 10. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2009, s. 307-308.

<sup>130</sup> Turan, **Parlamente Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye**, s. 1-33.



Bize göre bu yönüyle meclis gündemini, dolayısıyla siyasi ve toplum gündemini etkiler biçimde işletilmesi mümkün bir denetim yoludur. Öte yandan herhangi bir oylamaya yol açmaması dolayısıyla etkin bir denetim yolu olmadığı da söylenebilir. Ancak bir konu hakkında soru sorulması ve cevabın verilmesinin zorunlu kılınması dahi belirli bir rahatsızlığı ortaya çıkartmaktadır ki<sup>131</sup> bu da bir nebze de olsa denetimi havidir.

### 1. 2. 3. 1. 2. 2. Genel Görüşme

Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren bir konunun meclis görüşme gündemine taşınmasıdır.<sup>132</sup> Burada ise güncel ve önemli bir toplumsal sorun ince ayrıntısına kadar tartışılır. Siyaseten bir konunun bu şekilde gündeme getirilmesi ve çözüm yollarının hükümet ve muhalefet ekseninde tartışılması oldukça önemlidir. Burada kanımızca yasama organı önemli bir işlev üstlenmektedir. Fakat belirtmek gerekir ki genel görüşme de bir siyasi sorumluluk doğurmamakla birlikte, bir mesele hakkında kamuoyu oluşmasına ve kamuoyunda tartışılarak toplumun gündeminde yer etmesine vesile olmak dolayısıyla da yürütmenin kendisine çeki düzen vermesi itibariyle kıymetlidir.

### 1. 2. 3. 1. 2. 3. Gensoru

Hemen belirtelim ki gensoru, oldukça etkin bir denetim yoludur; zira bu yolun sonucunda hükümet veya bir bakan görevden el çektirilebilmektedir.<sup>133</sup> Buna göre hükümet ya da bir bakan ortaya koyduğu politika nedeniyle yasama organı tarafından denetlenerek siyaseten hesap verir. Güvensizlik önergesiyle de başbakan veya bir bakan görevinden olur.<sup>134</sup>

Gensoru iki aşamada gerçekleşir.<sup>135</sup> Birincisi, gensoru açılması isteminin yasama organının gündemine alınmasının kabulüne yönelik oylamadır. Eğer bu oylamadan ret sonucu ortaya çıkarsa gensoru yolu burada noktalanır. Aksi halde, yani kabul durumunda ikinci aşamaya geçilir. Bu aşamada gensoru takvimi belirlenir. Bu belirlenen takvime göre görüşmeler tamamlanır ve “serinleme süresi” diye ifade edilen geçtikten sonra da gensoru oylamasına geçilir. Gerçekleştirilen oylamada güvensizlik oyu söz konusu olursa hükümet düşer veya bakanın görevi sona erer. Güven şeklinde bir sonuç ortaya çıkmışsa da hükümet bu süreçten daha güçlü bir şekilde çıkar.

<sup>131</sup> Soru yolunun işlevleri için bkz. Mahmut Bülbül, “Parlamentar Denetim Yolları: Yazılı ve Sözlü Soru”, **Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri**, Ankara, 5-6 Kasım 2009, s. 3.

<sup>132</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 309.

<sup>133</sup> Sargentich, s. 580.

<sup>134</sup> Kamil Altay, “Türk Parlamento Hukukunda Gensoru”, <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423938577.pdf>, 4.04.2019.

<sup>135</sup> Ömer Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, Seçkin Yayınları, Ankara 2018, s. 369.

### 1. 2. 3. 1. 2. 4. Meclis Araştırması<sup>136</sup>

Burada yasama organı kendi içerisinde bir komisyon belirler ve bu yolla kendi görev alanına giren herhangi bir konuda (örneğin cezaevlerinde işkencenin araştırılması gibi) bilgi edinmek amacıyla bir denetim gerçekleştirir. Buna göre çeşitli aşamalar söz konusudur. İlk önce verilen araştırma önergesinin açılıp açılmayacağına yönelik yasama organının bir kararı söz konusu olmalıdır. Eğer bu konuda meclisten olumsuz bir karar çıkarsa bu yol sonlanır. Eğer kabul edilirse meclis üyelerinden bir komisyon kurulur ve oluşturulan komisyon tarafından konuya yönelik bir rapor hazırlanır ve yasama organına sunulur. Rapor mecliste tartışılır ve yasama organı konu hakkında doğrudan bilgi edinmiş olur. Bu süreç bir oylama yapılması veya bir yaptırım tayini ile sonuçlanmaz. Diğer bir deyişle bu yol da herhangi bir siyasi sorumluluk doğurmaz. Ancak meclis araştırması yoluyla hazırlanan rapor vasıtasıyla konu tüm kamuoyuna mal edildiği gibi raporun içeriğinde yer alan bilgilerin ciddiyetine nazaran ilgili kamu makamlarının harekete geçmesi mümkündür.

### 1. 2. 3. 1. 2. 5. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması ise, bir cezai sorumluluk denetim aracıdır. Başbakan veya bakanların ceza sorumluluğuna gidilebilmesi bu yolla mümkün olmaktadır.<sup>137</sup> Tabi bu yolun yürütülebilmesi için evvela soruşturma açılması yönündeki istemin meclis tarafından kabul edilmesi gerekir. Bu istem kabul edilirse, meclis bünyesinde bir ceza soruşturması komisyonu kurulur. Söz konusu bu komisyonda iddia halindeki görev suçlarının işlenip işlenmediği soruşturulur. Soruşturma sonuç raporu meclise sunulur. Bu rapor üzerine meclis lüzum-u muhakeme hakkında oylama yapar. Yargılama yönünde karar çıkarsa bu durumda öngörülen yerde yargılama gerçekleştirilir.<sup>138</sup> Kimi ülkelerde başbakan hakkında yargılama kararı verilmesi halinde hükümetin düşmesi de söz konusu olur. Yargılamaya konu olan kişi bakansa bakanlık görevi sona erer. Kimi ülkelerde ise bunun için yargılama makamının kararı beklenir. Her halde meclis soruşturmasının oldukça etkin bir denetim aracı olduğu görülmektedir.

### 1. 2. 3. 1. 2. 6. Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi

Parlamentar hükümet sisteminin temel felsefesi denge ve denetimdir.<sup>139</sup> Özellikle yasama ve yürütme arasındaki ilişkide eşitlik ve denge ilkesi hakim kılınmak istenir.<sup>140</sup> Öyle ki bu ilke

<sup>136</sup> Erdal Onar, **Meclis Araştırması**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977.

<sup>137</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 311.

<sup>138</sup> Emin Memiş, **Anayasa Hukuku Notları**, 6. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2011, s. 428.

<sup>139</sup> Bize göre saf başkanlık sistemi hukuki araçlardan ziyade kültürel kodlara bağlı bir denge ve denetim sistemi öngördüğü için bu bakımdan noksanıdır. Kaldı ki bu sorun, başkanlık sisteminden mülhem sistemlerde daha bariz görülebilmektedir.

<sup>140</sup> Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s. 30.

hükümet sisteminin temelini teşkil etmektedir. Bu doğrultuda her iki organ da birbirinin mevcut kombinasyonunu etkileyebilen araçlarla donatılmıştır. Buna göre yasama organı hükümetin varlığına son verebilirken, yürütme organı da yasamayı feshedebilmektedir.<sup>141</sup> O halde fesih yetkisi yasama organının yürütme organı üzerindeki denetim araçlarına karşılık yürütmeye tanınan bir denge kurma cihazıdır.<sup>142</sup> Dolayısıyla burada bir “simetrik siyasal silah” söz konusudur.<sup>143</sup> Bu bağlamda yürütmenin siyasi sorumluluğu varsa lehine tanınmış fesih kurumu da olmalıdır. Dolayısıyla burada karşılıklı bir denge ve denetim silahı söz konusudur.<sup>144</sup>

Karşılıklı olarak yer verilen bu simetrik silah, kullanılışı ile değil fakat her iki tarafta da bulunma, yani eşit güce malik olma sebebi ile parlamenter sistemin işleyişi ve kuvvetler arası işbirliğini sağlamaya hizmet etmektedir.<sup>145</sup> Dolayısıyla fesih yetkisi parlamenter hükümet sistemine özgü bir kurum ve bu sistemin zorunlu bir unsurudur.<sup>146</sup> Yeri gelmişken belirtelim ki, fesih yetkisinin başkanlık sisteminin doğasına aykırı olduğu söylenebilir. Zira yumuşak kuvvetler ayrılığının geçerli olduğu parlamenter hükümet sisteminde bu mekanizma, tek yanlı bir değer ifade etmez ve siyasi sorumluluğun dengeleyicisi konumundadır.<sup>147</sup> Böyle olunca sert kuvvetler ayrılığının hakim olduğu bir başkanlık sisteminde ise fesih yetkisi kullanımına göre denge unsuru olmak yerine sistemin bozucu unsuru niteliğini kazanabilir.

<sup>141</sup> Fesih, hükümet ve parlamenter çoğunluk arasındaki olası bir uyuşmazlığı çözenin bir diğer aracıdır. Uyuşmazlığı çözmek için seçmenlerden karar vermeleri istenir. Halkın hakemliği, yeni bir çoğunluğu ortaya çıkarmaya imkan tanır; ya da öncekinin devamına karar verir. Bununla birlikte hükümetin siyasi sorumluluğu parlamenter rejimin spesifik bir mekanizması olmasına karşın, fesih bu özelliğe haiz değildir. Hatta fesih hakkı bulunmayan Norveç, fesihsiz parlamenter rejimin örneği olarak gösterilir. Öte yandan anayasa, fesih hakkının kullanımı hususunda kimi zaman hiçbir açıklık getirmez ya da asgari koşul belirlemeleriyle yetinir. Buna karşılık, parlamentonun rasyonelleştirilmesi ile beraber, fesih koşulları açıkça belirtilir olmuştur. Almanya ve Yunanistan’daki durum buna örnek gösterilebilir. Peki, fesih yetkisi kime aittir? Kimi ayırık durumlar dışında, bu yetki resmen devlet başkanına verilmektedir. Ancak bu yetkinin kullanılışı kimi şartlara bağlanmaktadır veya az ya da çok takdiri olabilir. Bazı anayasalar, fesih girişimini bu yetkinin sahibine her durumda veya belirli durumlarda bırakırlar. Örneğin Yunanistan’da Cumhurbaşkanı, iki hükümet krizinden sonra, meclisin oluşumu siyasi istikrarı sağlayamayacağı kanaatine vardığı zaman kendi inisiyatifi ile feshedebilir. Diğer bazı anayasalar, fesih hakkı sahibine takdir alanı tanıyarak, hükümet veya parlamento başkanlarına danışmayı kafi görebilir. Fransa, Portekiz ve İtalya bu kapsamda yer alır. Nihayet bir diğer anayasal koşul olarak, hükümet başkanının öneride bulunması gereği öngörülebilmektedir. İngiltere, İrlanda, İspanya ve Yunanistan bu bağlamda fesih imkanı tanımaktadırlar. Öte yandan fesih yasağı uygulaması da bir istikrar tedbiri olarak yürürlüğe konulmaktadır. Örneğin Fransa ve İspanya’da, bir feshi izleyen yıl içerisinde yeniden feshi gidilemez. Ayrıca, belirli ortam ve koşulların varlığına da fesih yasağına vücut verebilmektedir. Nitekim bazı anayasalarda, olağanüstü hallerin yürürlükte olduğu dönemlerde feshi başvurulamayacağı öngörülmüştür. Kimi zaman da otomatik fesih hali düzenlenmiştir: hükümeti kuramama veya cumhurbaşkanını seçememe hali vb. Anayasal fesih şartları belirlenmediği hallerde fesih, yetki sahibinin takdirine bırakılmaktadır. Ayrıca bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa ve Toplum**, Ankara: İmge Yayınevi, 2000, s. 137-138; V. Douglas Verney, **The Analysis of Political Systems**, London: Routledge and Kegan Paul, 1959, s. 19.

<sup>142</sup> Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, s. 370.

<sup>143</sup> Francis Hamon ve Michel Troper, **Droit Constitutionnel**, Paris: PUF, 30. Baskı, 2007, s. 110.

<sup>144</sup> Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, s. 370.

<sup>145</sup> Hasan Tunç, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara: Gazi Kitabevi, 2018, s. 166.

<sup>146</sup> Tuncer Karamusafaoğlu, **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980, s. 19.

<sup>147</sup> Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, s. 371.

## 1. 2. 4. Kuvvetler Ayrılığı Sistemi Olarak Başkanlık Sisteminin Analizi

### 1. 2. 4. 1. Genel Olarak

Başkanlık hükümet sisteminde yürütme kuvveti tek bir kişi elinde toplanmaktadır. O kişi adı üzerinde “başkan” olmaktadır. Ancak başkanlık sisteminde meşruiyet olgusu yasama ve yürütme arasında paylaştırılmakta olduğundan, ilkel ve tekel bir egemen iradeden söz etmek uygun değildir.<sup>148</sup> Zira bir yandan kuvvetlerin sert ayrılığı söz konusu iken, diğer yandan karşılıklı etkileşim araçları<sup>149</sup> bulunmaktadır. Karşılıklı etkileşim araçları da, denge ve denetimi gerçekleştirmektedir. İktidarın ilkel ve tekel egemenliği bulunmayan başkanlık sistemi, bu yönüyle hem demokratik<sup>150</sup> hem de hukuk devleti teori ve pratiğine uygun olmaktadır. Demokratiktir çünkü yasama iradesi de yürütme iradesi de halktan tevellüt etmektedir; hukuk devletine uygundur çünkü sert de olsa kuvvetler ayrılığı ve bağımsız ve tarafsız bir yargı kuvveti sistemin bünyesinde yer almaktadır.

Görüldüğü gibi başkanlık sistemi parlamenter sistemin Cumhurbaşkanlığı gibi sembolik bir makamı uhdesinde barındırmaz. Çünkü başkan, aynı zamanda devletin başı olup tüm yürütme yetkisine sahip tek egemendir. Bu yönüyle kolektif bir yürütme anlayışının bulunmadığı başkanlık sisteminin yegane söz sahibi başkan olmaktadır. Şüphesiz bu tek söz sahibinin seçildikten sonra kendine yardımcı atmasına sistem müsaade etmektedir. Fakat bu yardımcılık gerçek anlamda bir icrai makam, bir karar organı hüviyetinde olmayıp başkanın istediği ve görevlendirdiği ölçüde iş ve yetki sahibidir. Amerika Birleşik Devletlerinde bunlara “sekreter” denir. Bu sekreterler başkanın emir ve talimatı dışına çıkamadıkları gibi başkan tarafından atanıp görevden alınırlar. Üstelik bu sekreterler yalnızca başkana karşı sorumludurlar. İstisari niteliğe sahip bu “kabine” parlamenter sistemin bakanlar kurulu gibi kolektif bir karar organı değildir.

İrade açıklaması karar organı olarak yürütme iradesinin tecellisi niteliğindeki başkan yasama organının güven oyu ile iktidar olmaz. Buna paralel olarak başkan da yasama organını feshedemez. Yine başkan yasama organının bir üyesi olamaz; başkan yardımcıları da yasama üyesi olamazlar. Dolayısıyla başkan yasama organının toplantılarına katılmadığı gibi kanun teklifinde bulunamaz. Böylece kuvvetler ayrılığının sert biçimi başkanlık hükümet modelinde net bir görüntü vermektedir.

<sup>148</sup> Ayrıca bkz. Haluk Alkan, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, <http://www.yeniturkiye.com/samplechapters/94/007.pdf>, 4.04.2019. Bu durum da bir anlamda olumludur. Zira iktidarın parlamento tarafından tekelleştirilmesi ve tekilleştirilmesi engellenmektedir.

<sup>149</sup> Bu etkileşim araçları şu şekilde sayılabilir: “atamalar”, “milletlerarası antlaşmaların onaylanması”, “meclis araştırması”, “impeachment (suçlama)”, “bütçe”, “veto”, “mesaj”. Bunların açıklaması için bkz. Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 1. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2010, s. 235-237.

<sup>150</sup> Tunç, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, s. 176. Ayrıca bkz. Atilla Özer, **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara: Yayınevi Yok, 1981, s. 19.

Öte yandan parlamenter hükümet modelinin pek çok çeşidini deneyen, yarı başkanlık hükümet modelini 2007 Anayasa değişikliği ile benimseyen Türkiye’de halihazırda ise başkanlık hükümet modelinden mülhem ülkemize mahsus bir tripleştirme olan<sup>151</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi<sup>152</sup> mevcuttur. 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen bu atipik hükümet modeli aşağıda da ayrıntılarıyla inceleyeceğimiz üzere saf bir başkanlık hükümet modeli değildir.<sup>153</sup> Zira burada kuvvetlerin sert ayrılığında ziyade kuvvetler yürütmenin elinde toplanmış izlenimi uyandırmaktadır.

Bununla birlikte bir hususu daha açıklığa kavuşturmakta fayda vardır. Başkanlık sistemi *sui generis* bir yapıya sahiptir. Öyle ki başkanlık hükümet sistemi, hem parlamenter hükümet sistemi ve gelişimi sürecinden ayırt edilmekte ve hem de kendine özgü bir konuma sahip olmaktadır. Dolayısıyla saf başkanlık sisteminin bu kendine özgü yapısını tanımlayan gerekleri ve koşulları vardır ki bu bağlamda bir sistemin başkanlık hükümet sistemi olup olmadığı hemen ayırt edilebilir. Zira başkanlık hükümet sistemi var olur ve var olduğu anda da tüm şartlar bünyesinde mündemiç olur. Başkanlık hükümet sistemi deyim yerindeyse doğal ve tarihi bir süreç içerisinde gelişim göstererek ortaya çıkmamış, aksine ortam şartlarının gereği olarak planlanmış sentetik bir yapıdır. Bundan ötürü başkanlık sisteminde yürütme erkinin oluşumu ve işleyişi de kendi *sui generis* koşullarıyla şekillenir. Yürütme erkinin oluşumunun ve işleyişinin farklılaştığı diğer hükümet sistemlerinin, örneğin Türkiye’deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin, birer saf başkanlık modeli olmadığına ilişkin tespit ve açıklamalarımıza ileride yer vereceğiz.

Yine burada başkanlık sisteminin köken sorununun olmadığını da belirtmek gerekir. Çünkü başkanlık sisteminin kökeni ABD 1787 Anayasasına dayanmaktadır. Bu hükümet sisteminin karakteristiğini kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesi<sup>154</sup> oluşturmaktadır.<sup>155</sup> Gerçekten de başkanlık

<sup>151</sup> Aynı doğrultuda bir niteleme için bkz. Abdullah Sezer, “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 39(1), 2019, s. 370.

<sup>152</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin bir savunusu için bkz. Ramazan Cengiz Derdiman, “Türkiye’de Benimsenecek Hükümet Sistemi ve ‘Cumhurbaşkanlığı Hükümetini’ Tartışmak”, **Başkanlık Sistemine Türkiye**, Ed. N. Talat Arslan, Bursa: Alfa Yayınevi, 2013, s. 267.

<sup>153</sup> Bununla birlikte sistemin savunucuları tarafından 2017 Anayasa değişikliklerine kurucu bir vasıf yüklenmektedir. Yeni bir siyasal ve hukuksal rejimin inşası amacını şu satırlarda bulmak mümkündür: “Türkiye’nin bugün içinde bulunduğu yeni anayasa süreci, aynı zamanda yeni kuruculuk sürecidir. Yüzyıllık toplum karşıtı temel siyasal karar yerine toplumsal iradenin esas alınmasıyla, ortaya yeni anayasal sistem çıkar. Çünkü yapılacak olan 1961 ve 1982’deki gibi göstermelik bir temsiliyet ve halkoylaması değildir. Türkiye’nin ilk bütünsel sivil anayasası, halkın onayıyla ve yüzyıllık temel siyasal karar olan derin anayasa tasfiye edilerek yapılabilir. Bu bağlamda 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği yeni anayasanın koşullarını hazırlayan ve yeni kuruculuğun ilk aşaması olan son derece önemli bir reformdur.” Mehmet Uçum, **Türkiye’nin Demokratik Birliği Mücadelesinde Yeni Aşama**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2018, s. 170.

<sup>154</sup> ABD başkanlık sisteminde yalnızca yatay anlamda değil, dikey anlamda da sert kuvvetler ayrılığı söz konusudur. Selin Esen, “Başkanlık Rejimi Nedir?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, İbrahim Kaboğlu (Ed.), İstanbul: İletişim Yayınları, 3. Baskı, 2016, s. 85. Ayrıca bkz. Oktay Uygun, “Federal Olmayan Bir Başkanlık Ne Anlama Gelir?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, İbrahim Kaboğlu (Ed.), İstanbul: İletişim Yayınları, 3. Baskı, 2016, s. 95-101.

hükümet sisteminde yasama ve yürütme organları işlevsel ve organik bakımdan birbirinden ayrılmıştır. Buna göre her bir kuvvet yalnızca kendi işlevi ile mesul ve sınırlıdır. Dolayısıyla bu işlevlerin icrasında bir kuvvetin diğerine müdahalesi söz konusu olmaz ve kuvvetlerin birbirlerinden bağımsızlığı sistemin zaruri bir sonucudur.<sup>156</sup>

Görüldüğü gibi başkanlık sisteminde yasama kuvveti ile yürütme kuvveti birbirlerinden ontolojik olarak bağımsızdır. Yasama yetkisi seçimle belirlenen meclise, yürütme yetkisi ise ayrı bir şekilde yapılan ve yine seçimle belirlenen başkana aittir. Şu halde burada yasama ve yürütmenin mutlak ayrılığı söz konusudur. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin oluşumunun farklı seçimlerle gerçekleşmesi ve birbirlerini fesih yetkilerinin bulunmaması bu sert ayrımın ontolojik özelliklerini oluşturur. Ancak şunu da ifade edelim ki kuvvetlerin bu sert ayrılığından kontrolsüz bir serbesti ortaya çıkmaz, bilakis kuvvetler arasında dengeli bir denetim ilişkisi hasıl olur. Bu genel bahsi kapatmadan önce yargı kuvvetinin hükümet sisteminin karakterini belirtmede bir etkisinin olmadığını vurgulamak gerekir. Yargı organı her iki kuvvetten de bağımsız ve tarafsız durumdadır.<sup>157</sup>

Öte yandan doktrinde başkanlık sisteminin şartlarının temelde, “asli ve tali” olmak üzere ikiye ayrıldığını görmekteyiz.<sup>158</sup> Bize göre böyle bir ayrım yapmak tutarlı değildir. Hemen belirtelim ki başkanlık sisteminin doğum yeri Amerika Birleşik Devletleri’nde asli ve tali şartlar gibi ayrımlar yapılmamıştır.<sup>159</sup> Bilindiği üzere başkanlık sistemi yapay ve kendine has bir yapıya sahiptir. Zaten doğuşu sentetik olan başkanlık sisteminin daha iyi anlaşılması bakımından birtakım tasniflerle ele almaya çalışmak saf bir yapının bozumuna sebebiyet verebilir ve özünden uzaklaştırılabilir. Benzer şekilde parlamenter sistem de tarihi koşullar sonucu ortaya çıkmışsa da parlamenter sistem “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm”<sup>160</sup> ve benzeri ifadelerle yapı bozumuna

<sup>155</sup> Mehmet Tevfik Gülsoy, “Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 9(51), 2013, s. 261.

<sup>156</sup> Gülsoy, s. 261.

<sup>157</sup> Aynı yönde bkz. Erdal Onar, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?”, **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 71.

<sup>158</sup> Sartori, Lijhpart, Shugart ve Carey, Linz gibi değerli bilim adamlarının tanımları için bkz. Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, 4. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2017, s. 19-37.

<sup>159</sup> Kalaycıoğlu’nun belirttiği gibi “*Bireyin özgürlük ve haklarının en vazgeçilmez değer olması; son derecede güçlü bir yerinden yönetim (decentralism); bağımsız ve yargıç teminatına göre çalışan yargı; belirli bir kapitalizm anlayışına olan güçlü destek ortamı içinde merkezi hükümetin sınırlandırılmış olduğu bir çerçevede (limited government) demokratik rekabeti zedeleyebilecek de olsa çoğunlukçu, tek sandalyeli seçim sistemi; gevşek bir biçimde teşkilatlanmış disiplinsiz çalışan Meclis, parti gruplarıyla işleyen bir sistemdir ABD/demokratik başkanlık sistemi.*” Ersin Kalaycıoğlu, “ABD Başkanlık Rejimi Türkiye’ye Uygulanabilir Mi?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, İbrahim Kaboğlu (Ed.), 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s. 94.

<sup>160</sup> Türkiye’deki rasyonelleştirilmiş parlamentarizm koşullarının sağlaması için bkz. Mehmet Turhan, “Parliamentarism or Presidentialism? ‘Constitutional Choices For Turkey’”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 47(1), 1992, s. 160. Öte yandan doktrinde Albert, parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasındaki farklılıkların işlevsel farklılıklar olmadığını belirtmektedir. Richard Albert, “The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism”, **American Journal of Comparative Law**, 57, 2009, s. 531.

uğramış ve esnek şartlar altında gelişim göstermiştir. Aynı veya benzer bir gelişim başkanlık sistemi için geçerli değildir. Başkanlık sistemi yapay bir ortamda Amerikanın Kurucu Babaları tarafından koşulları belirlenerek kendine özgü bir şekilde ortaya konulmuştur. Dikkat edilirse burada bir “gelişim” söz konusu değildir.<sup>161</sup> Başkanlık sistemi bulunduğu ortamda var olmuş ve var olduğu anda kendine özgü koşullarla bezenmiş ve böylece korunmalıdır. Şu halde başkanlık sistemi denilince benimsediğimiz tabirle saf başkanlık tipi olan ABD başkanlık sistemi anlaşılmalıdır.<sup>162</sup>

## 1. 2. 4. 2. Başkanlık Sistemine İlişkin Tanımlar

### 1. 2. 4. 2. 1. Giovanni Sartori'nin Yaklaşımı

Sartori başkanlık hükümet sistemini üç esas üzerine temellendirmektedir.<sup>163</sup> Şimdi bu unsurları görelim.

a. Devlet başkanının belirli bir süre için -ki bu süre 4 yıl ile 8 yıl arasında değişebilir- doğrudan doğruya veya ona benzer bir şekilde halk tarafından seçilmesidir. Sartori'ye göre bu unsur başkanlık hükümet sisteminin karakteri için zorunludur; ancak başlı başına yeterli değildir. Nitekim Avuturya, İzlanda ve İrlanda'da başkanlar doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir; ancak bunlar “en iyi ihtimalle göstermelik başkanlık sistemleridir”. Çünkü burada, başkanın anayasal yetkileri semboliktir ve bunlar parlamenter sisteme dayalı bir işleyiş göstermektedir. Dolayısıyla burada bir başkanlık hükümet sisteminden bahsetmek mümkün değildir.

b. Hükümet ya da yürütme organı yasamanın oyu ile ne atanabilir ne de düşürülebilir. Başkanın adeta ayrıcalığı konumundaki hükümetlerde “kabine” üyeleri tamamen başkanın takdirine göre atanır ve görevden uzaklaştırılırlar. Bu bakımdan Sartori, meclisin kabine üyelerine güvensizlik oyu verebildiği nadir durumlarda dahi, hükümetin başkanın ayrıcalığı olduğu unsurunu ihlal etmediğini vurgulamaktadır. Zira “her iki durumda da, atama yetkisini tek taraflı olarak elinde bulunduran ve kabine mevkilerini dilediği gibi dolduran gene de başkandır”.

c. Saf bir başkanlık sisteminde başkan ile kabine arasında hiçbir şekilde “ikili otorite”ye müsaade edilmemesi gerekir. Dolayısıyla “otorite çizgisi, başkandan aşağı doğru dümdüz

<sup>161</sup> Gerçekten de başkanlık sistemi parlamenter sistem gibi bir evrimsel gelişime tabi tutulmamış, genellikle sistemin unsurlarına yapılan ilave ve çıkarmalar yoluyla bazıları sadece isminde benzer sistemler ihdas olunmuştur. Bu bahsi Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık sisteminden mülhem sistemler kısmında genişleteceğiz.

<sup>162</sup> Bunun tersi bir anlayış bizi yapı bozmana uğramış diğer sistemleri de başkanlık sistemi ile eşdeğer kabule götürecektir. Örneğin bkz. Franck Moderne, “Les avatars du présidentielisme dans les États latino-américains”, *Pouvoirs*, 2001/3 (n° 98), s. 63.

<sup>163</sup> Bkz. Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Yetkin Yayınları, 1997, s. 113-117. Ayrıca bkz. Kathryn Hochstetler, “Rethinking Presidentialism”, *Comparative Politics*, 38(4), 2006, s. 401. Keza bkz. Giovanni Sartori, “Neither Presidentialism Nor Parliamentaryism”, *The Failure of Presidential Democracy*, Comparative Perspective, Ed. Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, C. 1, Baltimore ve London: The John Hopkins University Press, 1994.

inmelidir; kısacası, üçüncü kriter, başkanının yürütme organını yönlendirmesidir”. Ki bu yönlendirme tam anlamıyla bir işleyiş göstermelidir.

Şu halde Sartori’ye göre bir siyasal sistem, ancak ve ancak devlet başkanının halkoyundan çıktığı, önceden belirlenmiş görev süresi içinde yasama organının oyuyla görevden alınmadığı ve atadığı hükümetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekilde yönlendirdiği takdirde, başkanlık sistemidir. İşte bu üç unsurun tümü yerine getirildiğinde ortaya saf bir başkanlık sistemi çıkmaktadır. Sartori’ye göre söz konusu bu kriterlere uyan halihazırda yirmi başkanlık sistemi mevcuttur ve bunların çoğu Latin Amerika’da yer almaktadır. Şüphesiz bu durum bilinçli bir tercihten ziyade tarihsel bir olgudur. Ancak Sartori’ye göre başkanlık sistemleri iyi işlememektedir; zira ABD hariç olmak üzere, tüm başkanlık sistemleri, dayanıksızdır ve darbelere ve çöküntülere yenik düşmüşlerdir.

#### 1. 2. 4. 2. 2. Arend Lijhpart’ın Yaklaşımı

Lijhpart başkanlık hükümet sistemini doğrudan doğruya tanımlamamış bunun yerine parlamenter hükümet sistemi ile kıyas ederek bir değerlendirmede bulunmuştur. Buna göre parlamenter hükümet sisteminde yürütme organı yasamadan doğmaktadır ve ona karşı sorumludur. Başkanlık hükümet sistemi ise iki temel unsur üzerinden değerlendirilebilir.<sup>164</sup>

a. Parlamenter hükümet sisteminde yürütmenin başı, ki bu kişi, başbakan, şansölye, başkan-bakan, taoiseach gibi resmi ünvanlar alabilir, ve onun kabinesi, yasama organına karşı sorumludur. Bunlar yasamanın güvenine dayanırlar ve yasama iradesinin güvensizlik oyuyla görevden alınabilirler. Başkanlık sisteminde ise, yürütmenin başı konumundaki başkan, anayasanın belirlediği bir dönem için seçilir ve normal olarak, yasama kuvvetinin güvensizlik oyu ile istifaya zorlanamaz. Şüphesiz “impeachment” usulü burada saklıdır.

b. Başkanlık hükümeti sistemi ile parlamenter hükümet sistemi arasındaki bir başka fark da, başkanların ya dorudan doğruya ya da bir seçim heyeti aracılığıyla halk tarafından seçilmesine karşılık, başbakanların yasama organınca seçilmesidir.

Dolayısıyla Lijhpart’a göre 18 ülke parlamenter hükümet sistemi iken üç ülke başkanlık hükümet sistemine dahildir. Lijhpart bununla birlikte kimi diğer kriterleri de değerlendirmektedir. Buna göre, bir kişinin aynı anda her iki organda birden görev almasının mümkün olması veya buna imkan tanınması başkanlık sisteminde söz konusu değildir. Çünkü burada kuvvetlerin kesin ayrılığı

<sup>164</sup> Arend Lijhpart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations”, **The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective**, C. 1, Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela (Ed.), Baltimore ve London: The Johns Hopkins University Press, 1994, s. 92. Ayrıca bkz. Arend Lijhpart, **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Ankara: Yetkin Yayınevi, 1995, Tablo 5.1, s. 64; Arend Lijhpart, **Patterns of Democracy**, 2. Baskı, London: Yale University Press, 2012, s. 106-107.



mevcuttur. Ancak bu kriter de kesin bir ayrıma yol açmamaktadır; zira Lüksemburg, Hollanda ve Norveç'te olduğu gibi, yasama ve yürütmenin birbirine karışması söz konusudur.

Öte yandan başkanlık sisteminde başkan yasama organını feshedemediği gibi yasama organı de başkanın uhdesinde toplanan yürütme kuvvetini feshedememektedir. Ancak Lijhpart, başkanlık sistemlerinin örneklerinden biri olarak gördüğü Finlandiya ve 5. Fransız Cumhuriyetinde, yürütmenin yasamayı feshedebildiğini, buna karşılık, parlamenter sisteme sahip olan Norveç'te yürütmenin yasamayı feshedemediğini belirterek, bu kriterin de elverişsizliğini ortaya koymaktadır.

Üçüncü olarak tüm parlamenter sistemlerde, bölünmüş bir yürütme kuvveti söz konusudur. Gerçekten de burada bir yandan sembolik konumdaki devlet başkanı, diğer yandan hükümetin başı olan ve yürütme organı yetkilerini büyük oranda kullanan bir başbakan bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde ise, başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır. Ancak Lijhpart'a göre bu kriter de ayrılaşma yolunda elverişsizdir. Çünkü Batı Almanya ve Avusturya'da, ayrı bir devlet başkanlığına yer vermeyen parlamenter hükümetler söz konusudur.

Son olarak Lijhpart, başkanın yürütme yetkisinin tek sahibi olması ve parlamenter sistemdeki başbakan ve kabinenin kolektif bir yürütme organı oluşturması ilkesinin de yeterli bir kriteri teşkil etmediğini ortaya koymaktadır. Zira başkanlık sistemindeki yürütme yetkisinin tek bir kişide toplanması ve kabinenin, başkanın atadığı astlardan oluşması zorunlu değildir. Çünkü yürütme organının tek bir kişide değil bir kurulda toplandığı başkanlık sistemi örnekleri de vardır. Nitekim Uruguay bu bağlamda örnek gösterilebilir. Ancak yazar daha sonra bu görüşünden vazgeçmiştir.<sup>165</sup>

### 1. 2. 4. 2. 3. S. Matthew ve J. M. Carey'in Yaklaşımı

Matthew ve Carey başkanlık hükümet sistemini parlamenter hükümet sisteminden ayıran altı fark belirlemiştir.<sup>166</sup> Buna göre;

- a. Devletin başı aynı zamanda hükümetin de başıdır.
- b. Başkan, kabineyi atar.
- c. Yasama ve yürütme organını belirleyen üyeler birbirinden farklıdır.
- d. Yürütme, yasamanın güvenine tabi değildir.
- e. Başkan yasama organını feshedemez.
- f. Yasama organı, yönetimin en üst gücüdür.

Bununla birlikte iki önemli husus daha söz konusudur. İlk olarak, başkan ile başbakanın seçiminin birbirinden farklı olması gerekir. Başkanlar halk tarafından seçilirken başbakanlar meclis iradesinden neşet etmektedir. İkinci olarak yürütmeden kimin sorumlu olacağı sorunu söz

<sup>165</sup> Lijhpart, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations*, s. 93.

<sup>166</sup> Matthew S. Shugart ve John M. Carey, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge: Cambridge University Pres, 1992, s. 18-22.

konusudur. Başkanlık hükümet sisteminde bu sorumluluk başkana aittir, parlamenter hükümet sisteminde ise söz konusu sorumluluk yasama organına aittir. Şu halde, başkanlık hükümet sisteminde ilk olarak başkan halk tarafından seçilir. İkinci olarak yasama ve yürütme organlarının görev süreleri sabittir ve birbirlerinin güvenine dayanmazlar. Üçüncü olarak hükümet kompozisyonunu seçilmiş yürütme gücü teşkil eder. Dördüncü olarak başkan, anayasanın kendisine tanıdığı kanun yapma yetkisine haizdir. Gerçekten de başkan, yasama faaliyeti sürecinde veto yetkisi gibi herhangi bir yetkiye sahip değilse o halde, yalnızca yürürlüğe girmesinde kendisinin hiçbir etkiye sahip olmadığı kanunları yürütür. Bu durumda başkana, kanun yapma yetkisinin tanınması, halkın desteklediği siyaset programının başkanlık seçimi aracılığıyla gerçek bir olguya dönüşmesini güvence altına alan bir yoldur. Aşağıda bu konuyu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ekseninde etraflıca tartışacağız.

#### 1. 2. 4. 2. 4. J. Juan Linz'in Yaklaşımı

Linz başkanlık hükümet sistemlerini iki esaslı unsura dayanarak ortaya koymaktadır.<sup>167</sup> Buna göre;

a. Yürütme organını kontrol eden başkan ile –bir veya iki meclisten oluşan- yasama organını teşkil eden kongrenin halk tarafından seçilmesi, bu şekilde her iki organın da demokratik meşruiyete sahip olması. Görüldüğü gibi burada çifte meşruiyet durumu söz konusudur.

b. Başkan ve kongrenin sabit bir görev süresi için seçilmeleri. Başkanın görev süresi yasamanın görev süresinden, yasama organının da akıbeti başkandan ayrıdır. Bu durum ise başkanlık sistemlerinin katılığı sorununu beraberinde getirmektedir.

Bununla birlikte Linz, bu sistemlerin kimi tali özelliklerine de değinmiştir. İlk olarak başkanın ancak sınırlı bir süre için bu makamda bulunması, yani yeniden ve ardarda seçilmemesi söz konusudur. İkinci olarak başkanın ölümü veya *impeachment* durumunda başkan yardımcılarının otomatik halefiyeti bulunmaktadır. Üçüncü olarak, başkanın kabineyi atamak ve kabine üyelerini azletmekte mutlak yetkiye sahip olması hususudur. Nihayet hükümetin başı ve devletin başı sıfatlarının tek kişide, yani başkanda birleşmesi durumu vardır.

<sup>167</sup> Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make A Difference?”, **The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives**, C. 1, Linz ve Arturo Valenzuela (Ed.), Baltimore ve London: The Johns Hopkins University Press, 1994, s. 6. Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, **Journal of Democracy**, 1(1), 1990, s. 51-69. Ayrıca bkz. Scott Mainwaring ve Matthew S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy”, **Comparative Politics**, 29(4), 1997, s. 449-471.

### 1. 2. 4. 2. 5. Douglas Verney'in Yaklaşımı

Verney ABD başkanlık sisteminden mülhem olarak oldukça sınırlayıcı bir yaklaşım sergilemektedir.<sup>168</sup> Buna göre;

a. Parlamento yalnız parlamento olarak kalmaktadır. Dolayısıyla yürütme yasamadan kaynaklanmaz. Yani parlamento geniş anlamda meclis artı hükümet şeklinde ele alınmamalıdır. Zira Verney'in tanımladığı şekilde parlamento dar anlamıyla kullanılır ve parlamenter sistemdeki bir yapıyı ifade etmemektedir.

b. Yürütme tekil ve tekeldir. Halk tarafından seçilir ve bu seçim yasama meclisi seçimleri ile eşzamanlıdır. Başkan belirli bir süre için seçilir.

c. Hükümetin başı devletin de başıdır.

d. Başkan yardımcılarını atar ve onların başı konumundadır.

e. Başkan yürütmeyi bir başına oluşturur.

f. Yasama organını teşkil eden üyeler idari ve benzeri birimlerde görev almazlar.

g. Yürütme anayasaya karşı sorumludur; dolayısıyla yürütme yasamaya karşı sorumlu değildir.

h. Başkan yasama organını feshedemez ve yasama iradesi üzerinde zorlayıcı bir güç kullanamaz.

ı. Yasama organı, nihai olarak hükümetin diğer bölümlerinden üstündür; yasama ve yürütme organlarının parlamentoda olduğu gibi birleşmeleri söz konusu değildir.

i. Yürütme organı seçmene karşı doğrudan sorumludur.

j. Siyasal sistemde güç odaklanmasına müsaade edilmez.

### 1. 2. 4. 2. 6. Tanım Denemesi

Başkanlık sistemi ihtiyaca nazaran tasarlanarak ortaya konmuş suni ve mutant bir yapıdır . Ortaya çıktığı dönemin zorlayıcı koşullarının arayışında en iyisini bulmak adına önerilen ve tecrübe edindikçe yerleşip beğenilen, esasen tamamen sentetik bir anayasal yapı olarak kurgulanan başkanlık hükümet sistemi doğduğu andan bugüne başkalaşmadan gelen kurumsallaşma geleneği ile kökleşen sağlam bir yapıya bürünmüştür. Dolayısıyla kurumsal hafızasını olgunlaştırmış başkanlık hükümet sistemi parlamenter hükümet sistemine göre köken ve geleceğinde tam olarak tutarlıdır. Sürdürüle gelen nizam ve insicam aynı zamanda başkanlık hükümet sisteminin yapısal bozumununa set olmaktadır. Ancak buna rağmen başkanlık sistemi olarak adlandırılan -ki bu isimlendirme sistemin ayırt edici özellikleri olmaksızın tam karşılığını bulamayacaktır- çeşitli

<sup>168</sup> Douglas Verney, *The Analysis of Political Systems*, London: Routledge ve Kegan Paul Press, 1959, s. 39-56. Bu doğrultuda bir diğer tanım için bkz. Ivo D. Duchacek, *Power Maps: Comparative Politics of Constitutions*, Santa Barbara: ABC-Clio Pres, 1973, s. 186-191.

hükümet sistemleri söz konusudur. Şüphesiz bunları karma rejimler<sup>169</sup> (hybrid regimes) olarak adlandırmak isabetli bir yaklaşımdır.

Bunları da dikkate alarak başkanlık hükümet sisteminin kodlarını yukarıdaki yaklaşımları da göz ardı etmeksizin mücmel olarak açıklayalım. Ancak biz burada başkanlık sisteminin saf halini savunduğumuz için ampirik veriler ve örneklerden ziyade teorik temelleri dikkate alarak başkanlık hükümet sistemini bunun üzerine kurgulayacağız. Buna göre;

a. Başkan yürütme yetkisini tek başına kullanabilmelidir. Tabiri caizse yürütme iradesi başkanın iradesi ile eşit ve denktir.

b. Başkan doğrudan doğruya veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmelidir. Gerçekten de ampirik veriler başkanın doğrudan benzeri yollarla da halk tarafından seçilebildiğini ortaya koymaktadır. Nitekim seçim kurulları (electoral college) aracılığıyla başkanın seçilebildiği örnekler mevcuttur.

c. Yasama organı da tıpkı başkanda olduğu gibi belirli sabit bir süre için halk tarafından seçilmelidir.

d. Yasama ve yürütme kuvvetleri her ikisinin de birbirlerinin varlığına son verebilecek hukuki mekanizmalardan yoksun olması gerekir. Bu husus oldukça önemlidir; zira başkanlık sisteminin temel kodunu oluşturan kuvvetlerin sert ayrımı burada devreye girmektedir. Dolayısıyla bir başkanlık sisteminde karşılıklı fesih kurumu söz konusu olmamalıdır.

e. Kanımızca tipik bir başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organlarının oluşumu birbirinden ayrı olmalıdır. Şüphesiz kökende ayrılık gelecekte karşılıklı yaşayabilirliği etkilememektedir. Burada bu savı ileri sürmemizin sebebi, bir yandan yürütme ve yasama kuvvetlerinin birbirlerinden köken bakımından ayrılarak kuvvetler ayrılığının sağlanması diğer yandan birbirlerine karşı yasama ve yürütme iradelerinin bağımsız oluşması suretiyle sistemin sağlıklı çalışması ve hukuk devleti gereklerine uygun düşmesidir.

f. Yürütme yasamanın güvenine tabi olmamalıdır.

g. Yasama kuvveti ülke idaresindeki en üstün güç olmalıdır. Dolayısıyla bir başkanlık sisteminde yasama iradesi işlevsiz kılınmamalıdır.

Sonuç olarak başkanlık sistemi *sui generis* bir yapıya sahip olduğu gibi adeta bir negatif statü olarak da bazı özellikleri de taşımamalıdır. Bu bağlamda genel bir ifade ile demokratik hukuk devletinin gerekleri ve araçlarıyla bağdaşmayan sistem özelliklerinin yapısal montajı tipik başkanlık sisteminin bozulmasına yol açması kaçınılmazdır.

<sup>169</sup> Ayrıca bkz. Bülent Daver, **Siyaset Bilime Giriş**, 5. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993, s.189.

### 1. 3. ABD Başkanlık Sisteminin Uygulanma Biçimi

Yukarıda izahını verdiğimiz yaklaşım eşliğinde başkanlık hükümet sistemi ve bundan mütevellit karma sistemlerin olan/olması gereken özelliklerini harmanlayarak irdeleyelim.

#### 1. 3. 1. ABD Başkanlık Sistemi: Denge ve Denetimin (Checks and Balances) Somut Görünüm Örneği

##### 1. 3. 1. 1. ABD Anayasasının Oluşumu ve Niteliği: Başkanlık Sistemine Doğru

Amerika Birleşik Devletlerinde başkanlık sistemi yeryüzünün en eski anayasası olarak kabul edilen 1787 Anayasası ile ihdas edilmiştir. Dolayısıyla başkanlık sistemi tipik şekliyle 1787 ABD Anayasasının kabul ettiği bir hükümet biçimidir. Bu hükümet biçimi daha önce de ifade ettiğimiz üzere suni ve suni olduğu kadar da *sui generis* bir yapıya sahiptir. ABD başkanlık sistemi parlamenter sistem gibi doğal ve tarihsel bir gelişimin sonucu değildir. Gerçekten de başkanlık sistemi burada 1787'nin Mayıs ayında Filadelfiya'da toplanan Kurucu Meclisin<sup>170</sup> uzun müzakereleri sonucunda geliştirdiği sentetik bir kurgudur.<sup>171</sup>

Görüldüğü gibi parlamenter sistem doğal seyri içerisinde önce uygulanıp sonra Locke ve Montesquieu gibi yazarlar tarafından fikri alt yapısı ortaya konulmuşken, başkanlık sisteminde ise

<sup>170</sup> 1775'in Mayıs ayında Philadelphia'da ikinci büyük kongre toplanmıştır ve siyasi bir yapı oluşturmak yetkisi bulunmayan bu kongre yalnızca, maruz kaldıkları zararların telafisini talep etmek üzere toplanan bir meclis idi. Bu şekilde olmakla birlikte, olayların etkisiyle milli bir hükümet gibi hareket etmeye ve bu tür bir hükümete ait kimi görevleri görmeye mecbur kaldı. Bu kongre, konfederasyonun yürürlüğe girdiği tarihe (1781) kadar, altı yıl süresince, kolonilerin tek milli hükümet organı, görevini gördüğü gibi, sonradan Amerika Birleşik Devletleri olacak ilk milli hükümet oldu. Bkz. Muvaffak Akbay, "Amerika Birleşik Devletlerinin Anayasa Tarihi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 7(1-2), 1950, s. 30.

<sup>171</sup> ABD'de hükümet sistemi kurgulanırken temel kaygı şudur: öyle bir şey yapılmalı ki devletin başındaki kişi kral gibi yine güçlü olsun, ama hem dengelensin, hem de yönetilenlerin iradesine dayansın, onlara hesap versin, yani seçimle işbaşına gelsin. Bu sefer de şu sorun tartışma konusu olmaktadır: "Peki, seçilmiş bir kral oluşturduk ve seçtik. Yani hanedanlığa geçit vermedik. Peki, onu nasıl dengeleyeceğiz?". Burada ise ilk akla gelen aktör İngiltere'de olduğu gibi parlamentodur. Fakat İngiltere'deki parlamentonun olumsuz özellikleri bu kez masaya yatırılmaktadır. Peki, nedir bunlar? Bir defa İngiltere'de kral nasıl hata yapmaz bir egemen olarak telakki ediliyorsa, yani yönetilenler karşısında mutlak bir güce sahipse, aynı şey parlamento için de geçerlidir. Yani yönetilen karşısında yasama iradesi olarak parlamentonun konumu aynen kraldaki gibi mutlaklıktır (parlamento kadını erkek, erkeği kadın yapma dışında her konuyu düzenleyebilir). Zaten İngiltere'de yasamanın üstünlüğü ilkesi buradan gelmektedir. Kralın da esasen soylular arasından süreç içerisinde ayrışıp yükselen bir soylu olduğu da hatırlanmalıdır. Şu halde, aynen İngiltere'de olduğu gibi, yasama yetkisi kralda olmamalı, parlamentoda olmalı, ama parlamento yalnızca parlamenterlerin çıkarı söz konusu olduğunda değil, halkın çıkarları için dengelenmelidir. Bunu da parlamentonun halkın iradesine dayandırılması, yani özgür seçimle oluşturulması ile sağlamak imkanı vardır. Böylece İngiltere'de olduğu gibi hem güçlü devlet başkanı, hem de güçlü parlamento ortaya konulmuş olunmaktadır. Ancak bunların güçlü oluşları yalnızca kendi yetki alanlarında, yani yasama ve yürütme alanlarında sınırlı olmaktadır. Üstelik her iki temel iradenin soylulardan oluşmasının önüne geçerek, denge bizatihi topluma dayandırılarak gerçekleştirilmektedir. Bkz. Osman Can, "Başkanlık Sistemi Hakkında Birkaç Not", **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, Ed. N. Talat Arslan, Bursa: Alfa Yayınları, 2013, s. 158.

fikirden ameliyeye geçilmiştir.<sup>172</sup> Diğer bir ifadeyle başkanlık hükümet sistemi, “kurucu babalar” tarafından önce düşünüldü tasarılanmış sonra da ilkeleri tespit edilerek anayasal yapıya dahil edilmiştir.<sup>173</sup> Bu durum şunu göstermektedir: parlamenter hükümet sistemi entelektüel tarihi süreci takip edilebilen doğal bir siyasi ve hukuki olgu olduğu kadar ampirik açıdan esnek koşulları bünyesinde barındıran ve bu nedenle siyasi ve sosyolojik açıdan başkanlık sistemine göre daha az törpüleyici ve uyumlu bir yapıya haizdir.<sup>174</sup> Başkanlık sistemi ise katı ve esnek olmayan bir yapıya sahiptir.

Amerika<sup>175</sup> Kıtası 1492’de Kristof Kolomb tarafından keşfedildikten bir yüzyıl sonra ilk İngiliz göçmenleri Kıtaya vardılar. İngiltere’den göç edenler bir yandan mali külfetlerden diğer yandan dini baskıdan kurtulmak için göç ettiler. Şüphesiz bunlar kendi sosyolojik ve kültürel kodlarını da Kıtaya taşıdılar. Böylece hukuksal ve siyasal dokular İngiliz kültürü üzerine şekillendi.

İngiltere’deki savaşlar neticesinde İngiliz mali yapısı çökmenin eşiğine gelmişti. Bunlar oldukça ağır vergiler ile telafi edilmeye çalışılıyordu. Dolayısıyla bu vergiler beraberinde siyasal çözümü de getirdi. Özellikle sömürgeler söz konusu bu ağır vergilerin meşru olmadığını ileri sürdüler. Bunun neticesinde on üç koloniden müteşekkil sömürgeler, gayeleri henüz bağımsız bir devlet kurmak olmasa da Filedelfia’da birkaç kez toplandılar. 1774’te bir Haklar Beynamesi yayımladılar ve bu bağlamda kendilerine ait bazı hakların altını çizdiler. Ancak kısa bir süre sonra İngilizler ile sömürgeler çatışmaya başladılar. Bu andan itibaren de bağımsızlık fikri gelişti.<sup>176</sup> Nitekim 1776’da Bağımsızlık Beynamesi ortaya çıktı.

İşin ilginç yanı sömürgelerin aralarında da tam anlamıyla bir anlaşma yoktu.<sup>177</sup> İlk ortak anayasa ise 1777’de ihdas edilmiş ve bir konfederasyon kurulmuştur.<sup>178</sup> Burada Kongre denilen bir Meclis öngörülüyordu. Ancak bu sistem pek sağlıklı işlemedi; zira Kongrenin aldığı kararlar konfedere devletler tarafından benimsenip uygulanmıyordu. İşte nihayet 1787’de gerçekleştirilen

<sup>172</sup> Ali Akdemir ve Gözde Mert, **Liderlik Yönüyle Dünyadaki Başkanlık Sistemi**, İstanbul: Beta Yayınları, 2018, s. 31.

<sup>173</sup> Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1960, s. 141-142.

<sup>174</sup> Dolayısıyla biz ABD başkanlık sistemini kutsamak adına değil fakat ampirik olarak doğuşundan bu yana en iyi işlediğini düşündüğümüz başkanlık hükümet sistemi olduğu ve bundan kaynaklanan yeni sistem arayışlarının ilgili toplumun yapısına uysa dahi orijin sistemin bozulmuş hali olarak mütalaa ettiğimizden Kuzu’nun şu savına katılmamaktayız: “*Parlamenter sistem İngiliz tarihi içerisinde doğup geliştiği için tüm özellikleri İngiliz toplumunun kültürel yapısını yansıtmaktadır; oysa başkanlık sistemi, insan aklının bulunduğu ve geliştirdiği bir model olduğundan her ülkenin insanları oturup kendi ülkesinin şartlarını da dikkate alarak pekala ülkelerine özgü bir başkanlık modeli oluşturabilir.*” Bkz. Burhan Kuzu, **Başkanlık Sistemi**, İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı, 2011, s. 19.

<sup>175</sup> Bu bağlamda daha detaylı bir değerlendirme için bkz. Bruce Ackerman, “Constitutional Politics/Constitutional Law”, **The Yale Law Journal**, 99, 1989, s. 453-547.

<sup>176</sup> ABD’de bağımsızlığın kısa bir tarihçesi için bkz. Rıza Arslan, “Başkanlık Sistemi ve Amerika Bileşik Devletleri”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, Ed. N. Talat Arslan, Bursa: Alfa Yayınları, 2013, s. 190-195.

<sup>177</sup> Bu bağlamda ABD’deki sömürge oluşumları hakkında önemli bir çalışma için bkz. Muvaffak Akbay, “Amerika Birleşik Devletlerinin Anayasa Tarihi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 7(1), 1950, s. 18-39.

<sup>178</sup> Lucian Radu, “The System of ‘Checks and Balances’ in the Relationship Between the U.S. Presidency and American Congress”, **Bulletin of the Transilvania University of Braşov**, 3(52), 2010, s. 244-245.

Anayasa ile federal devlet şekli resmi şekil olarak kabul edildi ve aynı Anayasa ile bugün de yürürlükte olan başkanlık sistemi kurulmuş olundu.

ABD başkanlık sistemi dört kurucu babanın görüşleri üzerine oturmuştur. Örneğin Madison otoriter bir gelişime sebep vereceği düşünceyle yasama, yürütme ve yargının tek elde toplanmasına şiddetle karşı çıkmıştır.<sup>179</sup> Bu fikrin benimsenmesiyle, yazılı bir anayasa, halk egemenliği ve sınırlanmış iktidar olmak üzere üç temel kaide üzerinde başkanlık sistemi kurulmuştur. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan bu sistemde başkan, hem devletin hem de yürütmenin başıdır. Öyle ki başkan görev süresi dolmadan yasama organı tarafından düşürülemez, başkan da yasama organını feshedemez.

Her şeyden önce belirtmek gerekir ki 1787 ABD Anayasası ülkenin yönetimi üzerindeki fikir birliğinden doğan ortak bir anlaşmanın eseridir. Bu anayasa “check and balance” sistemi üzerine kurulmuştur.<sup>180</sup> Ayrıca Magna Carta, Bill of Rights gibi temel insan hakları belgelerini dikkate alan oldukça duyarlı bir anayasadır. Halk egemenliğine dayanan kuvvetler ayrılığını anayasal yapılanmanın merkezine alan Anayasa kuvvetler arası dengeyi hem yatay hem de dikey anlamda sağlamıştır.<sup>181</sup>

1787 ABD Anayasasının otoriter hükümet sistemlerine karşı adeta bir manifesto niteliğinde olduğu söylenebilir.<sup>182</sup> Hak ve özgürlük bu anayasanın temel paradigmasını teşkil etmektedir.<sup>183</sup> Daha anayasanın yapım sürecinde toplumun huzuru, güvenlik, adalet ve insan hakları anlayışı kaygısı göze çarpmaktadır ki bunlar başlangıç hükümlerinde de yerini almıştır.<sup>184</sup> Ayrıca anayasa federe devletlerin kendi aralarında ve federe devletler ve federal devlet arasında yetki paylaşımını ihdas ederek denge ve denetim mekanizmasını siyasal yönden de kurmuştur.

Değiştirilmesi oldukça zor olan Anayasa bir yandan da çerçeve anayasa olması dolayısıyla esnek bir yapıya sahiptir. Anayasanın temel ilkeleri anayasacılık ve buna bağlı değerler dizisinde belirginleşmektedir. Bu yönüyle 1787 Anayasası kuvvetler ayrımına dayanır,<sup>185</sup> insan hak ve

<sup>179</sup> Charles F. Hobson, “James Madison, the Bill of Rights, and the Problem of the States”, **William and Mary Law Review**, 31(2), 1990, s. 268.

<sup>180</sup> Jason L. Stern, **About America**, Ed. Paul A. Arnold, Braddock Communications, Virginia 2004, s. 20.

<sup>181</sup> Hüseyin Gül, İhsan Kamalak ve Songül Sallan Gül, “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Strategic Public Management Journal**, 3(Özel Sayı), 2017, s. 107.

<sup>182</sup> Bu durumun Locke ve Montesquieu’nun görüşlerinden yararlanmış olmasının oluşturduğu bir sonuç olduğu söylenebilir. Ackerman, *Constitutional Politics/Constitutional Law*, s. 454.

<sup>183</sup> Ayrıca bkz. Namık Kemal Öztürk ve Hüseyin Kurt, “Amerikan Başkanlık sistemi”, **Başkanlık Sistemi**, Ed. Murat Aktaş ve Bayram Coşkun, Ankara: Liberte Yayınları, 2015, s. 55.

<sup>184</sup> Geroge W. Pascal, **The Constitution of the United States**, Wahsington: W.H. and O.H. Morrison Law Booksellers, 1868, s.1 vd.

<sup>185</sup> ABD’de kuvvetler ayrılığı kuvvetler birliğinin tam tersi bir anlayışa sahiptir. James Bryce’e göre Amerikalılar siyasi felsefelerinin gelişiminde Montesquieu’nun 1740’larda Cenevre’de isimsiz basılan Kanunların Ruhı adlı eserinden yararlandılar. Montesquieu İngiltere’de kişi ve kamu özgürlükleri konusunu Kıta Avrupası’nın baskıcı sistemleriyle karşılaştırıp İngiliz Anayasasını örnek sistem kabul ederek bu mükemmeliyeti yasama, yürütme ve yargı organlarının her birini diğerinin gözetim ve denetimine vererek sağlamıştı. Yasama, yürütme ve yargının birbirlerinden ayrılmasının özgürlüğün en

özgürlüklerini önceler; anayasanın üstünlüğü söz konusudur ve yasa önünde herkesin eşitliği ilkesini uygulamaya koyma gayreti kısa sürede sonuç vermiştir.

### 1. 3. 1. 2. ABD Başkanlık Sisteminin Özellikleri

Biz burada başkanlık hükümet sistemini saf biçimiyle, prototipi ABD örneği olan haliyle ele alacağız.<sup>186</sup> Esasında başkanlık sisteminin tanımı da bu doğrultuda yapılmaktadır. Buna göre başkanlık sistemi yasama ve yürütme organları arasında sert kuvvetler ayrılığının bulunduğu, yürütme iradesinin tek kişiden oluştuğu bir hükümet sistemidir. Başkan kural olarak yasama organına karşı sorumlu tutulmaz; yasama organı *impeachment* usulü dışında başkanı görevden alamaz. Buna karşılık başkan da yasama organını feshetme yetkisine sahip değildir. Kısacası burada iradeler köken ve geleceğinde birbirlerinden ayrıdır. Yürütme yetkisi sabit bir süre için halk tarafından seçilen başkandır; yasama yetkisi de yine sabit bir süre için halk tarafından seçilen parlamentodadır.

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları arasındaki sert kuvvetler ayrılığı denge ve fren ilkesine dayanır.<sup>187</sup> Buna göre her iki irade de birbirlerini hem dengeleyecek hem de denetleyecektir. Nitekim başkan önemli üst düzey yetkilileri atar ve Senato da bu atamaları onaylar; Kongre'nin kabul ettiği kanun başkan tarafından veto edilebilir. Bize göre bu şekildeki denetimin sağlanabilmesi için bağımsız ve tarafsız<sup>188</sup> ve *primus inter pares* niteliği olan bir yargı iradesi<sup>189</sup> de gereklidir.<sup>190</sup> İşte ABD başkanlık sistemi bu denli hassas dengeler üzerine kurulmuştur.

---

büyük güvencesi olduğuna dair fikir kadar hiçbir doktrin Amerikan Anayasasını yazanlar ve Amerikan devlet adamlarına etki etmemiştir. Dolayısıyla bu nedenlerden ve koloni tarihinin belirleyiciliğinden dolayı kuvvetler ayrılığı ilkesi ABD kurucu babaları için anayasalarının kalbi olmuştur. Bkz. Süha Atatüre, **Amerika Birleşik Devletlerinin Siyasi Yapısı**, İstanbul: Beta Yayınları, 2017, s. 104.

<sup>186</sup> Parla'nın bu konudaki fikirlerini olduğu gibi aktarmakta yarar vardır: "İki büyük savaş arası Avrupasında yürütmenin üstünlüğü prensibini anayasallaştıran 'şef sistemleri'ni bir tarafa koyarsak, İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar parlamenter sistemden tek ciddi istisnayı teşkil ettiğini söyleyebileceğimiz ABD başkanlık sistemi, o ülkenin özel tarihi şartlarının yarattığı bir olgudur. Hiçbir bakımdan 1980'ler Türkiye'sine örnek teşkil edemez. Kaldı ki ABD'de başkanın yetkileri kongre karşısında sınırlıdır; öyle kararname, hele 'emirname' gibi yetkileri söz konusu değildir. Yasama-yürütme ilişkilerindeki 'kontroller ve dengeler' kuralı bir tarafa, başkanın yetkileri, daha doğrusu üslubu, konusunda önemli bir dar yorum, geniş-yorum münazarası da mevcuttur." Taha Parla, "1980'lerde Anayasa Değişikliği ve Başkanlık Sistemine Doğru", **Dünya Dergisi**, 4 Aralık 1980.

<sup>187</sup> Esasında ABD modeli başkanlık sistemi, demokrasi ile kişisel yönetim sentezinin bir ifadesidir. Burada kişisel yönetim kanadı, İngiltere monarşisinin Kuzey Amerika'daki karşılığı olarak Başkanın şahsında somutlaşır. Fakat bu yönüyle başkanlık sisteminin demokrasiye ters sonuçlar doğurabileceği açıktır. Zaten sistemin demokratik sonuçlar verdiği tek mekan ABD'dir. Hatta denir ki ABD demokrasisi başkanlık sistemi sayesinde değil, ona rağmen demokrasidir. Bülent Tanör, **Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri**, İstanbul: TÜSİAD, s. 64-65.

<sup>188</sup> George Tridimas, "Independent Judiciary", **Springer Encyclopedia of Law and Economics**, New York: Springer, 2014.

<sup>189</sup> David S. Law, "A Theory of Judicial Power and Judicial Review", **The Georgetown Law Journal**, 97, December 2009, s. 756-758.



Şüphesiz başkanlık sisteminde yasama ve yürütme iradeleri arasında eşgüdüm ve işbirliği de gereklidir.<sup>191</sup> Bu bakımdan da ABD’deki başkanlık sisteminin temel üç özelliğini<sup>192</sup> belirtmemiz gerekir. İlk olarak ABD’de iki partili bir sistem söz konusudur. İkinci olarak siyasi hayata egemen olan bu iki parti arasında sert ve derin ideolojik farklılaşmalar bulunmaz. Bu durum da polarizasyonu engeller ve sistemin katılaşmasını önler. Üçüncü olarak burada parti disiplini kavramı bulunmamaktadır. Bu durum başkanla Kongre çoğunluğunun farklılaştığı hallerde başkanın Kongre’de her konu için ayrı ayrı ittifaklar kurarak istediği düzenlemeleri yasalaşmasını sağlar.<sup>193</sup>

Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi başkanlık sisteminin baz versiyonu ABD’de olsa da başkanlık sisteminden mülhem kimi hükümet rejimleri de söz konusudur. Burada özellikle Latin Amerika örneklerine değinmek yararlı olacaktır. Latin Amerika ülkelerindeki hükümet sistemlerinin başkanlık hükümet sisteminden mülhem olmalarına rağmen bu denli farklılaşmasına neden olan koşullara ekonomik, toplumsal ve tarihsel unsurlar örnek gösterilebilir. Gerçekten de Latin Amerika ülkelerinde derin kültürel, sınıfsal ve ekonomik farklılıklar söz konusudur. Bunlar da yaygın şiddet hareketlerine sebep vermektedir. Bu şekildeki bir ortamda da kuvvetler arasında dengenin kurulması neredeyse imkansızdır. Kaldı ki Latin Amerika ülkelerinde yukarıda değindiğimiz türden bağımsız, tarafsız ve etkin bir yargı kuvveti de söz konusu değildir. Üstelik derin ideolojik farklılıklara dayanan çoklu bir parti sistemi Latin Amerika ülkelerine hakimdir. Sonuçta da güçsüz ve etkisiz başkanlar ortaya çıkmış ve söz konusu bu başkanlar da antidemokratik yollara başvurma eğilimi göstermişlerdir.

### 1. 3. 1. 2. 1. Asli Özellikler

Şimdi başkanlık sisteminin karakteristik özelliklerine değinelim.<sup>194</sup>

<sup>190</sup> Jeffrey M. Sharman, “Judicial Ethics: Independence, Impartiality, and Integrity”, **Inter-American Development Bank**, Washington D.C. May 19-22, 1996.

<sup>191</sup> Günsevi Evcimen, “Başkanlık Hükümet Sistemi: ‘Ratio Politica’sı ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 47(1), 1992, s. 319.

<sup>192</sup> Selin Esen, “Başkanlık Rejimi Nedir?” **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s. 84.

<sup>193</sup> Bununla birlikte Ackerman gelinen noktada ABD’de yasama iradesinin yürütme karşısında etkisizleştiğini düşünmektedir. Öyle ki Ackerman bunun çözümü için yasama içerisinde “Supreme Executive Tribunal” gibi bir oluşumun kurulmasını talep etmektedir. Yürütmeye bağlı güç yoğunlaşmasını, özellikle kararname ekserinde, Ackerman bir acil bir tehlike olarak görmektedir. Bunun için bkz. Bruce Ackerman, **The Decline and Fall of the American Republic**, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010; Bu kitabın bir değerlendirmesi için özellikle bkz. Trevor W. Morrison, “Constitutional Alarmism”, **Harvard Law Review**, 124, 2011, s. 1688-1691.

<sup>194</sup> Ayrıca bkz. Joseph LaPalombara, **Politics within Nations**, New Jersey: Prentice-Hall, 1974, s. 198-199.

### 1. 3. 1. 2. 1. 1. Yürütme Yetkisi Başkanlıkta Toplanır

Başkanlık hükümet sisteminde yürütme iradesi tek kişiden oluşmaktadır ve ayrı bir seçimle belirlenen bu kişiye “başkan” adı verilir. Yani başkanlık hükümet sisteminde “tek başlılık” söz konusudur.<sup>195</sup> Dolayısıyla kolektif bir yürütme organı başkanlık sisteminde yoktur. Bu tek başlılık beraberinde oldukça etkili yetki ve sorumluluklar dizisi getirmektedir. Bu nedenle burada parlamenter hükümet sistemindeki gibi sembolik bir devlet başkanlığından bahsedilemez.<sup>196</sup> Başkan donatıldığı yetki ve sorumluluklarla birlikte, gerçek anlamda bir devlet başkanıdır.

Görüldüğü gibi başkanlık sisteminde tüm yürütme yetkisi bir kişide gerçekleşmektedir. Yürütme birimlerinin başında bulunan kişiler, parlamenter sistemin bakanları gibi değildir ve bunların hepsi başkanın yardımcısı sıfatını taşırlar. ABD’de bu kişilere “sekreter” denilir; bu kişilere *bakan* yerine *sekreter* denilmesi makamın gereklerini tam karşılayan yerinde bir isimlendirmedir.<sup>197</sup> İşte bu sekreterler başkanın emir ve talimatı dışına çıkamazlar; sekreterler başkan tarafından atanır ve yine onun tarafından görevden alınır. Bu durumun mantıksal bir sonucu olarak da sekreterler herhangi bir makam veya organa karşı değil, münhasıran başkana karşı sorumludurlar; elbetteki başkan görüşleri ile bağlı olmaksızın ve son söz kendisinde kalmak üzere sekreterlerine danışabilir.<sup>198</sup> Sonuç olarak “saf” başkanlık sisteminde başkan hükmü altındaki sekreterleri vasıtası ve üzerinden devlet başkanlığı görevini de yerine getirir.<sup>199</sup>

Peki, yürütme organının tek kişinin hükmünde olması nasıl ayırt edici bir kriter olarak benimsenebilir? Başkanlık hükümet sistemini saf biçimiyle ele alarak parlamenter hükümet sisteminin karşıtlığı üzerinden değerlendirmek suretiyle bu kriterin elverişli olduğunu göstermek

<sup>195</sup> Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Bursa: Ekin Yayınevi, 2014, s. 231.

<sup>196</sup> Ayrıca bkz. John M. Carey, “Presidential Versus Parliamentary Government”, [https://www.colorado.edu/ibs/es/alston/psci4028/fall\\_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf](https://www.colorado.edu/ibs/es/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf) 2.06.2018.

<sup>197</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 232.

<sup>198</sup> Gerçekten de ABD yaşanan tarihi bir olay bu durumu çok güzel bir şekilde özetlemektedir. Buna göre Abraham Lincoln kabineye bir öneri getirir ve bu öneriye kendisi dışında herkes karşı çıkar. Fakat Lincoln “yedi hayır, bir evet; evetler kazandı” diyerek toplantıyı bitirir. Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 232. Ayrıca bkz. Onar, s. 73.

<sup>199</sup> Fakat hemen belirtelim ki bu konu doktrinde tartışmalıdır. Uluşahin’e göre başkanlık sisteminde esas belirleyici olan kabinesini serbestçe atayıp, azledebilen; halkoyu ile seçilerek sabit bir görev süresince görev başında kalacak bir hükümet başkanının var olmasıdır. Daha yerinde bir anlatımla, hükümetin başının bu konumda bulunup anılan yetkilere sahip olması gerekmektedir. Bu tür yürütme yapılanmasında, sembolik yetkilere sahip ayrı bir devlet başkanlığı makamının ve bu makamı dolduran ayrı bir kişinin bulunması sistemin mantığını bütünüyle alt üst eden bir özellik arz etmemektedir. Nur Uluşahin, **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1999, s. 46-47. Ancak kanımızca bu yerinde değildir; zira bu tür değerlendirmeler başkanlık sisteminin yapı bozumuna sebep olabilir. Nitekim Uluşahin de isabetle şunları belirtmektedir: “Ne var ki, başlangıçta belirttiğimiz üzere başkanlık sistemini dar tanımlamayı yeğliyoruz. Yaptığımız bu belirlemelere rağmen, devlet ve hükümet başkanlığının yürütmenin başı olan tek kişide birleşmesi özelliğini, ‘tek kişilik yürütme’ başlığı altında sistemin tanımlayıcı kriteri olarak görmekteyiz. Diğer bir deyişle, bizim incelememizde temel alacağımız saf başkanlık sistemi, devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığı makamlarını bünyesinde barındıran bir başkanlık sistemi, saf başkanlık sisteminden bir ölçüde uzaklaşmış olacaktır.” Uluşahin, **Başkanlık Sistemi**, s. 48-49.

mümkündür. Parlamenter sistemde yürütme iki başlıdır. Buna mukabil karma bir yürütme biçimi başkanlık sisteminin doğasıyla uyuşmamaktadır. İşte bu noktada, başkanlık sistemi tabiatından bir şey kaybetmeksizin fakat aynı zamanda da parlamenter hükümet sistemi ile olan farklılaşmasını muhafaza edecek bir tanım geliştirme gayreti içinde olacağız.

Dolayısıyla yürütme organı başkanlık sisteminin doğası gereği tek elde toplanacaktır. Bu durumun tersini farazi olarak ele aldığımızda sistemin iki başlı bir yürütmeye sahip olduğunu düşünelim. Devlet başkanlığı ve hükümet başkanlığının farklı kişiler üzerinde bulunduğu durumda her iki makam ve organ için de seçim, meşruiyet ve sorumluluk sorunu ortaya çıkacaktır. Neticede ülkenin idaresinde ortaya ikili bir meşruiyet mekanizması sorunu doğacaktır. Dolayısıyla bu tür bir sistemin adı ne parlamenter hükümet sistemi ne de başkanlık hükümet sistemi olur.<sup>200</sup> Ortaya hibrit bir rejim<sup>201</sup> çıkar ki bunları da ilerleyen kısımda ele alacağız.

### 1. 3. 1. 2. 1. 2. Başkan Halk Seçer

Başkanlık hükümet sisteminde başkan halk tarafından belirli bir dönem için seçilir. Başkan doğrudan doğruya veya benzeri bir şekilde<sup>202</sup> halk tarafından seçilir ve başkanın normal olarak görev süresi dolmadan da yasama organı tarafından görevden alınmaz.<sup>203</sup> Bagehot'a göre başkanlık sisteminin karakterini belirleyen özellik başkanın ve temsilciler meclisinin halk tarafından "değişik" süreçler izletilerek seçilmesidir.<sup>204</sup> Aynı zamanda hem devletin başı hem de hükümetin başı olarak yürütme organını teşkil eden başkan, varlığını meclisin iradesine borçlu değildir. Çünkü her iki iradenin meşruluğunun kaynağı ayrı ayrı halkın oyuna dayanır.<sup>205</sup>

<sup>200</sup> Bu tür bir sistemin tartışmasını ileride yapacağız ancak burada doğrudan halk tarafından seçilen bir başbakan formülüne değinmekte yarar vardır. Gerçekten de Hollanda'da halk tarafından seçilen bir başbakan ve onun atayacağı kabine yasama organının güvenine tabi olması hususu tartışılmaktadır. Bunun için bkz. J. P. A. Gruijters, "The Case for a Directly Elected Prime Minister in the Netherlands", **Parliamentary versus Presidential Democracy**, Ed. Arend Lijhpart, New York: Oxford University Press, 1992, s. 191-193.

<sup>201</sup> Mainwaring'in bu doğrultudaki tespitine dayanak gösterdiği ülkeler olan Avusturya, İzlanda ve İrlanda'nın bu bağlamda örnek gösterilmemesi gerektiği kanaatindeyiz. Bkz. Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America: A Review Essay", **Latin American Research Review**, 25(1), s. 157-179, s. 158. Bu doğrultuya Lijhpart da katılmaktadır. Bkz. Aktaran Leon D. Epstein, "Parliamentary Government", Ed. David L. Sills, **International Encyclopedia of the Social Science** 11, New York: Macmillan and Free Press, 1968, s. 419. Sınırlı yetkilere haiz olduğu için hükümet başkanı konumunda olmayan ancak doğrudan halk tarafından seçilen bir başkanın ne denli başkanlık hükümet sistemindeki başkan gibi başkan olduğu tartışmalıdır.

<sup>202</sup> Teziç'in belirttiği gibi ABD başkanlık rejiminde, ülkede izlenecek genel politikanın sorumlusu ve geniş yetkilerle donatılmış başkan, genel oyla, ancak iki dereceli bir seçimle seçilmektedir. Ancak gerçekte, halk tarafından doğrudan seçilmiş sayılır; zira başkanı seçmek üzere seçilen ikinci seçmenler, partili olduklarından, kendi partilerinin başkan ve başkan yardımcısı adaylarına oy vermek zorundadırlar. Yani emredici vekalet uyarınca oy verirler. Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 7. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2001, s. 428. Ayrıca bkz. Serap Yazıcı, "Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme", **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 126.

<sup>203</sup> Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, s. 233.

<sup>204</sup> Walter Bagehot, **The English Constitution**, New York: Oxford University Press, 2001, s. 14.

<sup>205</sup> Uluşahin, **Başkanlık Sistemi**, s. 31-32.

Kanımızca başkanlık sisteminin bu karakteristik özelliğini kuvvetler ayrılığında aramak gerekir.<sup>206</sup> Nitekim Shugart ve Carey de başkanlık sistemini ortaya koyarken “yasama ve yürütme kuvvetlerinin kökeninde ve geleceğinde ayrılmasını” temel almışlardır.<sup>207</sup>

### 1. 3. 1. 2. 1. 3. Başkan Yasamanın Güven Oylamasına Tabi Değildir

Başkanlık sisteminde yürütmenin başı durumundaki başkan, halk tarafından belirli bir dönem için seçildikten sonra görev süresi boyunca görevde kalır. Başkanın cezai sorumluluğu çerçevesinde başkanlığı süresince görevden alınması veya ihtimali yasama-yürütme ilişkisi içerisindeki yasama organının güvenine dayanma usulunun dışındadır.<sup>208</sup> Esasen sistem güven oylaması mekanizması ile teçhiz edilmediği için yasama ve yürütme ilişkilerinde böyle bir aşama görülmez. Diğer bir deyişle başkan normal süresi dolmadan yasama organınca güvensizlik oyu ile görevden alınmaz. Şu halde başkan yasama organına karşı değil, bizzat kendisini seçen halka karşı sorumlu olmaktadır.<sup>209</sup> Seçim meşruiyetlerini<sup>210</sup> ayrı ayrı elde etmelerinden dolayı başkanın da yasama organının varlığına son verememesi hukuk mantığının gereğidir.<sup>211</sup>

Görüldüğü gibi belirli bir dönem için seçilen yürütmenin yasama organının güvenine dayanmaması, yürütmenin devamının yasamadan ayrılığı esasına dayandığını göstermektedir.<sup>212</sup> Mainwaring, başkanın “sabit” bir süre için seçilmesini başkanlık sisteminin karakterini ortaya koyduğunu belirtmektedir. Ona göre başkanlık sistemlerinin çoğunda “impeachment” usulü öngörülür; ancak bu oldukça sınırlı bir şekilde işletilen ve başkanlık sistemini özünde zedelemeyen makul bir süreçtir. Başkan meclisin güven oylaması nedeniyle istifaya zorlanamaz.<sup>213</sup> Gerçekten de *impeachment* usulü istisnai bir yoldur ve aslolan siyasi nedenlerle görevden uzaklaştırılma imkanının tanınmamasıdır ki, önemli olan da budur. Bu durum yukarıda da değindiğimiz üzere sert kuvvetler ayrılığı tercihinin zaruri bir gereği ve sonucudur. Nitekim Riggs de bu noktada kuvvetler ayrılığına vurgu yapmaktadır. Şu halde bu tercih, başkanın da kongrenin de sabit süreyle ve birbirine bağımlılığı olmaksızın görevde kalmalarının teminatı olmaktadır.<sup>214</sup>

<sup>206</sup> Aynı yönde bkz. Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 32.

<sup>207</sup> Matthew Soberg Shugart ve John M. Carey, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, özellikle bkz. s. 106.

<sup>208</sup> Doğu Ergil, “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, **Başkanlık Sistemi**, Ed. Murat Aktaş ve Bayram Coşkun, Ankara: Liberte Yayınları, 2015, s. 25.

<sup>209</sup> Gözler, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 233.

<sup>210</sup> Juan J. Linz, “Le présidentialisme et la démocratie”, <https://tr.scribd.com/document/184143944/Le-presidentialisme-et-la-democratie-docx> 03.06.2018.

<sup>211</sup> Gülsoy, s. 261.

<sup>212</sup> Uluşahin, Başkanlık Sistemi, s. 37.

<sup>213</sup> Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin America”, **Latin American Research Review**, 25(1), 1990, s. 158-159, 157-179.

<sup>214</sup> Fred W. Riggs, “The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices”, **International Political Science Review**, 9(4), s. 248.

Kanımızca yasama ve yürütme organlarının birbirlerini feshedebilmesi başkanlık sisteminin karakterini ortadan kaldırır. Çünkü bu tür bir durumda sistem başkanlık sistemi olmaktan çıkacaktır. Böylesi bir girişim yukarıda belirttiğimiz kuvvetler ayrılığı eksenindeki “kökende ve gelecekte ayrılık” kriterini de boşa çıkaracaktır. Nitekim Sartori bu doğrultuda aynen şunları belirtmektedir:

“Gelinen nokta şudur ki, başkanlık sistemleri (tıpkı parlamenter sistemler gibi) kendilerine özgü sistemsel mantıkları nedeniyle böyledirler ve bir küme oluştururlar. Dolayısıyla başkanlık sistemini, yarı-başkanlık sistemi, parlamenter sistem benzeri gibi başka bir sınıfa dönüştürmeden önce, belli bir farklılığın bu mantığı ihlal edip etmediğini kontrol etmemiz gerekir. Başkanın parlamentoyu feshetme yetkisi varsa ne olacak? Parlamantonun kabine üyelerini azlını dayatma yetkisi varsa ne olacak? Başkan, halkın oyuyla azledilebiliyorsa ne olacak? Bu ve diğer anormallikler, farklı bir mantığa göre hareket eden farklı bir mekanizma yaratırlar mı? Cevap evetse, o zaman ne tür bir yeni mekanizma karşısında bulunduğumuza bakalım ve bir başkanlık sistemini buna uygun olarak yeniden sınıflandıralım. Ama ne zaman bir ülke başka bir sistemden bir yöntem ödünç alırsa, alelacele ‘yeni sistemler’ keşfetmeye ya da icat etmeye kalkışmayalım.”<sup>215</sup>

### **1. 3. 1. 2. 2. Tali Özellikler**

#### **1. 3. 1. 2. 2. 1. Başkanın Yasama Organını Fesih Yetkisi Yoktur**

##### **1. 3. 1. 2. 2. 1. 1. Ön Sorun: Organların Birbirinden Bağımsızlığı**

Başkanlık sisteminin tipik karakteristik özelliği sert kuvvetler ayrılığına dayanmasıdır. Sert kuvvetler ayrılığı organlar arasında ilk başta paradoks gibi gözükse de bir denge ve denetim mekanizması da kurgular. Başkanlık sisteminin avantajları ve dezavantajları konusu aşağıda anlatılacaktır. Ancak burada organların sert kuvvetler ayrılığına dayanması doğuşu ve sürdürülebilirliği bağlamında üç temel unsur<sup>216</sup> üzerine inşa edilebilir.

İlk olarak organların oluşumunda bağımsızlıktan söz edilebilir. Tipik başkanlık sisteminde bu sistemin kurucu babaları yasama ve yürütmenin olabildiğince eşdeğer bir şekilde oluşmasını göz önünde bulundurmuşlardır. Bu bağlamda da her şeyden önce yasama ve yürütmenin halk tarafından seçilmesi öngörülerek bu sorun aşılmaya çalışılmıştır. Burada bu şekilde her iki iradenin de meşruiyeti sorunu da daha en baştan giderilmektedir. Çünkü varoluşsal olarak birbirine dayanmayan bu iki organ, birbirleri tarafından göreve getirilemediği gibi görevden de alınamaz.

<sup>215</sup> Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Yetkin Yayınları, 1997, s. 116. Özbudun’a göre yasama ve yürütme kuvvetlerinin yumuşak ve dengeli ayrılığı olarak tanımlanan parlamenter rejimin temel özelliği, bakanlar kurulunun yasama organı önünde siyasal sorumluluğudur. “Diğer bir deyimle yasama organı, hükümeti denetleyebiliyor ve güvensizlik oyu vermek suretiyle onun görevini sona erdirebiliyorsa, parlamenter rejimin temel şartı gerçekleşmiş olur. Bu nokta, parlamenter rejimi başkanlık sisteminden ayıran başlıca özelliktir. Çünkü başkanlık sisteminde ayrı ayrı halkoyundan çıkan yasama ve yürütme organları birbirlerinin hukuki varlıklarına son veremezler. Nitekim yasama organı hükümeti güvensizlik oyuyla düşüremeyeceği gibi, yürütme organı da yeni seçimlere gitmek üzere yasama organını feshedemez.” Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 357.

<sup>216</sup> Bkz. Ömer Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2018, s. 387-388.

Öyle ki yasama ve yürütme organlarının seçim zamanlarına bağlı olarak göreve geliş zamanları dahi ayrışık olmaktadır. Bunun temel sebebi yine paradoks gibi gözükse de karşılıklı uyum içerisinde çalışmalarını sağlamaktır. Bu şekilde başkanın görev dönemi içerisinde farklı yasama organı kompozisyonuyla çalışmak durumunda bırakılması suretiyle sistem dengede tutulmak istenmektedir.<sup>217</sup> Şu halde yasama ve yürütme organlarının oluşumunda eşzamanlı seçim usulünün benimsenmesi başkanlık sisteminin doğasından bir sapma olarak değerlendirilebilir.

Organların göreve gelişi ve devamında sert ayrılığın ikinci vechesi olan “işlevsel bağımsızlık” görünür hale gelmektedir. Gerçekten de bağımsızlık, her iki organının iradesinin oluşumu ve ortaya konulması açısından geçerlidir. Buna binaen yasama ve yürütmenin işlevsel olarak tam ayrışıklığı gözlemlenebilir. Bir yandan yürütme yetkisine tamamıyla haiz bir başkan diğer yandan yasama yetkisine tamamıyla haiz bir parlamento sistemde yan yana ve eşgüdümde birlikte bulunur. Öyle ki başkan ne yasama faaliyeti içerisinde yer alabilir ne de kanun teklifinde bulunabilir. Başkan herhangi bir yasama faaliyeti tartışmasına müdahil olmaksızın yalnızca ve genellikle yasama döneminin açılışında yılda bir kere mesaj amaçlı olarak Kongre’de bulunur.

Üçüncü olarak varlıklarını birbirlerine borçlu olmayan her iki organın birbirinin varlığına son verebilme yetkisi ve aracına sahip değildir.

### 1. 3. 1. 2. 2. 1. 2. Karşılıklı Fesih Meselesi

Bilindiği gibi başkanlık hükümet sisteminde kuvvetlerin sert ayrılığına dayandığından yasama organının başkanı görevden alabilmesi ve başkanın da yasama iradesini feshedebilmesi başkanlık sisteminin genel mantığı ile uyuşmamaktadır.<sup>218</sup> Fakat ülke uygulamalarında bazı başkanlık sistemlerinde şüphesiz belirli koşullar dairesinde karşılıklı fesih kurumunun düzenlendiği görülmektedir.<sup>219</sup> Ancak kuvvetler ayrılığı ilkesinden sapma ölçüsünde sistem bozuma

<sup>217</sup> Bu konuda bkz. M. Elizabeth Magill, “Beyond Powers and Branches in Separation of Powers Law”, **University of Pennsylvania Law Review**, 150, 2001, s. 603. Ayrıca bkz. Robert Elgie, “What is Divided Government?”, **Divided Government in Comparative Perspective**, Ed. Robert Elgie, Oxford University Press, 2001, s. 2. Yine bkz. David J. Samuels ve Matthew Soberg Shugart, “Presidentialism, Elections and Representation”, **Journal of Theoretical Politics**, 15(1), 2003, s. 45; Alan Ware, “Divided Government in United States”, **Divided Government in Comparative Perspective**, Ed. Robert Elgie, Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 22.

<sup>218</sup> Shugart ve Carey, s. 126.

<sup>219</sup> Shugart ve Carey, s. 126-130. Bu noktada kimi ülkelere baktığımızda örneğin Uruguay Anayasasının 148. maddesine göre, eğer Genel Meclis üye tamsayısının 3/5 oranından daha az (ancak üye tam sayısının yarısından fazla) bir oy ile herhangi bir bakan, bakanlar ya da bakanlar kurulu hakkında güvensizlik oyu verirse, başkan 48 saat içerisinde ilgili bakanı, bakanlarını veya Bakanlar Konseyini muhafaza ederek Parlamento’yu feshedebilir. Yine Peru Anayasasının 134. maddesine göre Peru Devlet Başkanı, eğer Kongre, Başkanın iki kabinesine güvenoyu vermez ise Kongreyi feshedebilir. Ancak bunun dışındaki fesih kararları Anayasanın 117. maddesine göre devlet başkanının görevden alınması sebebidir. Keza Venezuela Anayasasının 240. maddesine göre Milli Meclis, bir başkan yardımcısını üye tam sayısının 2/3’ü aracılığıyla güvensizlik oyu ile düşürebilir. Bir başkanın aynı görev dönemi içinde başkan yardımcısının üçüncü kez görevden alınması halinde, başkan parlamento’yu feshedebilmektedir.

uğradığından bu noktada bu tercihte bulunan ülkelerin hükümet sistemlerinin, ne derece başkanlık sistemi olduğu tartışılabilir.<sup>220</sup>

Şu var ki Shugart ve Carey, başkanın parlamentoyu feshedebilme yetkisinin varlığını başkanlık sisteminden bir sapma olarak nitelermekte; aksine bu yetkinin başkanı güçlendirdiğini adeta bir süper başkan konumuna yükselttiğini düşünmektedirler.<sup>221</sup> Doktrinde bu durum, yani karşılıklı fesih yetkisinin verilmesi, başkanın güçlendirilmesi eğilimi olmaktan daha çok başkan ve yasama iradesini karşılıklı olarak denetlenebilir kılmanın bir aracı olarak kabul edilmektedir. Tıpkı parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesi gibi burada da sistem daha işler hale getirildiği söylenmektedir.<sup>222</sup> Dolayısıyla başkana fesih yetkisinin verildiği başkanlık sistemlerinin önemli bir kısmında parlamentonun da gensoru yetkisi söz konusu olmaktadır. Öyle ki çoğu zaman parlamentolar başkanı, siyasi nedenlerle dahi görevden alabilmektedir. Nitekim Paraguay Başkanı Fernando Lugo örneğinde olduğu gibi bir kısım suç iddialarının dışında “kötü yönetim” nedeniyle de bu kuruma başvurulabilmektedir.<sup>223</sup>

Bir kez daha ifade edelim ki, burada başkanlık sisteminden sapma hali söz konusudur. Başkanlık sistemi, deyim yerindeyse bir tür laboratuvar ortamında geliştirilmiş, kurumları ve uygulaması oturmuş bir hükümet modelidir. Dolayısıyla başkanlık sisteminin orijininden bu şekilde ayrılınması beraberinde sistemi deforme etmektedir. Zaten başkanlık sisteminin tipik şeklinde denge ve denetim, gayet verimli ve etkin bir şekilde çalışmaktadır. Neden kuvvetlerin sert ayrılığının mükemmel bir uygulama formu olan saf başkanlık sisteminden bu şekilde bir sapma ihtiyacının duyulduğu anlaşılmamaktadır. Karşılıklı fesih yetkisi, parlamenter hükümet sisteminin ayırt edici bir kurumudur. Kaldı ki burada bir rasyonelleştirme de söz konusu değildir. Çünkü rasyonelleştirme yürütmenin güçlendirilmesi eğilimini ifade etmektedir. Burada ise başkan zaten oldukça güçlüdür, yürütmenin yegane sahibidir. Başkanı yasama organı karşısında daha da güçlü kılmanın mantığı anlaşılmamaktadır.

Öte yandan başkanlık sisteminde organlar birbirinden türememekte ve dolayısıyla ontolojik meşruiyetlerinde bir bağımsızlığa sahip olmaktadır. Bu sebeple de her iki organ da birbirlerinin varlığına son verebilme yetkisi ve aracına sahip kılınması zaten hukuken yerinde olmaz. Dolayısıyla da yasama organı başkanın iradesini etkisiz kılamadığı gibi başkan da yasama organının çalışmasını durduramaz. Bu durum, organların sürdürülebilirliği kadar bir tür “tesir koruması” olarak isimlendirebileceğimiz yürütme ve yasamanın birbirlerini etkilememesini sağlayacak mekanizmalarla faaliyet bağımsızlığını görev süreleri boyunca temin eden güvence de oluşturmaktadır. Burada Duverger’in deyimiyile “boşanma hakkı söz konusu olmaksızın bir

<sup>220</sup> Shugart ve Carey, s. 326.

<sup>221</sup> Shugart ve Carey, s. 129.

<sup>222</sup> Serdar Güleler, **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**, Ankara: SETA, 2016, s. 58.

<sup>223</sup> Şule Özsoy Boyunsuz, “Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 49(3), 2016, s. 5.

evlilik”<sup>224</sup> durumu söz konusudur ki yasama ve yürütme organları bu şekilde birbirlerinin varlığına tahammül etmek zorunda kalırlar. Zaten öteki türlü siyasal örtüşmeden doğan hukuki hedef birliğine dayanan benzeşme ortaya çıkacaktır ki bu durum da demokratik hukuk devletinin gereklerinin göz ardı edilmesine yol açabilir.

Ayrıca yukarıda zikrettiğimiz kaygıların ABD başkanlık sisteminde dahi ne oranda giderilmeye çalışıldığı tartışılmalıdır. Zira sistemin çıkış örneği ABD’de, 1787 Anayasasının IV. Bölümünün ikinci maddesine göre, itham/suçlama (impeachment) adı verilen cezai sorumluluk yolu işletilerek koşulların varlığı halinde başkanın görevden alınması sağlanabilir.<sup>225</sup> Şu halde cezai sorumluluk ithamı ile tetiklense dahi yasama organının başkanı tesiri altına çekebilmesi ihtimali düşünüldünce başkanın Kongreden bağımsızlığını cüzi de olsa zedelediği kabul edilmelidir.<sup>226</sup> Ancak bu ihtimal oldukça istisnai bir olgudur<sup>227</sup> ve kuvvetlerin sert ayrılığı açısından bir beis de yoktur. Çünkü bu yolun şartları o denli ağırdır ki bu yolu çalıştırarak bir netice almak neredeyse mümkün değildir. Nitekim doğumundan bugüne ABD başkanlık sisteminde, bu yol işletilerek herhangi bir başkanın görevden alınması vaki olmamıştır. Anlaşıyor ki bu istisnai hüküm başkanın cezai sorumluluğunu düzenleme zarureti dolayısıyla Anayasaya konulmuş olsa da daha çok sembolik bir değer taşımaktadır.

Öte yandan doktrinde bu kuruma yer verilmemiş olmasının daha iyi olacağını düşünenler ve bu kurumun başkanlık sisteminin zayıf yanını teşkil ettiğini söyleyenler dahi ortaya bir suç ithamı çıktığında bu vakayı çözecek bir anayasal çözüm düzenlemesinin bulunmamasını bir eksiklik olarak kabul etmektedirler.<sup>228</sup> *Impeachment* olgusu hukuk kuramı yönünden kağıt üzerinde bir tür dezavantaj olarak görülse de, bu sorun sosyal ve kültürel kodların siyasal yaşama aktarılmasına bağlı olarak aşılabilir. Gerçekten de ABD’de<sup>229</sup> henüz bu madde uygulamasından doğan tamamına ermiş bir vaka yaşanmamıştır ki bu durum tamamen kültürel koşulların ürünüdür. Nihayetinde bir kez daha vurgulayalım ki, ABD’de tam tersine karşılıklı fesih kurumunun olmaması sisteme istikrar kazandırmıştır.

<sup>224</sup> Maurice Duverger, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, LEs grands systemes politiques, Paris: PUF, 1988, s. 186.

<sup>225</sup> Bu bağlamda detaylı bir çalışma için bkz. Lawrence J. Trautman, “Presidential Impeachment: A Contemporary Analysis”, **University of Dayton Law Review**, 44(3), 2019, s. 530-592.

<sup>226</sup> Bkz. Richard Moulin, **Le presidentialisme et la classification des regimes politiques**, Paris: LGDJ, 1978, s. 119.

<sup>227</sup> Young Hun Kim, “Impeachment and Presidential Politics in New Democracies”, **Democratization**, 21(3), 2014, s. 520.

<sup>228</sup> Bkz. Michel-Henry Fabre, **Principes Republicains de droit constitutionnel**, Paris: LGDJ, 1967, s. 98.

<sup>229</sup> Diğer ülkeler için bkz. Kim, a.g.e., s. 520-521 vd.



### 1. 3. 1. 2. 2. Çifte Görev Yasağı: Aynı Anda Yürütme ve Yasamada Görev Alamama Durumu

Başkanlık sisteminde aynı kişi aynı anda yasama ve yürütmede görev alamaz.<sup>230</sup> Bu kural yasama ve yürütme ayrılığının mantıksal sonucudur. Buradan şu çıkarımlar yapılabilir: Bir kere başkan ve sekreterleri yasama organı üyesi olmazlar. Zira başkan sekreterlerini Kongre üyelerinin dışından seçmelidir. Bunun gibi de yasama organının üyeleri yürütmede görev alamazlar; idari nitelikte görevler kabul edemezler, memur olamazlar.<sup>231</sup>

### 1. 3. 1. 2. 3. Başkanın Yasama Organı Faaliyetine Katılma Yasağı

Başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığı bulunur. O halde yürütme organı yasama organına müdahale edememelidir. Dolayısıyla başkanlık sisteminde başkan ve sekreterler yasama organının çalışmasına katılamaz. Bu durum da şu anlamlara gelir:<sup>232</sup> a. Başkan ve sekreterler yasama organının çalışmalarına katılıp görüş bildiremezler. b. Başkanın kanun teklif etme yetkisi söz konusu değildir. c. Başkanın yasama organının çalışmalarını engelleme hakkı, toplanmış meclisin toplantılarını kapatma, meclisi tatile sokma yetkisi yoktur. Meclis kendiliğinden toplanma ve dilediği kadar çalışma hakkına haizdir.

### 1. 3. 1. 3. ABD’de Denge ve Denetim Müessesesi

#### 1. 3. 1. 3. 1. Genel Olarak

İnsan bozulmaya eğilimlidir. Hele güç ve iktidar söz konusu olduğunda bu bozulma doruğa çıkabilmektedir. Nitekim Lord Acton’un belirttiği gibi güç yozlaştırır, mutlak güç mutlaka yozlaştırır. Yine Montesquieu de bir sınırlamayla karşılaşınca kadar gücün, kötüye kullanılması mümkün bir araç olduğunu söylemiştir.<sup>233</sup> Şu halde ABD başkanının yetkilerini de bu zaviyeden okumak gerekir.

ABD’de siyasal ve hukuksal devrim İngiliz Kralının baskıları neticesinde gelişmiştir. Bu baskılardan yeni kurtulan ABD kurucu babalarının bu bağlamda bir yürütme tasarlayacağı da kuşkusuzdu.<sup>234</sup> Bu yürütme denge ve denetim üzerine kurulmalıydı. Ne esnek ne katı bir rejim olmalıydı; orta bir yol bulunmalıydı ki buna da denge ve denetimin sağlam kurgusuyla ulaşıldı.

<sup>230</sup> Arend Lijhpart, **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Ankara: Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Türk Derneği Yayınları, 1988, s. 47.

<sup>231</sup> Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi C. I*, s. 574-575.

<sup>232</sup> Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi C. I*, s. 575.

<sup>233</sup> Bu yönüyle Montesquieu iktidarın tek elde yoğunlaşmasına karşı çıkmaktadır ve bunu özgürlükler üzerinde büyük bir tehdit olarak görmektedir. Austin Asche, “Parliamentary Democracy-Checks and Balances”, *Australasian Parliamentary Review*, 19(1), 2004, s. 143.

<sup>234</sup> Rod Hague ve Martin Harrop, **Comparative Government and Politics an Introduction**, New York: Palgrave Macmillan Yayıncılık, 2007, s. 330.

Ancak yine de kurucu babalar arasında görüş ayrılıkları söz konusu olmuştur. Şimdi bunlara da kısaca değinelim.

a. James Madison: Yasama, yürütme ve yargı olarak erklerin tek elde birleştirilmesini despot bir rejime kapı aralayacağı gerekçesiyle reddediyor<sup>235</sup>, kuvvetlerin dengeli ve denetimli dağıtımını savunuyordu.<sup>236</sup> Nitekim bu bağlamda,

“Siyasi iktidarın tekil bir şekilde toplanmasına karşı en etkin önlem her bir devlet organlarının idarecelerine diğer organların tacizine karşı direnmek için gerekli anayasal araçları kişisel motivasyonu sağlamaktır. Savunma araçları saldırı tehlikesiyle orantılı olmalıdır. Hırs hırsla sınırlandırılmalıdır. Bu tür araçların siyasal idarenin gücünü kötüye kullanmasını kontrol etmek için gerekli olduğu, insanın doğası akla getirilerek anlaşılabilir. Siyasal idare insan doğası üzerine yapılmış en önemli mülahazanın sonucudur. Eğer insanlar melek olsadı, siyasal idare gerekli olmazdı. Eğer melekler insanları yönetseydi, idarenin üzerinde dışsal ve içsel kontroller kurmaya gerek olmazdı. İnsanların insanları yönettiği bir idare inşa ederken, en önemli sorun önce yönetimin kendi kendisini kontrol etmesini sağlamaktır. Yönetimin halka dayanması şüphesiz idare üzerindeki en önemli kontroldür, fakat deneyim insanlığa ek yardımcı önlemlerin gerekli olduğunu öğretmiştir.”<sup>237</sup>

sözleriyle görüşünü ortaya koymuştur.

Görüldüğü gibi Madison, güçlü bir yürütmenin gerekliliğini inkar etmese de yetkilerin sınırlarının oldukça dikkatli bir biçimde çizilmesini tavsiye ederek yürütmeyi adeta zincirlemek istemiştir. Örneğin, yürütmenin yasamaya bağlı olmasını ve yetkilerinin tahdidi olarak sayılmasını önermiştir. Dolayısıyla Kongre, başkanın önüne geçebilmeli ve onu frenleyebilmelidir.<sup>238</sup> Kanımızca bu kaygıları başkanlık sisteminin doğası ele alındığında yerindedir.

b. Thomas Jefferson: Jefferson da sert bir kuvvetler ayrılığından yanaydı. Buna göre her kuvvet kendi egemenlik alanında çok güçlü ve etkin olmalıdır.<sup>239</sup> Madison’dan farklı olarak kuvvetlerin eşit güce sahip olmasını istemiştir. Başkan siyasi partilerle iyi ilişkiler geliştirmeli ve hassas dengeyi kurmalıdır. Ancak Jefferson olağanüstü halde başkanın anayasal yetkilerinin

<sup>235</sup> The Federalist Papers, No 47.

<sup>236</sup> Temel unsurlarından en önemlisi kuvvetler ayrılığı olan hukuk devletinin çekirdeğini, insan onuru oluşturmaktadır. Hukuk devleti ve özünün korunabilmesi adına, anayasal tüm kuvvetlerin sınırlandırılması, rasyonelleştirilmesi ve denetlenmesi gerekir. Bu yönüyle kuvvetler ayrılığı ilkesi bir yandan demokratikleşme sürecinde yasamanın üstünlüğü ilkesini güçlendirir diğer yandan yürütme iradesini yasama iradesinin ortaya koyduğu normlara tabi kılmak suretiyle kanunlara saygı prensibinin siyasal yaşam pratiğine aktarılmasına hizmet eder. Ayrıca bağımsız ve tarafsız yargı kuvveti inşasıyla da denge ve denetim işlevinin gerçekleştirilmesini sağlar. Yargı bu işleviyle hem kuvvetler ayrılığına hem de hukuk kurallarını uygulamak suretiyle tümüne hayat verir. Bu anlamıyla yargı kuvveti “hukukun son sözü”nü söyleyen organdır. Bu nedenle yargı iradesi “kesinliğin erki”dir. Bkz. Walter Leisner, **Das letzte Wort: Der Richter spaete Gewalt**, Berlin: Yayınevi Yok, 2003, s. 47. Ayrıca bkz. Anayasa Reformu Aracılığı İle Türkiye’nin Denge ve Denetleme Sisteminin Güçlendirilmesi, İPM, Şubat 2012, <http://panel.stgm.org.tr/vera/app/var/files/a/n/anayasa-reformu.pdf>, 7.05.2019.

<sup>237</sup> Hamilton, Madison ve Jay, **Anayasa Üzerine Düşünceler: Federalistler’in Makalelerinden Seçmeler**, (Çev. Mümtaz Soysal), İstanbul: Yenilik Basımevi, 1962, s. 27.

<sup>238</sup> Sidney M. Milkis ve Michael Nelson, **The American Presidency Origins and Development 1773-1993**, Washington: Congressional Quarterly Press, 1994, s. 30.

<sup>239</sup> John C. Yoo, **Jefferson and Wxecutive Power**, BostonUniversity Law Review, 88(2), 2008, s. 103.

ötesinde bir serbestiye sahip olması gerektiği gibi kabulü zor bir savı da ileri sürmüş olsa da<sup>240</sup> bu görüş benimsenmemiştir. Zira olağanüstü hal de ancak anayasada tanımlandığı ve koşulları belirlendiği oranda uygulanabilmektedir.

c. Alexander Hamilton: Hamilton kurucu babalar arasında etkin ve güçlü bir yürütmeyi en fazla savunan kişi olarak tarihe geçmiştir.<sup>241</sup> Buna göre siyasal kodların yegane belirleyicisi kendisi tam bağımsız olan başkan olmalıdır. Yalnızca yürütme gücü değil yasama ve hatta tüm siyaset de başkana tabi olmalıdır.

ABD Anayasasına bakıldığında daha çok Madison'un görüşlerinin etkin olduğunu söyleyebiliriz. Nitekim Anayasaya bakıldığında yürütme yetkisinin başkana verilmekte olduğu görülmektedir ve başkanın gerek bir başına gerek Kongre ile beraber kullanabileceği yetkileri tek tek belirtilmiştir. ABD Anayasası meydana getirilirken, Polybios tarafınca tanımlanmış *karma anayasa* modeli kullanılmıştır.<sup>242</sup> Zira karma anayasa modelinde bir yandan monarşik bir başkan, bir yandan aristokratik bir senato, diğer yandan demokratik bir halk meclisi söz konusudur. Sonuç olarak seçilmiş ve yetkileri anayasal olarak sayılmış bir yürütme ortaya çıkmıştır. Gerçi Federal Yüksek Mahkeme Yargıcı John Marshall'ın "zımni yetkiler doktrini", başkanın anayasal yetki sınırlarını aşmasına yol açmıştır. Bu konu ayrı bir çalışmanın konusunu teşkil edecek nitelikte olması hasebiyle burada sadece değinmekle yetiniyoruz.

### 1. 3. 1. 3. 2. Atamalar

ABD başkanlık sisteminde başkanın yetkilerini açıklayan en veciz ifade şudur: "Kurucu Babalar 1787 yılında tam kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistem inşa etmek istediler ancak, oluşturdukları sistemde birbirlerinden organik açıdan ayrı fakat yetkilerini birbirleriyle paylaşan kuvvetler ortaya çıkardılar."<sup>243</sup> Bu veciz ifadenin can alıcı noktası "yetki paylaşımı" tabiri olup bundan anlaşılması gereken ise şudur: bir taraftan başkanın yasamaya ilişkin yetkiler kullandığı, diğer taraftan yasamanın yürütmeye ilişkin yetkilere haiz olduğu zahiren ayrı uygulamada ise geçişli yetkilere yer veren veya mücadele eden dolayısıyla da kuvvetler arası yetki aşımına sebebiyet veren geçirgen bir yapı ortaya çıkmıştır. Gerçekten her iki kuvvet de anayasal yetkilerinin sınırlarını zorlamak istemişlerdir.<sup>244</sup>

<sup>240</sup> Yoo, s. 103.

<sup>241</sup> Ş. Tanıyıcı ve B. Akgün, **Amerikan Başkanlığı: Cumhuriyetten İmparatorluğa**, Ankara: Orion Kitabevi, 2008, s. 62.

<sup>242</sup> Polybios'un karma anayasa modeli için bkz. James M. Blythe, **Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages**, Princeton: Princeton University Press, 1992.

<sup>243</sup> Richard E. Neustadt, **Presidential Power: The Politics of Leadership**, New York: Wiley, 1960, s. 33.

<sup>244</sup> Charles O. Jones, **The Separated Presidency Making It Work in Contemporary Politics**, **The New American Political System**, Anthony King (Ed.), Washington: American Enterprise Institute, 1990, s. 3.

### 1. 3. 1. 3. 2. 1. İdarenin Başı Olarak Başkan

Konuya ilişkin olarak ABD Anayasasının 2. maddesine baktığımızda; başkanın bürokratlardan görev sahalarıyla ilgili şekilde yazılı rapor isteme yetkisine haiz olduğu düzenlenmiştir. Bu şekilde başkan idari hiyerarşinin en üstüne oturtulmuştur.<sup>245</sup> Ancak kimi yazarlar başkanın idari hiyerarşinin bu şekilde katı bir biçimde tepesine çıkarılmasını yadırgamışlar ve Anayasanın tüm bürokrasinin kontrol altında tutan yaklaşımını eleştirmişlerdir.<sup>246</sup> Gerçekten de 1787 Anayasasının 2. Maddesi gereğince başkan, yürütmeye bağlı devlet memurlarını Senatonun da onayıyla atayabilmektedir. Üstelik Yüksek Mahkemenin, başkanın görevden alma yetkisini oldukça genişleten bir yorumla yetkileri dahilinde kabul eden “Myers v. U.S” kararıyla; başkanın idarenin başı olma konum değerini daha yüksek bir noktaya taşımıştır.

### 1. 3. 1. 3. 2. 2. Devlet Memurlarını Atama Yetkisi

ABD’de başkanlar idari yönden hareket kabiliyeti gücünü Anayasanın 2. maddesinin ikinci kısmından almaktadırlar. Başkan bu maddeden doğan geniş yetki ve yorum ile tek başına hareket etmekten çok, idari teşkilatlarını yeniden kurgularlar.<sup>247</sup> Başkan ABD idari yapısına hakim partizanlık ilkesine uygun olarak hareket ekibini gerek çıkar gruplarından gerek kendisine bağlı kişilerden oluşturur. Bunlar bir anlamda başkanın operasyonel grubunu oluşturur.

Anayasanın 2. maddesi başkana kendisine bağlı olan üst düzey devlet memurlarını atama yetkisi vermektedir. Ancak Kongre, atanmaları hususu mutlak olarak başkana bırakılmayan üst düzey atama usullerini düzenleyen bir kanun ihdas etmiştir. Konu Yüksek Mahkemenin önüne gelmiş ve Mahkeme şu gerekçeyle ilgili kanunu Anayasaya aykırı görmemiştir: “Anayasanın 2. maddesinin 2. kısmında öngörülen usullerle atanmayanlar devlet memuru değildir; onlar ancak birer temsilci veya çalışan olabilir”.<sup>248</sup>

### 1. 3. 1. 3. 2. 3. Devlet Memurlarını Görevden Alma Yetkisi

ABD Anayasasında atamalara ilişkin bir düzenleme bulunmakla beraber, görevden almaya ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Bu hükmün yokluğu hukuken sakınca doğurmamaktadır; zira idare hukukunun kazai ilkesi olan *yetkilerin paralelliği* gereğince atamayı yapan makam elbette görevden de alabilecektir.<sup>249</sup>

<sup>245</sup> M. Nelson, **Guide to the Presidency**, 3. Baskı, Washington: Congressional Quarterly Press, 2002, s. 472.

<sup>246</sup> Bu anlamda örnek olarak bkz. David Truman, **The Governmental Process**, New York: Knopf, 1951. Keza bkz. George Ready, **The Twilight of the Presidency**, New York: World Publishing, 1970.

<sup>247</sup> Arthur S. Miller, **Presidential Power in a Nutshell**, Minnesota: Wrst Publishing Co., 1977, s. 36.

<sup>248</sup> U.S v. Germaine, 99 U.S 508, 1879. Bu noktadaki ayrıntılı değerlendirmeler için bkz. Herbert Kaufman, **Are Government Organizations Immortal**, Washington: Brookings Institution, 1976.

<sup>249</sup> M. Miller, **Plain Speaking**, New York: Berkley Publishing, 1974, s. 46.

Anayasanın 2. maddesinin üçüncü fıkrasında başkanın “yasaların tam olarak uygulanmasını gözetme” gibi bir görevi söz konusudur. Bu durum başkanın yürütmenin başı olmasıyla yakından ilintilidir. Dolayısıyla yürütmenin başı konumundaki başkan elbette üst düzey kamu görevlilerini atarken diğer yandan da bunları görevden alabilecektir. Bu durum oldukça genişletici bir yorumla Yüksek Mahkeme tarafından da değerlendirilmiştir.<sup>250</sup> Peki bu durum kuvvetlerin sert ayrılığı ve denge ve denetim mekanizması için bir beis doğurmakta mıdır? Yetkilerin paralelliği ilkesi düşünüldüğünde ve yargısal denetim de sağlandıktan sonra, hukuken bir sakınca teşkil etmeyeceğini söylemek yersiz olmayacaktır.

### 1. 3. 1. 3. 3. Başkanlık Kararnamesi

Amerikan başkanlık sisteminde Anayasada açıkça başkanlara “kararname” adı altında hukuk ihdas etme yetkisi verilmemiştir. Dolayısıyla burada kararname kurumunun anayasal temelleri bulunmamaktadır. Fakat Anayasanın 2. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenen yürütme görevinin yerine getirilmesinin bir unsuru ve gereği olarak değerlendirilmiş ve “başkanlık kararnameleri” şeklinde yürütme işlemleri uygulamaya konulmuştur.<sup>251</sup> İdari işleyişe ve bürokrasiye hız kazandırma<sup>252</sup> gerekçesine dayandırılan bu işlem kategorisinin pratik zorunluluklardan ileri geldiği söylenebilir.<sup>253</sup>

Başkanın gerek anayasal gerek *de facto* yerleşik uygulamalar neticesinde yaşamaya ilişkin yetkileri de bulunmaktadır. Öyle ki kimi yazarlar başkanı “yasamanın başı olan başkan” şeklinde de nitelendirmiş ve konumlandırmışlardır.<sup>254</sup> Bize göre bu nitelendirme hem başkanlık sisteminin doğasıyla uyuşmamaktadır hem de demokratik hukuk devleti araçlarıyla da bağdaşmamaktadır.<sup>255</sup> Rossiter her ne kadar buna ilişkin veto yetkisi, ulusa sesleniş gibi anayasal dayanaklar sunsa da kanımızca bu dayanaklar denge ve denetim mekanizmasının kullanışlı birer araçtır.

Gerçekten de başkanın yaşamaya ilişkin “ulusa sesleniş”, “veto yetkisi”, “af yetkisi” gibi çeşitli yetkileri de vardır. Fakat konunun sınırlarını lüzumsuz genişlememesi adına bunları tafsilatlı biçimde olmasa da yeri geldikçe irdeleyeceğiz.<sup>256</sup>

<sup>250</sup> Bunun aksinde bir karşı oy için bkz. Myers v. U.S, 272 U.S. 52, 47 S. Ct. 21, 71 L.Ed. 160, 1925.

<sup>251</sup> Anayurt, Anayasa Hukuku Genel Kısım, s. 402.

<sup>252</sup> Şule Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara: İmge Kitabevi, 2017, s. 123-136.

<sup>253</sup> John Contubis, “Executive ORders and Proclamations”, **CRS Report for Congress**, Congressional Research Service, Washington 9 Mart 1999, s. 1.

<sup>254</sup> Örnek olarak bkz. Clinton Rossiter, **The American Presidency**, New York: Brace and Company, 1960, s. 28.

<sup>255</sup> Dolayısıyla biz başkanlık kararnamelerini “sistem içi bir sapma” olarak nitelendirmekteyiz. Bu doğrultuda bkz. Cheibub, Elkins ve Ginsburg, Latin american Presidentialism in Comparative and Historical Perspective, s. 1714-1715.

<sup>256</sup> Bu ve benzeri yetkiler ABD başkanlık sistemi ile Latin Amerika başkanlık sistemindeki başkanların yürütme ve hatta yaşamaya dair gücünü göstermektedir. Latin Amerika ülkelerindeki başkanlar bu bakımdan ABD başkanlarından daha güçlü bir konumdadır. Scott Morgenstern, John Polga-Hecimovich

Şunu da belirtmek gerekir ki başkanlık sisteminde yürütme organı yasama organı fonksiyonunu ifa eden konuma gelebilmektedir. Bu fonksiyon kazanımının görünümü ise başkanlık kararnameleridir. “Executive orders”<sup>257</sup> denilen başkanlık kararnameleri başkanın tek taraflı olarak ihdas edebildikleri kanun değeriinde kararnamelerdir.<sup>258</sup> Bu kararnameler yasama yetkisinin başkan tarafından doğrudan kullanımı örneğidir. Dolaylı<sup>259</sup> yasama yetkisinin kullanımı ise, yürürlükteki kanunların ne şekilde uygulanacağını gösteren yürütme işlemleri olarak karşımıza çıkar. Kanımızca yürütme tarafından yasama işlevinin doğrudan kullanımına ilişkin kararname yetkisi atipik bir yasama fonksiyonudur. Bu durumun kuvvetlerin sert ayrılığını zedelediği hatta denge ve denetim mekanizmasını olumsuz etkilediği söylenebilir.

Öte yandan önemle vurgulamak gerekir ki başkanın kararname yetkisinin açık bir anayasal dayanağı bulunmamaktadır. Oysa ki tüm başkanlar bu kararname yetkisini anayasal temeli bulunmamasına rağmen kullanmakta tereddüt etmemişlerdir. Hatta başkan Lincoln bunu oldukça etkin ve genişletici bir biçimde kullanmıştır.<sup>260</sup> Bundan sonra ise kararname yetkisi daha ziyade olağanüstü durumlarda başvuru olan bir araç olmuştur. Ancak ne olursa olsun bu tür kararnamelerin niceliği gün geçtikçe artmaktadır.<sup>261</sup> Özellikle mevcut bir kanunun uygulanmasına yönelik olmayan kararnameler oldukça tartışmalıdır.<sup>262</sup> Bir diğer tartışma noktası ise başkanların daha önceki başkanlarca ihdas edilen kararnamelerle bağlı olup olmadığı noktasında yoğunlaşmaktadır.

---

ve Sarah Shair-Rosenfield, “Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America”, **Journal of Politics in Latin America**, 2, 2013, s. 47.

<sup>257</sup> Bununla birlikte *executive orders*ın ABD Anayasasının ikinci maddesi bağlamında yetkilendirmesine de değinmek gerekir. Bu bağlamda yoğun tartışmalar özellikle “federal yasaların sadakatle uygulanması” hususunda ortaya çıkmıştır. Çünkü milli güvenlik, af yetkisi veya uluslar arası ilişkiler alanında yetkiler zaten yürütme alanına ilişkin nitelendirilen yetkililerdir. Boyar, a.g.e., s. 19. Fakat ABD doktrininde “kanunların sadakatle uygulanması” yetkisi kapsamında yürütme iradesinin Anayasada açıkça yazmayan yetkiler çıkarabileceği belirtilmiştir. Joel L. Fleishman ve Arthur H. Aufses, “Law and Orders: The Problem of Presidential Legislation”, **Law and Contemporary Problems**, 40(3), 1976, s. 12. Keza ABD’de Yüksek Mahkeme Kongre tarafından başkana verilecek yetkinin kapsamını geniş standartlar çerçevesinde ele almaktadır. Dolayısıyla Kongre, Başkanın *executive order* çıkarmasını mümkün kılmaktadır. Boyar, s. 19.

<sup>258</sup> Öte yandan kanımızca başkanlık kararnameleri hukuki güçleri itibariyle kanun altında yer almaktadır. Sert kuvvetler ayrılığının ve yürütmenin ikincil olmasından ötürü başkanlık kararnamelerinin mahiyeti böyledir. Kaldı ki, Anayasada herhangi bir dönem ve alan için başkanlara tahsis edilmiş bir düzenleme yetkisi söz konusu değildir. Şu durumda Kongre, asli anlamda hukuk ihdas yetkisi tekeline sahip olarak istediği vakit başkanlık kararnamelerini devre dışı bırakabilmektedir. Bununla birlikte *executive orders* kavramı dar ve geniş anlamda kullanılabilir. Dar anlamıyla executive order, başkanın bu isim bağlamında gerçekleştirdiği işlemlerdir. Geniş anlamda executive order ise ABD’de başkanın sonunda özel kişileri etkileyip etkilemediği dikkate alınmaksızın yürütme makamlarına yönelik olacak şekilde gerçekleştirdiği ve onların kimi önlemleri almasını, kimi faaliyetlerden kaçınmasını, mevcut uygulamalarını değiştirmelerini, başkanın belirlediği kamu politikalarını yaşama geçirmelerini veyahut da yasaları uygulamalarını emreden düzenlemelerdir. Oya Boyar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve ‘Executive Orders’: Karşılaştırmalı Gözlemler”, İstanbul: **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, Marmara Üniversitesi Yayınları, 2019, s. 16.

<sup>259</sup> Miller, s. 84.

<sup>260</sup> J.G. Randall, **Constitutional Problems Under Lincoln**, New York: University of Illinois Press, 1951, s. 513.

<sup>261</sup> Miller, s. 86.

<sup>262</sup> Miller, s. 88.

Kanımızca eğer başkanlık kararnamesi kanun hükmünde ise o halde başkanların önceki kararnamelere tabi olmasını beklemek hukukun gereği olmaktadır.

Bununla birlikte ABD’de çıkarılan başkanlık kararnamelerinin kuvvetler ayrılığının denge ve denetimi içerisinde Kongre gündemine taşınmamaktadır. Ancak başkanlık kararnameleri tamamen denetimsiz de değildir; zira Sajo’nun belirttiği gibi başkanın yönetsel fonksiyonu bağlamında ihdas ettiği kararnamelerin anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisi yargı organındadır.<sup>263</sup> Bu doğrultuda da kararnameler yargısal denetime tabidir; nitekim bu işlemlerden menfaat veya hakları etkilenen üçüncü kişiler bunların hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle dava açabilmektedir.<sup>264</sup> Şu halde yönetsel bağımsızlığın bir gereği olan başkanlık kararnamesi pekala yargısal denetime tabi olmaktadır.

1787 Anayasasına bakıldığında yasama yetkisi, Senato ve Temsilciler Meclisinden teşekkül eden Kongreye aittir. Anayasaya göre yürütme organına kanun gücünde bir düzenleyici işlem yapma yetkisi tanınmamıştır. Şu halde başkanlık kararnamesi tartışma konusu haline getirilebilir. Bilindiği gibi Locke’un<sup>265</sup> da belirttiği üzere yasama yetkisi, yasama organına halk tarafından devredilmiştir. Şu halde “delegata potestas non potest delegari” ilkesi gereğince devredilen yetkinin esasen devredilememesi gerekmektedir.<sup>266</sup> Fakat buna rağmen Kongre tarafından düzenli bir biçimde yasama yetkisini idari kurumlara devrine özellikle yirminci yüzyılda çok rastlanır olmuştur.<sup>267</sup> Şüphesiz bu 1787 Anayasasına aykırılık teşkil etmektedir. Ancak pek çok alanda karmaşık düzenlemelerin yapılması ihtiyacı karşısında Kongre yetersiz kalmış ve geniş teşrii yetkileri yürütme organına devir yoluna gitmiştir.<sup>268</sup>

Bu bağlamda ABD Federal Yüksek Mahkemesinin iki önemi kararı söz konusudur. Biz burada “Schechter Poultry Corp v. U.S.” kararına kısaca değineceğiz.<sup>269</sup> Bu dava National Industry Recovery Act’e ilişkindir. Buna göre Kongrenin haiz olduğu ticareti düzenleme yetkisi Başkana devredilmektedir ve böylece Başkana milli ekonomiyi planlama yetkisi verilmektedir. Olayda ise Başkan Roosevelt tarafından onaylanan ve bu kanun uyarınca çıkarılan Live Poultry Code for New York City adlı bir düzenleme söz konusudur. Federal Yüksek Mahkeme ilgili düzenlemeyi Anayasa ile öngörülen Kongrenin ticareti düzenleme yetkisine aykırılık teşkil ettiği için Anayasaya

<sup>263</sup> ABD’de yargı giderek başkanın kararname yetkisine olumlu bir yaklaşım sergilemektedir. Bkz. Kelly Tzoumis, Susan Bennett ve Elizabeth Stoffel, “The Exutive Orders in the United States”, **Environ Syst Decis**, 35, 2015, s. 402.

<sup>264</sup> Andras Sajo, **Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism**, Budapest: Central European University Press, 1999, s. 165.

<sup>265</sup> John Locke, **Second Treatise of Government**, USA: BN Publishing, 2008.

<sup>266</sup> Louis Fisher ve Katy J. Harriger, **American Constitutional Law**, Vol 1: Constitutional Structures, Separated Powers and Federalism, Carolina Academiz Pres, 10. Baskı, Durham ve North Carolina 2013, s. 206.

<sup>267</sup> Erwin Chemerinsky, **Constitutional Law: Principles and Practices**, New York: Apsen Law and Business, 2006, s. 327.

<sup>268</sup> Chemerinsky, s. 327.

<sup>269</sup> Diğer karar için bkz. Panama Refining Co. v. Ryan, 293 U.S. 388, 1935.

aykırı görmüştür. Yüksek Mahkeme her ne kadar federal yasama organının doğrudan faaliyette bulunmayacağı pek çok karmaşık durumun söz konusu hallerde kimi düzenlemeleri gerçekleştirme ihtiyacının olduğunu kabul etse de, somut olayda Mahkemeye göre bu bir yetki devridir ve Anayasaya aykırıdır. Nitekim Yüksek Mahkeme bu hususu şöyle ifade etmiştir: “...eğer anayasal sistem korunacaksa, bu tür düzenlemelerin gerekliliği, geçerliliği ve bunlar aracılığıyla geniş alandaki idari yetkilerin devrini daimi olarak kabul etmek suretiyle, yetki devrinin sınırlarının belirsizleşmesine cevaz verilmez”.<sup>270</sup>

Burada şuna da dikkat çekmek gerekir ki, 1935 yılında verilen yukarıda zikrettiğimiz kararlar dışında Federal Yüksek Mahkemenin genel bakış açısı; Başkana veya idari ve bağımsız kurul kurumlara yasama yetkisinin devrini önemser mahiyette oluşmamıştır.<sup>271</sup> Gerçekten de modern devletin faaliyetinin çeşitliliği ve bundan doğan dinamik ortamın hızlı karar alma kabiliyetine sahip olma zarureti karşısında, yasama yetkisinin devri fiili bir gerçeklik haline gelmiş ve konu önüne taşınan yargı organları ise kuvvetler arasındaki yetki devri ve bunun sınırlarını çizmekte adeta yetersiz kalmaları sonucunu doğurmuştur.<sup>272</sup> Başkanlık sistemindeki kararname yoluyla kural ihdas etme yetkisi ABD’de olduğu gibi başkanlık sisteminden mülhem hükümet sistemlerinde de yasama yetkisinin devri ekseninde çok boyutlu tartışmalara neden olabilmektedir.

Bu bağlamda başkanlık sisteminden mülhem olan ve bizim “Türk Başkanlık Sistemi” diye adlandırdığımız Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini uygulamaya koyan ülkemiz bakımından Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini yeri geldiğinde tüm boyutlarıyla ele almaya çalışacağız.<sup>273</sup>

<sup>270</sup> Karar için bkz. Shechter Poultry Corp. V. U. S., 295 U. S. 495, 530, 1935.

<sup>271</sup> Fisher ve Harriger, s. 207. Bununla birlikte 1952 yılında başkan Truman tarafından Kore Savaşı sırasında işçi grevlerinin ülkeye ciddi zarar vermesinin önüne geçebilmek için grev yapan çelik fabrikalarının sürekli üretim yapmasını sağlamak için devletleştirilmesi emrini içeren başkanlık kararnamesine karşı açılan davada Mahkeme kararnamelerin çerçevesi ve kullanım koşullarını belirlemiştir. Mahkeme söz konusu kararında başkanlık kararnamesinin ne doğrudan Anayasadan kaynaklanan bir yetkiye ne de açık yahut örtülü bir kanuna dayandığını ifade etmek suretiyle işlemi iptal etmiş ve böylece kararnamelerin dayanması gereken iki kaynağı ortaya koymuştur. ( Bkz. Youngstown Sheet&Tube Co. V. Sawyer, 343 U.S. 579 1952, s. 343 U.S. 587-589.) Buna göre başkanlık kararnamesi ya Kongre tarafından bir kanunla başkanın düzenleme yetkisi ile donatılması (delegated decree authority) veya doğrudan Anayasa tarafından başkana verilmiş (constitutional decree authority) bir görev ve yetkinin (Örneğin başkomutanlık yetkisi, af yetkisi gibi) kullanımı zımında hukuksal nitelik kazanabilmektedir. Aksi halde, yani bu iki durumdan birine girmeyen bir başkanlık kararnamesi hukuken geçersizdir (Bkz. Dooley v. United States, 182, U.S. 222 (1901).). Kararın değerlendirmesi için bkz. Ribert B. Cash, “Presidential Power: Use and Enforcement of Executive Orders”, **Notre Dame Law Review**, 39(1), 1963, s. 50-51.

<sup>272</sup> Chemerinsky, s. 329.

<sup>273</sup> Ancak ABD başkanlık kararnamesi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine nazaran olumsuz bir özellik içermektedir. Buna göre ABD’de anayasal ve yasal bir dayanak söz konusu olduğunda başkanlık kararnamesi ile temel hak ve özgürlükler üzerinde sınırlandırma gerçekleştirilebilmektedir. Bkz. Vivian S. Chu ve Todd Garvey, “Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation”, **Congressional Research Service Report**, April 16 2014, 1-10, s. 1.



### 1. 3. 1. 3. 4. Başkanlık Yetkilerinin Denetimi Sorunu

ABD'deki denge ve denetimin kökeni yukarıda da açıklandığı gibi kurucu babaların görüşleri çerçevesinde şekillenmiştir. Buna göre güç hangi elde toplanırsa toplansın aşırılığa yol açacağından özellikle yürütme organının kendisi olan başkanın hiçbir zaman sınırsız yetkilere sahip olmaması gerektiği görüşü üzerinde hemfikir olunmuştur.<sup>274</sup> Gücün tekilliği ve tekelliği gerçekten de hak ve özgürlükler bakımından en büyük tehdidi oluşturmaktadır. Aynı zamanda kırılğanlaşan siyasete binaen idari faaliyetlerin altüst olması da beklenebilir bir haldir. İşte ABD'de modern başkanın yetkileri ve denetimi bu tehdit ve tehlike öngörülerek dizayn edilmiştir.

Başkanlık sistemi parlamenter ve yarı-başkanlık sistemleriyle birlikte demokratik hukuk devleti çerçevesinde ve hükümet sistemleri tasnifinde incelenen sistemlerden biridir. Başkanlık sisteminde yasama iradesinden bağımsız bir şekilde halk tarafından seçilen bir başkan ve yine halkın iradesi ile tecelli eden bir parlamento bulunur. Bu yönüyle başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığına dayanır.<sup>275</sup> Bu şekilde belirlenen sert kuvvetler ayrılığı hassas bir şekilde kurgulanan denge ve denetim ağı ile örülür. Buna göre başkanın göreve gelmesi ve görevini sürdürmesi yasama iradesine bağlı değildir. Burada böylelikle iki güçlü meşru kuvvet olarak yasama ve yürütme organları bulunmaktadır; zira her ikisi de halkın oyu ile gelir.

Başkanlık sisteminde seçimler ve seçimlerin periyodik olarak yapılma dönemleri anayasal olarak belirlidir. Dolayısıyla yasama ve yürütmenin birbirlerini erken seçime götürme halleri oldukça kısıtlanmıştır. Gerçekten de yasama organının başkanın görev süresine ilişkin bir tasarrufta bulunması istisnaidir; bu durum ancak başkanın görevini sürdüremeyecek derecede hasta olması veya başkanın görevden alınmasını gerektirecek bir suçun işlenmiş olması hallerinde ortaya çıkabilmektedir. Başkanlık sisteminde başkan devlet ve hükümetin başıdır ve bu nedenle de yürütme yetkisine ilişkin tüm yetkileri uhdesinde toplar.<sup>276</sup>

Başkanlık sisteminde denge ve denetim çok önemli bir olgudur.<sup>277</sup> Seçimlerin zamanlaması, seçimlerin uygulanış biçimi, fesih mekanizması, çifte görev yasağı, yürütmenin yasamaya ilişkin görev ve yetkilerinin sınırlılığı gibi olgular bu denge ve denetimi sağlamaktadır. Başkanlık sisteminde başkanın “reaktif gücü” veto yetkisi iken “proaktif gücü” ise kararname çıkarma yetkisidir.<sup>278</sup> Bunlar da denge ve denetimin gerçekleştirilmesinde en önemli kurumlardır.<sup>279</sup>

<sup>274</sup> W. E. Volkomer, **American Government**, 8. Baskı, New Jersey: Simon ve Schuster/ A Viacom Company, 1998, s. 206.

<sup>275</sup> Jose A. Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, Cambridge: Cambridge Univesity Press, 2007.

<sup>276</sup> Alan Ware, “Divided Government in the United States”, **Divided Government in Comparative Perspective**, Ed. Robert Elgie, New York: Oxford University Press, 2001, s. 21-39.

<sup>277</sup> Bkz. Amita Etizoni, “On the Place of Virtues in a Pluralistic Democracy”, **American Behavioral Scientist**, 5(4/5), 1992, s. 534.

<sup>278</sup> Shugart ve Mainwaring, s. 41-42.

<sup>279</sup> Shugart ve Mainwaring, s. 15-24. Ki bu yetki başkanın yasamaya karşı statükoyu korumasını sağlamaktadır. Shugart ve Mainwaring, s. 44.

Şüphesiz denge ve denetimin kurulmasında başkanın halk tarafından seçilmesinden kaynaklanan, “dolaylı kanun önerisi” ve “mesaj gönderme yetkisi” yürütme tarafındaki araçlar iken, yasamanın bütçeye ilişkin yapabileceği tasarruflar, başkanın üst düzey kamu görevlilerini atamasının meclisin onayına bağlı olması ve *impeachment* usulü de denge ve denetim mekanizmasının yasama elindeki araçlarıdır.

### 1. 3. 1. 3. 4. 1. Federal Yüksek Mahkeme Denetimi

ABD Federal Yüksek Mahkemesinin<sup>280</sup> hukuksal dayanağı Anayasanın 3. maddesinin 1. fıkrasıdır. Buna göre kanunlar ve uluslararası anlaşmaların yorumlanmasında *otantik yorum* sahibi Federal Yüksek Mahkemedir. Yüksek Mahkeme eyalet yasalarının ve federal yasaların anayasallık denetimini de gerçekleştirir. Şu halde Yüksek Mahkeme bir taraftan hem başkan hem de Kongre üzerinde bir denetim mekanizması haline gelerek bir taraftan kuvvetler ayrılığına temel anlamını kazandırmış, diğer taraftan da anayasanın yorumlanmasında son söz sahibi olarak bir yorum tekeline kavuşmuştur.

Yüksek Mahkeme anayasaya uygunluk denetimini ilk kez “Marbury v. Madison”<sup>281</sup> davasında gerçekleştirmiştir. 1803 tarihli “Marbury v. Madison” davasında Yüksek Mahkeme normların anayasaya aykırılığına hükmetme yetkisini eline almıştır.<sup>282</sup> Amerika Yüksek Mahkeme Yargıçlarından John Marshall 1803 tarihli “Marbury v. Madison” davasında anayasanın üstünlüğü

<sup>280</sup> Bu bağlamda detaylı bir çalışma için bkz. Can Yavuz, “Amerika Birleşik Devletleri Yüce Mahkemesi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 128, 2017, s. 437-480.

<sup>281</sup> Marbury v. Madison davasına konu olan olaylar Korucu’dan naklen özetle şu şekilde ortaya konulabilir: 1800 yılında yapılan genel seçimlerde Federalistler yenilgiye uğramış ve Cumhuriyetçi Partinin adayı Thomas Jefferson Başkan seçilmiştir. Yeni seçilen başkan görevi eline almak üzere olduğu sırada Şubat 1801’de Federalistler yeni bir kanun (Judiciary Act) çıkartarak kimi yargı mercilerine atama yapma hakkı elde etmişlerdir. Başkanlık görevini devretmek üzere olan John Adams, bu kanuna dayanarak sulh hakimliğine 42 kişinin atamasını yapmış ve bu atamalardan bir kısmı ilgililerine tebliğ edildiği halde bir kısmı tebliğ edilememiştir. Başkan Jefferson göreve başladığında, son dakika niteliğindeki bu işlemlerin kimilerini iptal etmiştir. Atama işlemleri tamamlandığı halde, kendisine tebligat yapılmadığı için göreve başlama imkanı bulamayan William Marbury ise Federal Yüksek Mahkemeye başvurarak, tayin kararlarının ilgililere tebliğ edilmesine yönelik emredici bir karar alınmasını talep etmiştir. Senato ve Temsilciler Meclisinde çoğunluğu ele geçiren Cumhuriyetçiler ise açılan bu davaya oldukça sert bir tepki göstermişler ve davanın aleyhlerine sonuçlanması durumunda kararı uygulamayacaklarını belirtmişler ve bu arada 1801 tarihli Kanunu ilga etmişlerdir. Konuyla ilgili hukuki tartışmalar ve siyasi gerginliğin yoğun bir şekilde geliştiği bu tür bir ortamda toplanan Federal Yüksek Mahkeme davacı Marbury’nin hakkının ihlal edildiğini ve taleplerinde haklı olduğunu tespit ettikten sonra davacının doğrudan Yüksek Mahkemeye başvurmasına olanak sağlayan 1789 tarihli Kanunun anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir ve bu kanunu uygulamayı reddetmiştir. Dolayısıyla Yüksek Mahkeme bir taraftan Federalistler tarafından atanan ancak göreve başlatılmayan Marbury’nin haklı olduğuna karar vermiş bir taraftan da talebin dayanağını teşkil eden kanunu anayasaya aykırı bulmuş ve Cumhuriyetçilere yönelik herhangi bir yaptırım uygulamaktan kaçınmıştır. Federal Yüksek Mahkemenin bu kararıyla birlikte Cumhuriyetçiler davayı kaybetmemiş ancak Federalistler çok daha büyük bir kazanım elde ederek Cumhuriyetçilerin ağırlıkta olduğu yasama organının yargısal denetime tabi olmasını sağlamışlardır. Serdar Korucu, **Yargısal Aktivizm**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2014, s. 27-28.

<sup>282</sup> Saikrishna B. Prakash ve John C. Yoo, “The Origins of Judicial Review”, **The University of Chicago Law Review**, 70, 2003, s. 887.

ilkesine gönderme yaparak Amerikan Anayasasında açıkça yazılı olmadığı halde, anayasaya aykırı normların mahkemeler tarafından uygulanmaması gerektiğine karar vermiştir. Bu tarihten sonra Birleşik Devletlerde bütün yargıçların bakmakta oldukları davalarda uyguladıkları normların anayasaya aykırı olup olmadığını inceleme yetkisine sahip oldukları kabul edilmesi sonucunda Birleşik Devletlerde normların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi yaygınlaşarak devam etmiştir.<sup>283</sup>

Marbury v. Madison kararı anayasacılık doktrini açısından önemli bir kilometre taşıdır. Çünkü bu karar, anayasa yargısının var oluş gerekçelerini günümüzde bile aynı canlılıkta duran ve benimsenen argümanlarla sağlam bir mantıksal tutarlılık içerisinde ortaya koymuştur. Kararı kaleme alan Yargıç Marshall, anayasal demokrasinin gereklerini oldukça başarılı bir şekilde formüle etmiş anayasal demokrasilerin çoğunlukçu bir niteliğe bürünmesini önleyecek güvenceleri tek tek sıralamış ve anayasa yargısını bu bağlam içerisine oturtmayı başarmıştır.<sup>284</sup>

Marshall tezini şu şekilde ortaya koymuştur:

“Anayasa ya alelade kanunlar gibi değiştirilemeyen üstün bir kanundur yahut da, yasama kuvvetinin dilediği zaman değiştirebileceği, alelade kanunlarla aynı seviyede bir tasarruftur. Bu şıklardan birincisi doğru ise, yasama organının Anayasaya aykırı olan tasarrufları kanun değildir. İkinci şık doğru ise, yazılı Anayasalar, mahiyeti icabı sınırlandırılması imkânsız olan bir kuvveti sınırlandırmak üzere milletlerin giriştiği manasız teşebbüslerdir. Yasama organının selâhiyetleri muayyen ve mahduttur ve bu hudutların karıştırılmasını ve unutulmasını imkânsız kılmak içindir ki, yazılı bir anayasa yapılmıştır. Bu hudutlar sınırlandırılmak istenilen kuvvet tarafından istenildiği gibi aşılabilecekse kuvvetleri sınırlandırmanın ve bu sınırları yazılı olarak göstermenin ne manası kalır? Kanun yapan kimseler için bu sınırlara riayet mecburî olmazsa, yasak olan tasarruflarla caiz ve meşru olan tasarruflar aynı bağlayıcı kuvvete malik bulunursa, selâhiyetleri mahdud bir hükümet ile selâhiyetleri hudutsuz mutlak bir hükümet arasındaki fark ortadan kalkar. Şu hakikat, aksi iddia edilemeyecek kadar aşikardır: ya Anayasaya aykırı olan her teşrii tasarruf (yasama tasarrufu) murakebeye tabidir, yahut da yasama organı Anayasayı alelade bir kanunla değiştirebilir. Kaza kuvvetinin başlıca vazife ve selâhiyeti hukukun ne olduğunu beyan etmektir. Bir hukuk kaidelerini muayyen hadiselere tatbik eden kimseler, ister istemez bu kaideyi tefsir edeceklerdir. Birbiriyle çarpışan iki kanun karşısında kalınca, mahkeme bunlardan her birinin tatbik sahasını ayırmaya mecburdur. Bir kanun Anayasaya aykırı olursa, muayyen bir hadise hakkında kanunda da Anayasada da tatbik edilecek hüküm varsa, mahkeme ya bu davayı kanuna göre hallederek Anayasayı ihmal edecek yahut da Anayasaya göre hallederek kanunu ihmal edecektir. Bu, doğrudan doğruya kaza vazifesinin kendisidir, özüdür. Şu halde, mahkemeler Anayasayı nazarı itibare alacaklarsa ve Anayasa yasama uzvunun alelade tasarruflarından üstünse, kanunla Anayasanın çarpışması halinde, hadise kanuna göre değil Anayasaya göre çözülmelidir”.<sup>285</sup>

<sup>283</sup> Levent Gönenç, “Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Denetimi ve Anayasa Yargısı”, Ankara: **Tepav Anayasa Çalışma Metinleri 2**, 2010, s. 7.

<sup>284</sup> Korucu, s. 26.

<sup>285</sup> Bu kararın orijinal metni için bkz. <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=5&invol=137> 20.02.2019.

### 1. 3. 1. 3. 4. 2. Başkanın Cezai Sorumluluğuna Binaen Kongre Denetimi

Bilindiği gibi ABD başkanlık sisteminde her ne kadar başkana etkin yetkiler verilmiş olsa da elbetteki denge ve denetim mekanizması üzerine kuruludur. İşte bu denge ve frenlemede bir özne de Kongredir. Gerçekten de 1787 Anayasasının 1. maddesinin 8. fıkrasında Kongrenin bütün hükümet programları için bütçe oluşturma yetkisi ve yürütme iradesinin faaliyetlerini denetleme yetkisi söz konusudur. Yukarıda değindiğimiz gibi başkan, anayasal sınırlarını aşarak yetki kullanmış ve hatta kendisine gerektiği hallerde yetki ihdas edebilmiştir. İşte buna benzer bir tavır Kongre tarafından da geliştirilmiştir. Belki de bu durum denge ve denetimin hukuksal kodları ve bunun üzerine şekillenen hukuksal kültürle ne denli iç içe olduğunu göstermektedir. Bu kısımda, Kongrenin başkanı denetimi bağlamında, temel parametreler olarak “yasama vetosu” (legislative veto), “başkanın veto yetkisinin geçersiz hale getirilmesi”, “senatonun onayını gerektiren işlemler”, “bütçe ve askıya almayı kontrol yasası” ve “Kongrenin savaş açma yetkisi” gösterilebilir. Burada, yalnızca başkanın cezai sorumluluğundan doğan Kongrenin yargısal denetimini irdeleyecek, diğer Kongre yetkileri üzerinde durmayacağız.

1787 Anayasasının 2. maddesinin 4. fıkrasına göre başkan, başkan yardımcıları, tüm sivil yetkililer vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla suçlanıp yargılamaya tabi tutulabilir. *Impeachment* usulü görüldüğü gibi şahsi kapsamı geniş bir yöntem olmakla beraber<sup>286</sup> biz yalnızca başkanın cezai sorumluluğuna kısaca değineceğiz.

Yukarıda da değinildiği gibi *impeachment* usulünün harekete geçirilebilmesi için başkanın vatana ihanet, rüşvet veya görevini kötüye kullanma gibi ağır bir suçla itham edilmesi gerekmektedir. Buradaki ithamın savcısı yalnızca Temsilciler Meclisi olabilir. Temsilciler Meclisi delilleri değerlendirir ve eğer ortada bir suç söz konusuysa “articles of impeachment” denilen belgeler hazırlanır. Meclis çoğunluğu tarafından bu belgeler kabul edilirse başkan suçlanır. Başkanı yargılama mercii ise Senatodur. Burada da 2/3'lük çoğunluk aranır.

Bu usul ancak olağanüstü şartlarda işletilebilmektedir. Bu usulün işletildiği vakalar olsa da ancak henüz hiçbir başkan için bu usul sonlandırılarak ceza tayinine gidilmemiştir. 1843 yılında Başkan J. Tyler için bu usul başlatılmış fakat Temsilciler Meclisinde yeterli çoğunluğa ulaşılamamıştır. Keza 1868 yılında Başkan Andrew Jackson için yine bu usul başlatılmış, bu sefer Temsilciler Meclisinde bu çoğunluğa ulaşılmış ancak Senatoda gerekli çoğunluk sağlanamamıştır.<sup>287</sup> 1974 yılında Başkan Nixon cezai sorumluluğa gidilmesi takdirde suçlu

<sup>286</sup> Gerçi Linz bu usulü kesin olmayan ve zaman alıcı bir yol olduğunu belirtmektedir. Bu usul de kendi içerisinde bir kriz alanı taşımaktadır. Bu kriz alanı katılık sorunudur. Bu sorun beraberinde antidemokratik tepkilere de neden olabilmektedir. Bunun için bkz. Linz, *The Perils of Presidentialism*, s. 65.

<sup>287</sup> Başkan Andrew Johnson örneğinde görüldüğü gibi *impeachment* usulü öyle kolay uygulanabilecek bir yaptırım değildir. Nitekim olumsuz oy kullanan Senatör Edmund G. Ross daha sonra yazdığı yazılarında “geniş anlamda yargılanan, Yürütmenin bağımsızlığı idi... Eğer Başkan yetersiz kanıtlarla ve parti gerekçeleri ile çekilmek zorunda bırakılsaydı bundan böyle başkanlar Yasama iradesine bağımlı hale

bulunacağını düşünmüş ve bu bağlamda istifa etmiştir. 1999 yılında ise Bill Clinton için bu süreç başlatılmış fakat gerekli çoğunluk yine sağlanamamıştır. Nihayet bir kez daha ifade edelim ki, oldukça güç koşulların gerçekleşmesine bağlı *impeachment* usulu neticesinde suçlu bulunarak hakkında ceza tayini yoluna gidilen hiçbir başkan söz konusu değildir.

#### 1. 4. Saf Başkanlık Sisteminin Tipik Yapı Bozumu Örneği Olan Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa

Kuvvetler ayrılığı ekseninde hükümet sistemlerinin tasnifi modern zamanlarda oldukça güçleşmiştir.<sup>288</sup> Gerçekten de modern devletin özellikle iç işleyişindeki karmaşa doğal olarak hükümet sistemlerine de yansımıştır.<sup>289</sup> İşte bu doğrultuda hükümet sistemleri de kendi içerisinde farklılaşmış tipik ve atipik hükümet sistemleri ortaya çıkmıştır.<sup>290</sup> Geleneksel ayırımdan sapma olan bu tür hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığının bir anlamda hükümet sistemleri tasnifinde yetersiz kaldığını göstermektedir.<sup>291</sup> Yasama ve yürütme ilişkilerinin bu denli karmaşıklaşması<sup>292</sup> ve farklılaşması beraberinde çeşitli hükümet modelleri getirmiştir.<sup>293</sup>

---

gelirlerdi. Bu sonuç siyasi sistemi bir Kongre otokrasisine ve bir Parti Hükümetine dönüştürdü” demiştir. Bkz. Çağlar, Anayasa Bilimi, s. 75. Dahl ise bu konuda şuları demiştir: “Eğer Andrew Johnson hüküm giymiş olsaydı, Amerika Birleşik Devletleri sistemi fiilen, Başkanın sürekli şekilde Kongrenin güvenine bağımlı olduğu ve bu güven kaybolduğunda *impeachment*’la hüküm giydiği parlamenter bir sisteme dönüşebilirdi”. Robert A. Dahl, **Pluralist Democracy in the United States**, Chicago: Rand McNally, 1967, s. 140. Başkanlık sisteminde şüphesiz başkanın düşürülmesi kolay bir şekilde olmamalıdır. Ancak bu bir liderlik kültürüne de yol açmamalıdır. Buradaki yasama ve yürütme arasındaki organik köken bağımsızlığının korunması eğilimi yerindedir; fakat başkanlar özellikle yönetsel aktivizm sergileyerek yetki aşımı yaptıkları takdirde buna karşı da çeşitli araçlar geliştirilmelidir.

<sup>288</sup> Bu durum hükümet sistemlerinin kuvvetler ayrılığı ekseninde yeniden değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Matthew S. Shugart, “Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns”, **French Politics**, 3, 2005, s. 323-351.

<sup>289</sup> Yarı-başkanlık sisteminin kökeni için bkz. Rafael Mart’nez Martinez, “Semi-Presidentialism: A Comparative Study”, **ECPR Joint Sessions**, Mannheim, 26-31 March 1999, s. 5-10.

<sup>290</sup> Parla bu hususta şunu belirtmektedir: “Gelelim, İkinci Dünya Savaşı ertesinde batıda ortaya çıkan ikinci önemli istisnaya ve atipik sisteme; bizde bunu sık sık örnek gösterenlerin yarı-başkanlık sistemi dedikleri Gaulle Anayasasına. Bu da Fransa’nın özel şartlarının –dekolonizasyonun içeride yarattığı buhranların- sonucu olarak ortaya çıkmıştır ve anayasanın şahıslara göre yapılması hatasının bütün rahatsızlıklarını beraberinde getirmiştir. Bırakınız Fransız kamu vicdanında kabul görmemiş olmasını, de Gaulle’cülük genel olarak Batıda benimsenen bir şey değildir. Hatta bir kısım liberal siyaset teorisinde ve anayasa hukukunda proto-faşizan olarak kabul edilir. Kısaca, bizdeki başkancaların adeta bir Batı mucizesi diye göstermeye çalıştıkları örnek, aslında Batı için bir ‘sapma olayı’dır, hiçbir zaman norm haline gelmemiştir.” Taha Parla, “1980’lerde Anayasa Değişikliği ve Başkanlık Sistemine Doğru”, **Bilim ve Sanat**, Aralık 1981.

<sup>291</sup> Ayrıca bkz. Cheibub, Elkins ve Ginsburg, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*, s. 3.

<sup>292</sup> Hükümet sistemlerinin karakterinin belirlenmesinde temel faktör yasama ve yürütme ilişkileridir. Yargı organı burada edilgen bir öznedir. Bülent Yücel, “Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 52(4), 2003, s. 337.

<sup>293</sup> Öyle ki bu durumun tipik bir örneği olarak nitelendirdiğimiz yarı-başkanlık sistemini Skach, dünyaya yayılması muhtemel yeni bir hükümet sistemi akımı olarak görmektedir. Bkz. Cindy Skach, “The Newest Separation of Powers: Semipresidentialism”, **I-Con**, 5(93), 2007, s. 93.

Bir diğ er sorun da bu çeşitlenmelerin özgün bir model ortaya koyup koymadığıdır.<sup>294</sup> Gördüğümüz kadarıyla temelde başkanlık sistemi ve parlamenter hükümet sistemi olarak iki temel hükümet sistemi mevcuttur. Bunların dışındaki farklılaşmaların<sup>295</sup> ise yine bu iki tipik hükümet modelinden mülhem oldukları söylenebilir. Biz bunları tipik ve atipik yapı bozumu olarak nitelendirmekteyiz.<sup>296</sup> Çünkü bu tür otantik sapsmalar beraberinde *sui generis* bir hükümet modeli ortaya çıkarmamıştır. Yasama ve yürütme ilişkilerinin tipik ve atipik yapı bozumu arketip bir hükümet modeli ortaya çıkarmaz.<sup>297</sup> Otantik bir yaklaşımla ele alınmadığında, yani kökeninde ve geleceğinde yasama ve yürütme ilişkileri yeniden düzenlenmediğinde ortaya ancak mutasyona uğramış, yani aslından uzaklaşmış hükümet sistemleri çıkmaktadır ki literatürde bunların “melez”, “karma”, “hibrit”, “atipik” olarak isimlendirildiğini görmekteyiz.<sup>298</sup>

Ancak bu hükümet sistemleri, ortaya konulan karma yapının da etkisiyle sistemsal bir bütünlülüğ e ve mantıksal bir tutarlılığ a sahip değildir.<sup>299</sup> Dolayısıyla da burada kuvvetler ayrılığ ı ekseninde çatışma potansiyeli de oldukça yüksektir.<sup>300</sup> Bu durum da beraberinde antidemokratik oluşumlar ve refleksler getirmektedir. Gerçekten de başkanlık sisteminden özellikle atipik olarak nitelendirdiğimiz sapsmalarda kurumların blokaj riskleri<sup>301</sup> oldukça fazladır ve tıkanıkların çözüm yolları olarak çoğunlukla demokratik olmayan biçimlere başvurulmaktadır. Bu başlıktan sonra

<sup>294</sup> Shugart da yarı-başkanlık sistemini bir özgün model olmak yerinde “hybrid” bir model olarak ortaya koymaktadır. Matthew Soberg Shugart, “Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns”, **French Politics**, 3, 2005, s. 324.

<sup>295</sup> Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiğ i sistemlerin standart bir yapısının olmadığını ya da zaten bunun mümkün olmadığı söylenebilir. Yarı-başkanlık sistemleri farklı modellere sahip olabilmektedir ve sistem içerisinde kuvvetlerin yetki dağılımı ve aktörlerin rollerine bakışlarına göre pek çok değişik işleyişin meydana çıkmasına zemin hazırlayabilmektedir. Bu sistemlerde hükümet oluşumu parlamenter sistemlere benzerken, cumhurbaşkanı, başkanlık sistemlerinde olduğu gibi halk tarafından seçilmektedir. Bu sistemler cumhurbaşkanı ile parlamento arasında hükümetin konumunun ne şekilde düzenlendiğ ini de önemli kılmaktadır. Bazı örneklerde cumhurbaşkanı, hükümetin kurulması, atanması, görevden alınması konusunda belirleyici bir otorite olarak öne çıkabilmekte veya tam tersine hükümet parlamentodaki çoğunluğ a dayalı olarak cumhurbaşkanına karşı daha özerk bir yetki alanına sahip olabilmektedir. Bu nedenle yarı-başkanlık sistemlerinde; hükümete tanınan yetkiler, parlamentonun denetim yetkilerinin ne şekilde düzenlendiğ i, hükümetin cumhurbaşkanı ve parlamentoya karşı sorumluluk alanı gibi unsurlar sistemin işleyişinde belirleyici olabilmektedir. Bkz. Haluk Alkan, **Yarı Başkanlık ve Türkiye’de Sistem Sorunu**, Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü, 2015, s. 22.

<sup>296</sup> Cheibub, Elkins ve Ginsburg bu noktada bizden ayrılarak yarı-başkanlık sistemini de bir arketip sistem olarak nitelendirmektedirler. Bkz. Cheibub, Elkins ve Ginsburg, *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*, s. 1707.

<sup>297</sup> Ayrıca bu doğrultuda bkz. Moulin, s. 44-45.

<sup>298</sup> Moulin, a.g.e., s. 45; de Michel Guillenchmidt, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Paris: Economica, 2008; Richard Albert, “The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism”, **American Journal of Comparative Law**, 57, 2009, s. 531-578. Ayrıca bkz. Vitalino Canas, “The Semi-Presidential System”, **ZaöRV**, 64, 2009, s. 95-124.

<sup>299</sup> Bu nedenle biz bu tür hükümet sistemi oluşumlarını problematik olarak değerlendiriyoruz. Ayrıca bkz. Cheibub, Elkins ve Ginsburg, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*, s. 6.

<sup>300</sup> Pierre Pactet ve Melin Ferdinand Soucramanien, **Droit constitutionnel**, 28. Baskı, Paris: Sirey-Dalloz, 2009, s. 148.

<sup>301</sup> Pactet ve Soucramanien, s. 148.

aşağıda başkanlık sisteminin tipik bir yapı bozumu olarak yarı-başkanlık<sup>302</sup> sistemini ve ardından atipik yapı bozumlarını işleyeceğiz.

#### 1. 4. 1. Kavramsal Çerçeve

Yarı-başkanlık sistemi (semi-presidential system) farklı şekillerde tanımlanmıştır.<sup>303</sup> Örneğin Gözler bu sistemi, “Cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenter sistem” olarak tanımlamaktadır.<sup>304</sup> Yarı-başkanlık hükümet sisteminin isimlendirmesi Maurice Duverger tarafından yapılmıştır.<sup>305</sup> Duverger bu isimlendirmeyi ilk olarak Fransız V. Cumhuriyet Anayasasının 1962 değişiklikleri ile ihdas edilen devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve geniş yetkilere haiz olmasını karşılamak üzere kullanmıştır.<sup>306</sup> Duverger’e göre kimi farklılaşmalar olsa da Finlandiya, İzlanda, Avusturya, İrlanda, Portekiz hükümet sistemi yarı-başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilir.<sup>307</sup>

Duverger’e göre yarı-başkanlık sisteminin temel karakterini belirleyen hükümet sistemi parlamenter hükümet sistemidir.<sup>308</sup> Dolayısıyla ağırlıklı olarak parlamenter sisteminin özellikleri yarı-başkanlık sistemine hakimdir. Zira yasama organı karşısında halihazırda sorumluluğu bulunan bir hükümet vardır ve yürütme organı düalist bir yapıdadır.<sup>309</sup> Ayrıca karşılıklı fesih kurumuna sistem içinde yer verilmiştir. Ancak farklılaşan nokta devlet başkanı statüsünü üstlenen cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve önemli yetkilerle donatılmasıdır. Böyle olunca siyasal rejimin yürüyüşünde cumhurbaşkanının siyasal ve hukuksal ağırlığı oldukça belirleyici bir konuma yükselmektedir. Şüphesiz bu sonuç yasamada cumhurbaşkanını destekleyen bir çoğunluk koşuluna bağlıdır.

Gerçekten de Duverger ile birlikte Skach’in de belirttiği gibi yarı-başkanlık sistemlerinde cumhurbaşkanının yasama organında etkin bir çoğunluk tarafından desteklendiği hallerde başarılı

<sup>302</sup> Steven G. Calabresi, “The Virtues of Presidential Government”, **Constitutional Commentary**, 18, 2001, s. 53.

<sup>303</sup> Yar-başkanlık kavramı ilk kez gazeteci Hubert Beuve-Mery tarafından Le Monde gazetesinde kullanılmıştır. Robert Elgie, “The Politics of Semi-Presidentialism”, 1999, [https://www.researchgate.net/publication/265101267\\_The\\_Politics\\_of\\_Semi-Presidentialism](https://www.researchgate.net/publication/265101267_The_Politics_of_Semi-Presidentialism), s. 1, 13.05.2019.

<sup>304</sup> Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 22. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları, 2018, s. 303.

<sup>305</sup> Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, s. 5.

<sup>306</sup> Burada kavramsal çerçevemizin temeli için bkz. Maurice Duverger, *Institutions politiques et droits constitutionnel*, PUF, coll. Themis, 11. Baskı, Paris 1970, s. 277-282. Ayrıca bkz. Maurice Duverger, “Le concept de regimes semi-presidentiel”, **Les regimes semi-presidentielles** (Sous la direction de Maurice Duverger), Paris: PUF, 1986, s. 7-17.

<sup>307</sup> Ayrıca bkz. Robert Elgie, “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies”, **Taiwan Journal of Democracy**, 3(2), 53-71.

<sup>308</sup> Fakat doktrinde yasama ve yürütme ilişkilerinin farklılaşması bu kapsamın dışında da görülmüştür. Bu bağlamda önemli bir çalışma için bkz. Jose Antonio Cheibub, Zachary Elkins ve Tom Ginsburg, “Beyond Presidentialism and Parliamentarism”, **British Journal of Political Sciences**, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, s. 1-30.

<sup>309</sup> Jenny Aberg ve Thomas Sedelius, “A Systematic Review of Semi-Presidential Studies”, **Paper for presentation at the ECPR General Conference**, Prague, 7.10.2016.

sonuçlar doğurduğu görülmektedir.<sup>310</sup> Ancak bunu da sağlamak zordur. Dolayısıyla doktrinde her iki iradenin seçimle göreve geldiği hükümet sistemlerinde cumhurbaşkanının yasama organında çoğunluğu kazanmasını gerçekleştirmek üzere “seçim döngüsü” (electoral cycle) diye ifade edilen bir durum ortaya konulmuştur. Bunun da yolu anayasal düzende eşzamanlı seçim tercihi yapılmış olmasına bağlıdır.<sup>311</sup> Kanımızca bu durumun kuvvetler ayrılığı faraziyesi ile bağdaşmadığı ortadadır. Dediğimiz gibi esasında bu tür yapı bozumuna uğramış hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığı kuramını da deyim yerindeyse allak bullak etmektedirler. Kuvvetler ayrılığına dayanmayan bir anayasanın nasıl bir anayasa olduğu ve demokratik hukuk devletiyle ne oranda bağdaştığı da tartışmalıdır.

Yarı-başkanlık sistemine ilişkin bu kısa girişi takiben şimdi de sistemin karakteristik özelliklerine değinelim.

#### 1. 4. 2. Ayırt Edici Özellikler

Bir hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi<sup>312</sup> olarak nitelendirilmesi için gereken minimal sıfatlar hangileridir?<sup>313</sup> Bu konuyu da yarı-başkanlık sistemi kavramını ortaya atan Duverger’in görüşleri bağlamında ele alacağız. Doktrinde çeşitli tartışmalar bulunsa da<sup>314</sup> burada sadece Duverger’in yaklaşımı doğrultusunda yarı-başkanlık sisteminin karakteristik üç esaslı unsurunu<sup>315</sup> kısaca inceleyeceğiz.

<sup>310</sup> Skach bu bağlamda yar-başkanlık sistemlerini üçe ayırmaktadır: “konsolide olmuş çoğunluk”, “bölünmüş çoğunluk” ve “bölünmüş azınlık”. Bu konuda bkz. Cindy Skach, **Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic**, Princeton: Princeton University Press, 2005, s. 15-21.

<sup>311</sup> Matthew S. Shugart, “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government”, **American Political Science Review**, 89(2), 1995, s. 327.

<sup>312</sup> Ayrıca bkz. Ahmet Hamdi Aydın ve Pelin Aliyev, “Yarı-Başkanlık Sistemi Fransa Örneği”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, Ed. N. Talat Arslan, Bursa: Alfa Yayınları, 2013, s. 25-48.

<sup>313</sup> Ayrıca bkz. Richard Stacey ve Sujit Choudhry, “Semi-Presidential Government in the Post Authoritarian Context”, New York: **The Center For Constitutional Transitions at NYU Law**, 2014.

<sup>314</sup> Örneğin Canas’a göre yarı başkanlık sisteminde;

- Cumhurbaşkanının ve parlamentodaki çoğunluğun aynı partiden olması,
- Cumhurbaşkanının yetkilerini kullanmak istemediği, buna karşılık başbakanın parlamentoda çoğunluğa sahip partinin lideri veya koalisyonun hakim partisinin lideri olması,
- Koalisyona hakim partinin liderinin aynı zamanda cumhurbaşkanı olması,
- Nihayet koalisyonun hakim partisinin lideri olan başbakanın, koalisyonun zayıf ortaklarından birinden gelen bir cumhurbaşkanı ile bir arada bulunması,

Hallerinde güç dengesi bozulmakta, sistem ya başkanlık ya da parlamenter sistem gibi çalışmaktadır. Bkz. V. Canas, “The Semi-Presidential System” **ZaöRV** 64, s. 95-124. Ayrıca bkz. Alkan, Yarı Başkanlık Türkiye’de Sistem Sorunu, s. 24.

<sup>315</sup> Ayrıca bkz. Elgie, Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies; The Politics of Semi-Presidentialism.



### 1. 4. 2. 1. Cumhurbaşkanı Halk Tarafından Seçilir

Yarı-başkanlık sistemi devlet başkanın halk tarafından seçilmesi ekseninde parlamenter hükümet sisteminden farklılaşmaktadır. Şu halde bu başlığın da gereği olarak yarı-başkanlık sisteminin ancak cumhuriyet rejimlerinde görülebileceği söylenebilir. Çünkü parlamenter hükümet sisteminde devlet başkanı monarşilerde veraset yolu ile parlamenter cumhuriyette ise yasamadan çıkarak göreve gelmesi asıldır. Şu halde yarı-başkanlık sisteminin parlamenter hükümet sisteminden sapmasına yol açan unsur budur.

### 1. 4. 2. 2. Cumhurbaşkanının Önemli Yetkileri Bulunur

Burada devlet başkanının sembolik yetkilerin ötesinde önemli yetkileri bulunur. Zira devlet başkanının halk tarafından seçildiği sistemlerde önemli yetkilerin tanınması da doğal kabul edilmelidir. Burada devlet başkanının şahsında yürütmenin güçlendirilmesi sonucu da ortaya çıkar. Öyle ki doktrinde bu durum “rasyonelleştirilmiş düalist parlamentarizm” olarak adlandırılmaktadır.<sup>316</sup> Böyle bir nitelendirme, parlamentarizmin doğal kurgusuna aykırıdır. Çünkü parlamenter hükümet sisteminin ayırt edici noktası başbakan merkezli olmasıdır. O halde başbakan merkezli olmaktan uzaklaşıp devlet başkanının şahsına bağlı olarak yürütmenin şekillendiği bir düalist sistemi; parlamenter sistem bazında “rasyonelleştirilmiş düalist parlamentarizm” olarak isimlendirmek yerine, yarı-başkanlık sistemi şeklinde isimlendirmenin daha uygun olduğunu düşünüyoruz.

Yarı-başkanlık sisteminde özellikle parlamenter hükümet sistemi ile karşılaştırıldığında sorun bununla sınırlı değildir. Gerçekten de halk tarafından seçilen sembolik yetkilere haiz bir devlet başkanı mı yoksa yasama iradesinden neşet eden fakat oldukça güçlü yetkilere sahip bir devlet başkanı mı hükümet sisteminin nitelendirilmesinde daha çok belirleyicidir?<sup>317</sup> Daha önce de vurguladığımız üzere hükümet sistemlerinin tipik ve atipik yapı bozumuna uğratılması, beraberinde bu ve benzeri pek çok soruna neden olmuştur. Zira devlet başkanın halk tarafından seçilmesi parlamenter sistemden önemli bir sapmadır; ancak devlet başkanının ciddi ve yön verici yetkilerle donatılması bu kez de kuvvetler ayrılığının ağırlık merkezini değiştiren önemli bir sapmayı teşkil etmektedir.

Öte yandan devlet başkanının yasamayı başbakanın karşı imzası olmaksızın feshedebilme yetkisi çift başlı yürütme esasına dayalı bir sistemde devlet başkanının ağırlık noktası olarak tercih edildiğini söyleyebiliriz. Şu halde bir sistemi parlamenter sistemden ve halk tarafından seçilmiş devlet başkanına dayalı sistemden ayırt edici kılan temel unsur<sup>318</sup> budur.

<sup>316</sup> Philippe Parini, **Regimes politiques contemporains**, Paris: Mason, 1991, s. 233.

<sup>317</sup> Benzer doğrultuda bkz. Ömer Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2018, s. 416.

<sup>318</sup> Anayurt, s. 417.

### 1. 4. 2. 3. Hükümet Yasamaya Karşı Sorumlu Tutulur

Yarı-başkanlık sisteminde diğer bir ayırt edici vasıf yasama organına karşı sorumlu tutulan bir hükümetin varlığının olmasıdır. Buna göre yasama organına karşı sorumluluk taşıyan bir başbakan ve bakanlardan oluşan bir hükümetin varlığı gerekmektedir. Bu özellik esasında yarı-başkanlık sisteminin ne denli parlamenter hükümet sisteminden koptuğunu tartışmalı hale getirmektedir. Bu bağlamda yarı-başkanlık sistemindeki “yarı” nitelemesi de bu noktada tartışmalı olmaktadır. Bu şekildeki tipik sapmayı yapı bozumu düzleminde karma yapı olarak nitelendirmenin daha doğru olduğunu düşünüyoruz.

### 1. 4. 3. Uygulamada Görülen Farklılıklar<sup>319</sup>

Yarı-başkanlık sistemi halk tarafından doğrudan seçilen iki irade (cumhurbaşkanı ve yasama organı) arasındaki ilişkilere göre karakter kazanan bir sistemdir. Burada yürütme iradesi ikili (dual) bir organik yapı sergilemektedir. Yürütme organının bir başını aynı zamanda devletin de başı olan cumhurbaşkanı oluşturmakta, diğer başında ise başbakan bulunmaktadır. Doktrinde buna *diarşi* (dyarchie) de denilmektedir. Sistemin karakterini etkileyen temel değişken yasamanın çoğunluğudur. Bu nedenle sistem cumhurbaşkanı ile yasama organının çoğunluğunu teşkil eden varyasyonların farklılaşmasına göre değişim gösterebilmektedir. Özellikle cumhurbaşkanının yürütme organı içerisinde konumlandığı pozisyon bu nedenle kaygan bir zemindedir. Duverger bu bağlamda üç ihtimalden söz etmiştir.<sup>320</sup>

İlk olarak eğer cumhurbaşkanı ile yasama organının çoğunluğu aynı eğilimdeyse ve yine yasama organının çoğunluğu cumhurbaşkanını lider konumunda görmekteyse bu halde cumhurbaşkanı anayasal yetkilerinin yanında siyasal bir güce de kavuşur. Bu durum kuvvetler ayrılığını büyük ölçüde kuvvetler birliğine döndürür. İkinci ihtimalde eğer yasama organındaki çoğunluk cumhurbaşkanına muhalif ise bu durumda gerçek liderlik ve siyasal hakimiyet başbakana geçer. Cumhurbaşkanı burada “yüksek hakemlik” rolünde kalır ve anayasal yetkileri “karton kılıç” haline gelir. Çünkü bu yetkilerin tesirinden şüphe ettiği için anayasal yetkilerini kullanmakta tereddüt eder veya kaçınır. Üçüncü ihtimalde eğer ki cumhurbaşkanını seçen irade ile yasama iradesinin çoğunluğu aynı eğilimde ise ve fakat cumhurbaşkanı partinin gerçek lideri değilse bu durumda cumhurbaşkanı tamamıyla başbakana bağımlı hale gelir. Nitekim Fransa’da bu durumlara kimi zaman rastlanmaktadır ve buna doktrinde kohabitasyon (co-habitataion) denilmektedir.

Görüldüğü gibi yarı-başkanlık sistemi bu ihtimallere göre klasik parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasında gidip gelebilmektedir. Ancak Sartori bu yaklaşıma muhaliftir. Ona göre

<sup>319</sup> Ayrıca bkz. Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*, s. 335 vd.

<sup>320</sup> Maurice Duverger, “Le concept de regimes semi-presidentiel”, *Les Regimes semi-presidentielles*, Sous la direction de Maurice Duverger, Paris: PUF, 1986, s. 16.

cumhurbaşkanı yasama iradesindeki çoğunluğu elinde bulundurursa da buna tam bir başkanlık sistemi demek abartılıdır. Zira sistemin diğer unsurları buna izin vermemektedir.<sup>321</sup>

Bu ülkelerin temel ortak noktası ikili bir yürütmeye sahip olmaları (halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının yanı sıra başbakanlık statüsünün korunması) ile hükümetin yasama organına karşı sorumlu olmasıdır. Ancak bazı ülke uygulamalarında özellikle cumhurbaşkanının anayasal konumu düşünüldüğünde başkanlığa ve parlamenter hükümet sistemine benzer yönleri bulunmaktadır.

## 1. 5. Denge ve Denetimden Ari Biçimler: Latin Amerika Başkanlık Örnekleri

### 1. 5. 1. Genel Olarak

Buraya kadar ki incelememizin kapsamını başkanlık sistemini mümkün olduğunca saf haliyle ele almanın oluşturduğunu söyleyebiliriz.<sup>322</sup> Bu çerçevede birinci bölümde başkanlık sisteminin adeta bir laboratuvar ortamında oluştuğunu göstermeye ve o dönemin koşullarına göre şekil alan fakat bugüne kadar etkin ve verimli bir şekilde uygulanan sistemi esas alarak tanımlama ve karşılaştırma yapmaya çalıştık. Hemen tekrar vurgulayalım ki başkanlık sistemi, *sui generis* bir hükümet sistemi olarak suni bir ortamın ürünü olsa da<sup>323</sup> ve köken ve geleceğinde bu karakteristik özelliğini koruyarak neredeyse güçlenerek bugüne ulaşmıştır.

Bu kısımda başkanlık sisteminin yapı bozumu olan hükümet sistemleri üzerinde kısaca duracağız. Başlıktan da anlaşılacağı gibi bu tür yapı bozumlarını atipik, aslından ayrılan mutant sistemler olarak betimledik. Ancak bu kısımda şunu hatırlatmakta fayda vardır ki bu tür sapmalar yine başkanlık sisteminden mülhem sapmalardır.<sup>324</sup> Hedefimiz buradaki atipik sapmaların varlığını bir yandan göstermek, diğer yandan başkanlık sisteminin saf biçiminin yanında değişik görünüm

<sup>321</sup> Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 161 vd.

<sup>322</sup> Öyle ki biz başkanlık sistemi ile parlamenter hükümet sistemi arasında bir *dichotomy* (çatallanma, karşıt gruplara bölünme) olduğunu düşünmekteyiz. Bu şekildeki iki karşıt gruba böldüğümüz hükümet sistemlerinde ölçüt aldığımız koşullar arketip özelliklerdir. Şüphesiz bu *dichotomy* bozulabilir. Ancak burada önemli olan denge ve denetleme ağının oldukça etkin bir şekilde kurgulanmış olmasıdır. Dolayısıyla bu karşıtlığın her ülke için de geçerli olabileceğini Shugart ve Mainwaring gibi biz de düşünmüyoruz. Shugart ve Mainwaring, s. 54.

<sup>323</sup> İngiltere’de doğan ve tarihi süreç içerisinde gelişerek günümüzdeki halini alan parlamenter sistemin aksine, başkanlık sistemi, insan aklının bir ürünü, yani teorik olarak üretilmiş ve geliştirilmiş bir hükümet sistemidir. 1787 Anayasası hazırlanırken Filadelfiya’da toplanan kurucu meclis oldukça uzun müzakereler neticesi olarak oluşmuştur. İlginçtir ki başkanlık sistemi İngiltere’de uygulanan parlamenter monarşiden esinlenilerek; monarkın yerine seçimle iş başına gelen bir başkan ikame ederek, sınırlı monarşinin cumhuriyete dönüştürüldüğü bir model olarak tasarlanmıştır. Bu bakımdan başkanlık sisteminin temelinde kuvvetlere güvensizlik yatmaktadır. Buna göre “en iyi hükümet biçiminin en az hükmeden olduğu” vurgulanmıştır. İşte bu anlayış çerçevesinde başkanlık sistemi, bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına alabilmek amacıyla yasama ve yürütme organının birbirini frenlediği ve aralarında çeşitli denge ve denetim cihazlarının bulunduğu bir sistem olarak kurgulanmıştır. Bkz. Ayhan Döner, “Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, Ed. N. Talat Arslan, Bursa: Alfa Yayınları, 2013, s. 171.

<sup>324</sup> Teziç, Anayasa Hukuku, s. 431-432.

biçimlerinin olduğunu ortaya koymaktır. Ancak bu değişik görünüm biçimleri kimi zaman oldukça temerküz etmiş ve sivri bir konum kazanmıştır. Öyle ki sistemin kendisi farklı bir karakter ortaya koyarak prototip bir görüntü ortaya koymaktadır.

Başkanlık sisteminin tipik, *sui generis* özelliğinin korunması gerektiği kanısındayız. Nitekim değişik görünüm biçimleri kazanan başkanlık sistemindeki farklılaşmanın, Latin Amerika başkanlık örnekleri düşünüldüğünde ne denli sorun alanları oluşturacağını söylemeye bile gerek yoktur. Dolayısıyla bu kısımda temel amacımız başkanlık sistemini saf başkanlık sistemi ile koştandırmaktır.<sup>325</sup> Buradan itibaren başkanlık sistemindeki yapı bozumu çeşitlenmelerini bu ekseninde inceleyeceğiz.

### 1. 5. 2. Uygulamada Başkanlık Hükümet Sisteminden Mülhem Sistemler

Başkanlık sistemi, yarı-başkanlık ve parlamenter hükümet sistemleriyle birlikte demokratik hukuk devletinin gereği olan hükümet sistemleri arasında yer alan ve ele alınan sistemlerden biridir. Başkanlık sisteminde yasama iradesinden bağımsız bir şekilde halk tarafından seçilen bir başkan ve yine halkın iradesi ile tecelli eden bir parlamento bulunur. Seçimler sonucunda teşkil olunan bu iki organ başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığı esasıyla sisteme angaje olur.<sup>326</sup> Bu şekilde sert kuvvetler ayrılığı esasıyla birbirine bağlanan organik yapı, hassas bir şekilde kurgulanan denge ve denetim ağı ile örülür. Böylelikle iki güçlü meşru kuvvet olarak yasama ve yürütme organları ülke idaresini üstlenirler.

Başkanlık sisteminde seçimler ve seçimlerin periyodik tekrar zamanları anayasada belirlenmiştir. Bu kuralın aşılması veya esnetilmesini engelleyen sertlikte bir norm düzeni oluşturulmuştur. Dolayısıyla yasama ve yürütmenin birbirlerini erken seçime götürme halleri oldukça kısıtlanmış ve böylelikle sistemin istikrarını temin eden bir hukuki zemin oluşturulmak suretiyle siyasi atraksiyon ve çalkantıları bünyesinde absorbe eden dayanıklı bir ülke idaresi sistemi kurulmak gayesine hizmet edilmiş olmaktadır.<sup>327</sup>

İşte çalışmanın bu kısmında başkanlık sisteminin tipik örneğini uygulayan ABD ile Brezilya,<sup>328</sup> Arjantin ve Şili, Uruguay, Venezuela gibi ülkeler ele alınabilir. Bu doğrultuda da

<sup>325</sup> Dolayısıyla başkanlık sisteminin, Latin Amerika ülkelerindeki gibi parlamenter sistemin araçlarıyla dönüşümünün esasında önemli bir handikap olduğunu düşünüyoruz. Ayrıca bkz. Argelina Figueiredo, “The Parliamentarization of Presidentialism?”, **The Importance of Constitutions: Parliamentarism, Representation and Voting Rights**, İstanbul, October 23-25, 2013.

<sup>326</sup> Jose A. Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

<sup>327</sup> Ayrıca bkz. Alan Ware, “Divided Government in the United States”, **Divided Government in Comparative Perspective**, Ed. Robert Elgie, New York: Oxford University Press, 2001, s. 21-39.

<sup>328</sup> Brezilya bakımından ayrıca bakınız. Mauerberg Junior, C. Pereira ve C. Biderman, “The Evolution of Theories about the Brazilian Multiparty Presidential System”, **Journal of Politics in Latin America**, 7(1), 2015, s. 143-161.

başkanlık sistemi ve bundan mülhem hükümet sistemlerinde yasama, yürütme ve yargı ilişkileri hükümet sistemi boyutlarıyla incelenebilir.

Ancak şunu belirtmekte herhangi bir sakınca yoktur ki hükümet sistemi olarak demokratik hukuk devletinin gereğini karşılayan başkanlık sisteminin saf halidir. Bu saf hale ise, ABD başkanlık sistemi tekabül etmektedir. Ancak günümüzde hükümet sistemleri açısından farklı bir bakış açısıyla bir çıkarım yapmak gerekirse şunu söyleyebiliriz: Klasik parlamenter hükümet sistemi ekonomik açıdan zengin ve demokratik hukuk devleti olan ülkelerde uygulanırken, başkanlık sisteminden mülhem sistemler daha ziyade baskın özellikleri istikrarsızlık olan eksik demokrasiler tarafından tercih edilmektedir. Nitekim Arjantin<sup>329</sup>, Brezilya, Meksika ve Şili<sup>330</sup> gibi başkanlık sisteminden mülhem örnekler bunu teyit etmektedir.<sup>331</sup> Bunun sonucunda da, genelde başarısızlıkla sonuçlanan Latin Amerika örneklerini göz önüne alan bazı araştırmacılar,<sup>332</sup> başkanlık sisteminin demokratik hukuk devleti gereği ve anlayışı içerisinde tam oturmuş işleyişinin ancak ABD’de olabileceğini vurgulamaktadır.<sup>333</sup>

Nitekim Özbudun’un da belirttiği gibi başkanlık sistemine sahip olan Latin Amerika ülkelerinin hemen hepsinde demokratik hukuk devleti süreci ya askeri darbelerle ya da otoriter

<sup>329</sup> Arjantin’de kuvvetler ayrılığını 1994 Anayasası gerçekleştirmiştir. Gerçekten de 1990’larda Arjantin demokrasisi ile ön plana çıkmıştır. Hak ve özgürlükler konusunda önemli adımlar atan Arjantin, orduyu da siyasal alandan çekmeyi başarabilmiştir. Steven Levitsky ve Scott P. Mainwaring, “Argentina: Democratic Survival Amidst Economic Failure”, **The Third Wave Democratization in Latin America**, Ed. Frances Hagopian, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 63; Esasında 1994 Anayasasının ilk hali 1853 tarihli ve ABD Anayasası dikkate alınarak hazırlanmış bir anayasadır. Arjantin’de yasama organı, yani Ulusal Kongre çift meclislidir. Bir tarafta Senato diğer tarafta Temsilciler Meclisi bulunmaktadır. Temsilciler Meclisine seçilen üyeler bütün ulusu, Senatoya seçilen üyeler ise seçtikleri eyaleti Kongrede temsil etmektedir. Arjantin bu bağlamda 23 federe birimden teşekkül etmektedir. Her federe birimden üçer senatör seçilmektedir. Kongrenin görev süresi ise altı yıldır. Senatonun üçte biri, iki yılda bir yenilenir. Roberto Patricio Korzeniewicz, “Republic of Argentina”, **World Encyclopedia Political Systems and Parties**, Ed. Neil Schlager, Jayne Weisblatt ve Orlando J. Perez, New York: Facts on File, 2006, s. 35; Kongre kanun koymanın yanında vergi koymak, bütçeyi kabul etmek, borçlanma kararı almak, mahkemelerin kurulmasına karar vermek, uluslararası anlaşmaları onaylamak ve başkan ve başkan yardımcısının istifasını kabul etmek gibi görevleri yerine getirmektedir. Korzeniewicz, s. 37.

<sup>330</sup> Hükümet sistemi olarak başkanlık sisteminden mülhem olan bir diğer ülke Şili’dir. Fakat Şili’nin de tıpkı Arjantin gibi demokrasi karnesi oldukça zayıftır. Bununla birlikte Şili diğer pek çok başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeden farklı olarak üniter bir yapıya sahiptir. Ancak ülke 13 ayrı bölgeye ayrılmıştır ve her bölgeye Başkan tarafından bir idareci atanmaktadır. Bunlar başkana bağlıdır. Şili’de Ulusal Kongre iki kanatlıdır. Kongrenin bir kanadını Senato diğer kanadını ise Temsilciler Meclisi oluşturmaktadır. Kongrenin temel işlevleri arasında, kanunları görüşmek ve başkanın onayına sunmak, uluslararası anlaşmaları onaylamak ve reddetmek ve olağanüstü halin detaylarını belirlemek gibi görevler sayılabilir. Ayrıca Başkanın cezai yargılaması da buna dahildir. Jeffrey J. Rinne, “Republic of Chile”, **World Encyclopedia Political Systems and Parties**, Ed. Neil Schlager, Jane Weisblatt ve Orlando J. Perez, New York: Facts on File, 2006, s. 249.

<sup>331</sup> J. M. Carey, “Presidential versus Parliamentary Government.” *Handbook of New Institutional Economics*, C.Menard and M.M. Shirley ed., Netherlands: 2005, [http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall\\_2010/Presidential versus Parliamentary Government %20 by %20 Carey. pdf](http://www.colorado.edu/ibs/eb/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf), 16.07.2019, s. 91-122.

<sup>332</sup> Mustafa Erdoğan, **Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye**, Ankara: Liberal Perspektif, 2016, s. 9.

<sup>333</sup> Mehmet Kanatlı, “The Practicability of the Presidenbtial System in Turkey and the Discussions Over Never Ending Dreams of Democracy”, **TESAM Akademi Dergisi**, 3(2), 2016, s. 113.

popülist liderlerin yönetimiyle sonuçlanmıştır.<sup>334</sup> Gerçekten de Güney Amerika ülkelerinden olan Arjantin, Brezilya, Şili ve Uruguay yakın geçmişte uzun süreli askeri diktatörlüklerle yönetilmiştir. Nispeten istikrarlı bir demokrasiye sahip Venezuela ise Hugo Chavez önderliğinde popülist otoriter bir yönetime savrulmuştur. Meksika ise uzun süre bir hegemonik tek parti ile yönetilmiştir.<sup>335</sup> Burada bir istisnayı ise 1948'den beri kesintisiz bir biçimde demokrasi ile yönetilen Kosta Rika teşkil etmektedir.<sup>336</sup> Ancak hemen belirtmek gerekir ki Latin Amerika örneklerinin geneldeki başarısızlığının nedeni olarak yalnızca benimsenen hükümet sistemini hedef göstermek yerinde olmayacaktır. Zira ülke idaresindeki başarı, tek başına hükümet sisteminin ürünü olmayıp o ülkenin sosyal, kültürel ve politik yapısının tesirinde ortaya çıkan tercih sorunu niteliği de taşır.

Öte yandan Latin Amerika ülkelerinde bugünlerde demokrasi yönündeki bir temayülün artışından söz edilebilir; bu ise toplumsal tecrübeyi tetikleyen otorite krizlerinin bir sonucu olarak gelişmiştir.<sup>337</sup>

Yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında Latin Amerika örneklerine bakıldığında 1994 Arjantin Anayasasının 77. maddesine göre Kongre üyeleri dışında yürütme organının da kanun teklif etme yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Keza 1988 Brezilya Anayasasının da 61. maddesinde milletvekilleri, meclis üyeleri veya komisyonu ile Federal Senato ve Milli Kongre ile birlikte Başkana da kanun teklif etme yetkisi verildiği görülmektedir. Görüldüğü üzere ABD örneği dışında, başkanlık sisteminden mülhem sistemlerin yürürlükte olduğu ülkelerde yürütme organının da kanun teklif etmesi durumu söz konusudur. Burada üzerinde durulması gereken bir diğer yetki de kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisidir. Örneğin 1988 Brezilya Anayasasının 62. maddesine göre Başkan acil durumlarda hemen Milli Kongreye sunulması koşuluyla kanun hükmünde geçici tedbirler alma yetkisine haizdir. Latin Amerika örneklerinde söz edilmesi gereken bir diğer konu da Başkanın olağanüstü hal ilan etme yetkisinin olması ve bu döneme mahsus olarak bireysel haklar da dahil olmak üzere pek çok konuda kararname çıkarma yetkisini kazanmasıdır.

Bu özellikler Latin Amerika başkanlık sistemlerini başkanın yetkileri açısından ABD başkanlık sisteminden ciddi ölçüde ayırmaktadır.<sup>338</sup> Bu özellikleri itibariyle Latin Amerika örnekleri daha çok “hiper başkanlık sistemi” (hyper presidentialism)<sup>339</sup> adıyla

<sup>334</sup> Gerçekten de doktrinde çokça benimsenen bir görüş olarak başkanlık sisteminin Latin Amerika'daki demokrasinin kimyasını bozduğu söylenebilir. Bkz. Matthew Soberg Shugart ve Scott Mainwaring, “Presidentialism And Democracy in Latin America: Rethinking The Terms of The Debate”, **Presidentialism and Democracy**, Ed. Scott Mainwaring, Cambridge: Cambridge University Press, s.12.

<sup>335</sup> Ergun Özbudun, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, Ankara: Liberal Perspektif, 2015, s. 10.

<sup>336</sup> Jan-Erik Lane, **Constitutions and Political Theory**, New York: Manchester University Press, 2011, s. 32.

<sup>337</sup> Erdoğan, Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye, s. 11.

<sup>338</sup> Latin Amerika başkanlık sistemlerine ilişkin “*taklitte çılgınlık*” nitelendirmesi (Bkz. Cheibub, Elkins ve Ginsburg, Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective, s. 1710) esasında “*taklitte çarpıklık*” olarak değiştirilebilir.

<sup>339</sup> Doktrinde hiper-başkanlık sistemi denge ve denetimden yoksun hükümet sistemi için kullanılmaktadır. Bkz. Susan Rose-Ackerman, Diane Alferez Desierto ve Natalia Volosin, “Hyper-Presidentialism:

nitelendirilmektedir.<sup>340</sup> Dolayısıyla denge ve denetim bakımından kısır olan Latin Amerika örnekleri tipik başkanlık sistemi olarak nitelendirilememektedir.<sup>341</sup> Çünkü her ne kadar Latin Amerika başkanlık sistemleri ABD başkanlık sisteminden mülhem<sup>342</sup> olsa da, özellikle yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında farklılık arz etmektedirler. Zira kanun hükmünde kararname çıkarmak, kanun teklif etmek ve olağanüstü döneme özgü genişletilmiş yetkiler başkanlık sisteminin saf halinde yer almamaktadır.<sup>343</sup> Nitekim bu özelliklerin çoğu parlamenter sisteme özgü, ayırt edici kurumlardır. Bunun sonucu olarak Latin Amerika örneklerinde denge ve denetim mekanizması tipik başkanlık sisteminden ayrılmaktadır.<sup>344</sup>

## 1. 6. Başkan Eksenli Rejimler: Hiper-Başkanlık Sistemlerinin Analizi

### 1. 6. 1. Hiper Başkanlık Sistemleri ve Havaleci Demokrasi

Başkanlık sisteminde kuvvetlerin başkanda birleşmesi demek saf başkanlık sisteminin yapı bozumuna uğraması demektir. Çünkü esasen başkanlık sistemi kuvvetlerin sert ayrılığı ile dengeye oturmuştur. Oysa burada ele aldığımız başkanlık sisteminden mülhem sistemler ise, kuvvetler ayrılığının tam gerçekleştirilemediği ve dolayısıyla kontrol ve denge<sup>345</sup> mekanizmalarının yeteri ölçüde kurulmadığı sistemlerdir. Başkanlar burada çoğunlukla kendilerini layüsel görürler. Bunlar aynı zamanda liberal demokrasinin bozulmuş birer nüshası olan siyasi rejimlerdir.<sup>346</sup> Öyle ki kimi örneklerde görev süresi dahi başkanları kısıtlayamamaktadır. Ancak siyasi koşulların etkisi ve anti demokratik yöntemlerle görev değişimi olabilmektedir.

İşte bu tür denge ve denetimden yoksun rejimlere O'Donnell "delegative democracy" demektedir.<sup>347</sup> Bu tür bir oluşum şüphesiz başkanlık sistemi dışında da baş gösterebilir; ancak yazar ulaştığı sonuçları çoğunlukla Latin Amerika örneklerinden toplamıştır. Gerçekten de bu örneklerde

---

Seperation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philppines", John M. Olin Center For Studies in **Law, Economics, and Public Policy**, Research Paper No 418, Yale Law Press, 2010, s. 7.

<sup>340</sup> Denis Baranger ve Christina Murray, "Systems of Government", London ve New York: **Routledge Handbook of Constitutional Law**, Ed. Mark Tushnet ve Cheryl Saunders, 2013, s. 80.

<sup>341</sup> Baranger ve Murray, s. 80.

<sup>342</sup> Gerçi Latin Amerika başkanlık sistemlerinin zamanla kendi zeminini yakaldıkları ve başkanlık sistemini adeta yeniden ürettikleri söylenebilir. Bkz. Cheibub, Elkins ve Ginsburg, Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective, s. 1709.

<sup>343</sup> Jose Antonio Cheibub, Zachary Elkins ve Tom Ginsburg, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", **Texas Law Review**, 89(7), 2011, s. 3.

<sup>344</sup> Cheibub, Elkins ve Ginsburg, Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective, s. 1713.

<sup>345</sup> Kontrol ve denge sistemi anayasal bağlamda güç toplaşmasını engellemektedir. Böylece bir grubun iradesinin diğer grup aleyhine genişlemesi önlenir. Dolayısıyla kontrol ve denge mekanizmaları iktidarın kötüye kullanılmamasını sağlayan bir olgudur. Böylece hak ve özgürlükler korunur. Bkz. Randall G. Holcombe, "Checks and Balances: Enforcing Constitutional Constraints", **Economies**, 6, 2018, s. 1-9.

<sup>346</sup> O'Donnell, Delegative Democracy, s. 59.

<sup>347</sup> "Delegative democracy" olgusu konsolide ve kurumsallaşma eksikliği bulunan demokrasi demektir. O'Donnell, Delegative Democracy, s. 56.

aşırı çoğunlukçu bir rejim,<sup>348</sup> tüm kuvvetlerin başkanda toplanması, liberal olmayan ve oldukça sınırlı bir demokrasi modeli söz konusudur. Buna göre gerek yasama gerek yargı başkan tarafından bir ayak bağı olarak görülmektedir. Özetle başkan, bu rejimler düzeninde kontrolsüz ve denetimsiz güç peşindedir.<sup>349</sup> Dolayısıyla başkan iktidarın şahsında tekilleşmesi ve tekelleşmesi peşinde koşmakta; bu doğrultuda anayasal düzenin kurumsal hukuk ve siyasi yapılarını bertaraf etmekte beis görmemektedir. O'Donnell bu anlayışa *eksik demokrasi* adını vermektedir.<sup>350</sup>

Buna rağmen başkanlar için yatay ve dikey olmak üzere ikili bir sorumluluk alanından söz edilebilir. Yatay düzlemdeki sorumluluğun parametreleri olarak özgür ve adil seçimler, ifade, örgütlenme ve basın özgürlüğü sayılabilir. Buna göre vatandaşlar belli aralıklarla kullandıkları oyları vasıtasıyla iktidarı cezalandırabilmektedirler. Ancak bu çok sınırlı bir denetim ve baskı aracıdır.<sup>351</sup> Gerçekten de seçimler belli aralıklarla yapılsa da bu süre zarfında başkanın tüm kuvvetleri şahsında toplaması; kontrolsüz kalmasına yol açmakta ve anayasal düzenin demokratik niteliğini oldukça zayıflatmaktadır. Öyle ki hukukun dışına taşıdığına başkanın frenleyebilecek hiçbir mekanizmanın olmaması da bu durumu pekiştirmektedir.<sup>352</sup>

Dikey sorumluluk ise liberal ve cumhuriyetçi ilkelerin varlığı anlamına gelmektedir. Liberal ilkeler özgürlüklerin müdahaleden arınması anlamına gelir ve kamusal kuvvetler burada kendi sınırlarını bilir. Cumhuriyetçi ilkeler ise kamu yararına işaret eder. Burada yolsuzlukların önlenmesi ve kamu çıkarlarının öncelenmesi söz konusudur. Zaten bu ilkeler söz konusu olmadığında bir demokrasi çoğunluğun tiranlığına dönüşür.<sup>353</sup> Ancak eksik demokrasilerde bu iki sorumluluk alanı da oldukça etkisizdir. Çünkü ortada başkan nezdinde ne böyle bir anlayış ne de kurumsal bir oluşum vardır.<sup>354</sup> Burada popülist söylemlere sahip başkanların frenlenip dengelenebileceği mekanizmaların fiilen ortadan kalktığı bir durum söz konusudur.

Görüldüğü gibi katılımcı demokrasinin araçları bu tür rejimlerde etkin bir şekilde işlememektedir. Siyasi partiler, sivil toplum örgütleri ve diğer menfaat grupları karar oluşum sürecine dahil edilmezler. Yasama iradesi dahil tüm iradelerin başkan elinde toplanması söz konusudur.<sup>355</sup> Bu şekildeki kuvvetlerin başkan uhdesine aktarılması üç şekilde somutlaşmaktadır. Her şeyden önce yasama organının başkan iradesi üzerinde bir kontrol gücü yoktur. Yargı organı yürütmeyi denetleyecek bir güce ve kapasiteye sahip değildir; zira başkan tarafından ağır bir baskı altındadır. Dolayısıyla kamusal denetimin en etkili aracı statüsünde olan anayasa yargısı ve idari

<sup>348</sup> Zaten Lijhpart'ın belirttiği gibi başkanlık sistemi çoğunlukçu bir demokrasinin inşa edilmesinde elverişlidir ve buna ğilim gösterir. Arend Lijhpart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", **Italian Political Science Review**, 19(3), 1989, s. 523-525.

<sup>349</sup> O'Donnell, *Delegative Democracy*, s. 60.

<sup>350</sup> O'Donnell, *Delegative Democracy*, s. 61-62.

<sup>351</sup> G. O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", **Journal of Democracy**, 9(3), 1998, s. 112-113.

<sup>352</sup> O'Donnell, *Horizontal Accountability in New Democracies*, s. 120-121.

<sup>353</sup> O'Donnell, *Horizontal Accountability in New Democracies*, s. 115.

<sup>354</sup> O'Donnell, *Delegative Democracy*, s. 61.

<sup>355</sup> O'Donnell, *Delegative Democracy*, s. 59-61.



yargıdan da söz edilemez.<sup>356</sup> Nihayetinde hukuk da oldukça yozlaşmakta; hukuk devleti ve kurumları kartondan bir kale görüntüsü ile içleri boşaltılmış yapılar haline gelmekte ve buna binaen vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması büyük risk altına girmektedir.<sup>357</sup> Bu şekilde eksik demokrasi iyice ufalanmakta ve vatandaşların sığınacağı herhangi bir yargısal mekanizma da kalmamaktadır. Oysaki bir hukuk devletinde başta başkanların olmak üzere tüm kurum ve kişilerin hukukla ve hukuk içerisinde yaşaması gerekmektedir.<sup>358</sup> Bu da denge ve denetim ile birlikte hesap verilebilirliği sağlar.

İşte bu tür rejimlerin özel bir örneği Larkin tarafından tanımlanan hiper-başkanlık sistemleridir. Burada eksik demokrasilerin delik deşik olma durumu mevcuttur. Buna göre başkanın tüm kuvvetleri tekil ve tekelleştirerek, denge ve denetim mekanizmalarını tamamıyla işlevsizleştirerek bir siyasal ve hukuksal yaşam rejimi kurgulaması hali söz konusudur.<sup>359</sup> Dolayısıyla özellikle yasama ve yargı kuvvetleri arasındaki gerilim ve rekabetten istifade ederek başkan, diğer kuvvetleri pasifize etmek istemektedir. Özellikle yasama organı siyasi partileri aracılığıyla kontrol altına alınırken yargı iradesi de hukuk dışlanarak *de facto* bir yaklaşımla baskılanmaktadır. Böylece gerek yasama organının işlevsizleştirilmesi gerekse baskı altındaki yargının özellikle muhalif oluşumlara set çekme gerekirse bertaraf etme doğrultusundaki araçsallaştırılması yoluyla siyasal mühendislik ürünü olarak hiper-başkanlık rejimleri oluşmaktadır.<sup>360</sup>

Üstelik hiper-başkanlık rejimleri yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde de ortaya çıkabilmektedir. Nitekim Fish'in de belirttiği gibi anayasal sınırlarını aşan ve bunu fiili bir rejim haline getiren başkanlar karşısında yasama iradesi oldukça zayıflamaktadır.<sup>361</sup> Burada yasama iradesinin zayıflaması bir kırılma noktası teşkil etmektedir.<sup>362</sup> Bu kırılma noktasından beslenerek ortaya çıkan iki olgudan ilki, asli yıkıcı bir yetki olarak yasama organını feshi diğeri ise kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi olarak tecessüm eden yasama yetkisi paylaşımıdır.<sup>363</sup>

<sup>356</sup> Croissant, s. 69.

<sup>357</sup> G. O'Donnell, "The Quality of Democracy Why the Rule of Law Matters", **Journal of Democracy**, 15(4), 2004, s. 32.

<sup>358</sup> O'Donnell, The Quality of Democracy Why the Rule of Law Matters, s. 36.

<sup>359</sup> Christopher Larkin, **The Legacies of Hyper-presidentialism; Executive Judicial Relations, Constitutional Cultures and the Future of Democratic Governance in Argentina and Peru**, PHD Thesis, California: University of Southern California, 1998, s. 65.

<sup>360</sup> Larkin, s. 66-68.

<sup>361</sup> Ayrıca bkz. Susan Rose-Ackerman ve Natalia Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", **John M. Olin Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy Research Paper**, No: 418, November 2010.

<sup>362</sup> S. Fish, **Democracy Derailed in Russia the Failure of Open Politics**, Cambridge: Cambridge university Press, 2005, s. 198-200.

<sup>363</sup> H. Dursun, "Süper Başkanlık ya da Başkanca Parlamenter Sistem Weimar Almanyası ve Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkarılacak Dersler", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 67, 2006, s. 235.

Sonuç olarak anayasal ve kurumsal özellikler bakımından değerlendirildiğinde bu tür sistemlerin saf başkanlık sistemi ile bazı farklılıkları mevcuttur.<sup>364</sup>

a. Öncelikle bu tür sistemlerde yasama ve yürütme seçimleri, başkanın partisinin her iki organı da kontrol edebileceği biçimde şekillenmektedir. Yasama ve yürütme seçimleri aynı zamanda gerçekleşir. Çoğunlukla aynı gün veya başkanlık seçimlerini takip eden üç ay içerisinde iki seçim de yapılır. Aynı gün yapılan seçimlerde, eğer başkanlık seçimleri iki turlu ise bunun ilk turu ile yasama seçimleri birlikte gerçekleşir. Ancak bu durumda başkanın partisinin çoğunluğu elde edebilmesi ve bu bağlamda siyasi yelpazenin bölünme düzeyi değişkenlik gösterebilmektedir.<sup>365</sup> Bu nedenle oyların siyasi partiler arasındaki dağılım katsayısı yükselirse, siyasi parti bölünme düzeyi ve başkanın partisinin çoğunluğu ele geçirmekteki zorluğu giderek artar.

İşte bu gibi hallerde hiper-başkanlar yasamayı seçimle ele geçiremeyeceklerini anlayınca mevcut başkanlığın getirdiği avantajla anti demokratik yolları tetiklerler. Bunun tipik örneği ise plebisiter yöntemdir, yani sonucu önceden belli seçimler kurgulamak yoluyla iktidarın devamını sağlamaktır. Bununla da aşılamayan iktidar sorunu ise yasama ve yürütme arasındaki yapay krizleri bahane edilerek tek adam rejimi kurgulanır. Nitekim 1990'lı yıllarda Guatemala ve Peru'da gelişen benzer kriz hallerinde, başkanlar orduya yasama organını kapatma ve muhalefet liderlerini tutuklama emri vererek iktidarlarının devamını sağlamışlardır.<sup>366</sup> Hülasa başkanlar, kişisel beklenti ve iktidarlarının devamlarına uygun düşmeyen demokratik etkilere, anti demokratik tepkiler verebilmektedirler. Bu uygulamalardan da çıkarılabileceği gibi, yürütme ve yasamanın aynı gün yapılan seçimlerle teşkili uygun bir seçim sonucunda başkanı üstün bir konuma getirebilmekte bu sonuca varılmadığında ise *de facto* olarak anti demokratik bir rejim kurgusuna hemen kapı aralanmaktadır. Bu uygulamaların yansıdığı ülkelere Kosta Rika, Venezüella, Uruguay, Peru gibi ülkeler örnek gösterilebilir.

b. Bir diğer dikkat çekici nokta hiper-başkanlık sistemlerinde başkanlara, oldukça geniş yasama yetkilerinin tanınmasıdır. Kısmi veto, kanun hükmünde kararname, yasa veya anayasa değişikliği önerisi verebilme, yasa veya anayasa değişikliklerini halk oyuna sunabilme yahut önemli siyasi konuları halk oyuna sunabilme yetkileri ile donatılmaktadır. Keza başkanlara verilmiş bütçe kanunu tasarısı hazırlama tekeli, mecliste bütçede gider arttırıcı önerge verme yasağı koyma gibi hükümlere bu sistemlerde sıklıkla rastlanmaktadır.

c. Başkanlık sisteminden mülhem hiper-başkanlık sistemlerinde göze çarpan bir diğer yapı bozumu göstergesi yasamayı fesih yetkisi tanınmasıdır. Kuvvetler ayrılığının temel mantığına

<sup>364</sup> Bunun için bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara: İmge Yayınevi, 2017, s. 175-177.

<sup>365</sup> J. M. Carey, "The Impact of Constitutional Choices on the Performance of Presidential Regimes", **Journal of Social Science and Philosophy**, 11(1), 2008, s. 101.

<sup>366</sup> Carey, The Impact of Constitutional Choices on the Performance of Presidential Regimes, s. 96.

aykırı olan bu yetki başkanlık sisteminin doğasına da aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim bu yetki verildiği koşullara bağlı olarak başkanları aşırı derecede güçlendirmektedir. Bu yetki özellikle saf başkanlık sisteminden tam ters yöne sapılarak hiper-başkanlığa düşüşün merdiveni olmaktadır.

d. Yine hiper-başkanlık sistemlerinde başkanlar, yasamanın onayı ve yargının denetimi olmaksızın yürütmeye ve idari makamlara atama yapabilme ve gerektiğinde görevden alabilme serbestisine sahiptirler.

e. Başkanların, yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığını bozacak düzeyde hukuki ve hatta fiili yetkileri söz konusudur. Bir diğer söylemle, başkanların yüksek yargıçları, yargıç ve savcılarının atama ve disiplin işlerinden sorumlu kurulları atama gibi yetkileri vardır. Yargıya yönelik atama yetkileri, yasama organının onayı dahilinde olsa bile, başkanların fiili siyasi konumları nedeniyle gerçek bir denetimden geçmeksizin onaylanmaktadır.

Sonuç olarak hiper-başkanlık sistemlerinde tüm kontrol ve denge mekanizmalarının yok edildiği veya oldukça zayıflatıldığı bir durum görülmektedir. Burada dikkat çekici nokta ise yargı kurumunun da yasama ile birlikte başkana bağımlı kılınmasıdır. Gerçek anlamda anayasal demokrasi siyasi iktidarın sınırlandırıldığı ve hukuk devletinin tüm araçlarının gerçekleştiği rejimlerdir.<sup>367</sup> Halbuki hiper-başkanlık rejimlerinde ise hukuk devleti araçlarının yozlaştırılması ve yargının başkan odaklı araç haline gelmesi söz konusudur. Özellikle anayasa yargısı ve idari yargı işlevini kaybetmiştir. Artık bu hale gelmiş rejimin süreç içerisinde oligarşik ve otokratik bir yönetime evrilmesi kaçınılmazdır. Bu durumun ise Arjantin örneği hariç, kalıcı hale gelmesi de söz konusu olabilmektedir. Dolayısıyla Tsebelis'in de vurguladığı gibi hükümet sistemlerinin işleyişi daha ziyade kontrol ve denge araçlarının nasıl kurgulandığı; "veto oyuncularının" (karar oluşum sürecinde etkin kişi) – hiper-başkanlıkta kategorik olarak dışlanmakta veya yok edilmekte-sayısı, birbirlerine karşı olan ideolojik konumu ve kendi içlerindeki siyasi tutarlılık oranı ile belirlenmektedir.<sup>368</sup>

### 1. 6. 2. Saf Başkanlık Sisteminden Ayrılmanın Yapısal Etkisi

Saf başkanlık sisteminde kuvvetler arasındaki karşılıklı etkileşim araçları vasıtasıyla denge ve denetim kurularak yönetilebilirlik sorunu aşılmaktadır. Zira sistem hem istikrar hem de demokratik hukuk devleti araçlarıyla donatılmıştır. Bu nedenle de özellikle parlamenter sistemlerde görülen hükümetin kimi zaman kurulamaması veya hükümetin düşürülmesi karşısında başkanlık sistemi göz kamaştırıcı bir cazibe kazanmaktadır.

<sup>367</sup> Jean Blondel, *Comparative Government*, Macmillan Education, 1969, s. XIiii.

<sup>368</sup> G. Tsebelis, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25(3), 1995, s. 293-301.

Ancak belirtmek gerekir ki başkanlık sistemi tercihinde denge ve denetim mekanizması iyi kurgulanmaz ise, yasama ve yürütme ilişkileri potansiyel bir krizi de bünyesinde taşır.<sup>369</sup> Nitekim başkanın ihtiyaç duyduğu kanunların ihdas edilmemesi, üst düzey atamaların ve bütçenin onaylanmaması gibi durumlarda sistem tıkanabilmektedir. Örneğin Linze'e göre sistemin adı başkanlık hükümet sistemi olmasına rağmen arka planda çok partili koalisyon ittifakları görülebilmektedir. Ancak bu koalisyonlar genellikle "ulusal birlik" ihtiyacı ve çatısı altında gerçekleşmekte ve istisnai bir şekilde parlamenter sisteme yönelmektedir. Öyle ki Linz'e göre bu koalisyonlara katılmak meclis aritmediğinde belirli bir yeri olan partiler bakımından pek istekli olunması gereken bir yapısal durum değildir. Zira böyle bir koalisyonun başarısı başkanın hanesine yazılmaktadır. Başarısızlık durumunun ise, siyasi partilere maliyeti daha yüksek olmaktadır. Aynı yaklaşımı Mainwaring de dile getirmiştir. Buna göre çok partili bir sistem ile başkanlık sisteminin bir arada olması zor bir bileşimdir. Dolayısıyla bu tür bir sistemde istikrarlı bir demokrasi oldukça güçtür.<sup>370</sup>

ABD'de ise bu tür sorunlar sosyolojik ve siyasi dinamiklerle çözümlenmiştir.<sup>371</sup> Ancak ABD başkanlık sistemi özellikle Latin Amerika ülkelerine aktarılırken bu yapısal durum göz ardı edildiğinden<sup>372</sup> siyasi ve sosyolojik parçalanmışlığın yoğun olduğu bu ülkelerde ise otomatik

<sup>369</sup> Nitekim Latin Amerika ülkeleri, ABD siyasi sistemini örnek almalarına rağmen bu ülke ve sistemden oldukça farklılaşmışlardır. Latin Amerika ülkelerinin uzun süren diktatörlükler tarafından yönetilmiş olması buradaki farklılaşmanın esas sebebidir. Aynı zamanda bu durum Latin Amerika başkanlık rejimlerinin, ABD'de olduğu gibi "presidential" değil, "presidentist" bir sisteme dönüşmesini de beraberinde getirmiştir. Tugay Uzun ve Gözde M. Gezgüç, "Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Deneyimleri", **Başkanlık Sistemi**, Ed. Murat Aktaş ve Bayram Coşkun, Ankara: Liberte Yayınları, 2015, s. 113.

<sup>370</sup> Bkz. Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination", **Comparative Political Studies**, 26(2), 1993, s. 199. Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make Difference", **The Failure of Presidential Democracy**, Ed. Linz ve Valenzuela, The John Hopkins University Press, 1994, s. 19. Nitekim otuz bir istikrarlı demokrasinin içinde yalnızca dört başkanlık hükümet sistemine sahip ülke vardır. Bkz. Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy*, s. 199.

<sup>371</sup> Başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığına dayandığı ve denge ve denetim mekanizmaları iyi kurgulanmadığında kırılabilir ve anti demokratik bir yapıya evrilebildiği ortadadır. Fakat doktrinde bunun bir manipülasyon olduğu söylenmektedir. Tekin'e göre bu türden manipülasyonu ortaya koyanların göz ardı ettiği bir husus söz konusudur. Tek adam rejimi, otoriter ve hatta diktatoryal yapılar halini alan başkanlık sistemi modelleri vardır. Fakat aynı şekilde, parlamenter hükümet modeline sahip olmasına rağmen, diktatörleşen çok sayıda modelin varlığını da unutmamak gerekir. Özellikle doğu bloku ülkeleri arasında, pek çok Asya ve Afrika ülkesinde parlamenter hükümet modeline sahip olup, diktatörlük haline gelen yapılar söz konusudur. Bu nedenle hangi hükümet sistemi esas alınır alınmaz, bu türden sapmaların yaşanması olasılığı her zaman mümkündür. Başkanlık modeli de, bu bakımdan bir istisna teşkil etmemektedir. Buradaki tuhaflık, parlamenter modeli savunurken demokratik bir işleyişe sahip olan İngiltere'yi, başkanlık sistemine karşı çıkarken ise otoriterleşen Latin Amerika ülkelerini referans olarak bir karşılaştırma gerçekleştirilmesidir. Bkz. Yusuf Tekin, **Başkanlık Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı Tartışmaları**, İstanbul: Kesit Yayınları, 2017, s. 121. Bize göre Tekin, burada bir tutarsızlığa düşmektedir. Zira parlamenter hükümet sistemine ilişkin değerlendirmesini yaparken kendisi de doğu bloku ülkeleri ve Asya ve Afrika ülkelerini referans göstererek görüşünü temellendirmeye çalışmaktadır.

<sup>372</sup> Latin Amerika ülkelerinde arketip başkanlık sisteminden sapan pek çok özellik bulunmaktadır. Gerçekten de birçok Latin Amerika ülkesinde başkana parlamentoyu fesih, kanun hükmünde kararname çıkarma, geniş olağanüstü hal yetkileri, parlamentoya yasa tasarısı sunma, halkoylaması gibi yasamaya ilişkin daha geniş yetkiler tanınmıştır. Şüphesiz bu tür yetkiler fren-denge mekanizmasını yürütme

olarak başkanlık sistemi başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Çünkü kültürel kodlar, siyasal kurumlar ve hukuk anlayışının derin farkları nedeniyle başkanlık sisteminin başkalaşıma uğraması kaçınılmaz olmuştur. Zira çoğunlukla başkan, iktidarı tekil bir yaklaşımla tekeline almakta, fren ve kontrol mekanizmalarını tahrip etmekte ve kendisini sistemin kilit unsuru haline getirmektedir. Böylece yasama ve hatta yargıya hakim bir başkan profili ortaya çıkmaktadır. Başkana kanun hükmünde kararname yapma yetkisinin verilmesi, üst düzey kamu yöneticilerinin atanması yetkisinin verilmesi, yasama organının fesih yetkisinin verilmesi de bu durumun araçları olarak sistemin içine yerleştirilmektedir.<sup>373</sup> Sonuç olarak ise başkalaşıma uğramış bu tür başkanlık sistemleri demokratik hukuk devleti açısından başarısız olmaktadır.<sup>374</sup>

### 1. 6. 3. Saf Başkanlık Sisteminin Taklit Edilmezliği

ABD başkanlık sistemini yalnızca hukuki düzenlemeler ekseninde açıklamak eksik olur. Zira burada federal yapı, iki partililik, partilerin ideolojik olarak yakın konumda olması, esnek parti yapılarına sahip olunması ve parti disiplinin olmayışı, federal yüksek mahkemenin konumu, yargı organlarının bağımsız konumu, kamuoyu, baskı grupları ve medyanın etkisi gibi değişkenler söz konusudur. Bunların çoğu ABD'ye has sosyo-kültürel özelliklerdir. Bu özellikler aynı zamanda ABD'de başkanlık sisteminin mevcut uygulamasını ve sürdürülebilirliğini tayin etmektedir. Dolayısıyla doğuşu itibari ile özgün bir yapı olan ABD başkanlık sisteminin başka ülkelere olduğu gibi aktarılsa dahi sosyo-kültürel dinamiklerin birebir örtüşmesi söz konusu olmadığından sistemin başarısını temin etmek çok güçtür. Hatta bazıları bu özellikleri nedeniyle 1787 ile kurulan başkanlık sistemini “taklit edilemez bir sistem” olarak vasıflandırmaktadırlar.<sup>375</sup> Başkanlık sistemini ayakta tutan olgu denge ve denetim kurgusudur.<sup>376</sup> Bunu sağlayan değişkenler de

---

lehine bozmuştur. Bununla birlikte, sistemin etkili işlemesi amacıyla parlamenter sistemin kimi araçlarının eklenmesinin yürütmeyi daha esnek hale getirecek şekilde, uygulamada yarı-başkanlık sistemine benzer sonuçlar doğurduğu örneklerden de bahsetmek gerekir. Günümüzde Şili, Brezilya ve Uruguay gibi bazı ülkelerde parlamento çoğunluğu ile aynı siyasal partiden olmayan başkanların kendi yasama gündemlerini kabul ettirmek için başbakan gibi hareket ettiği örnekler rastlanmaktadır. Başkanlık sisteminin “koalisyoncu başkanlık” (coalitional presidentialism) ismi verilen bu biçiminin işlediği örneklerde başkanlar, başkan yardımcılığı ve bakanlık gibi yürütme görevlerini muhalefet partilerinin temsilcileri ile paylaşmak gibi yollarla parlamentoda bu partilerle sürekli bir koalisyon kurmaya çalışır. Selin Esen, “Başkanlık Rejimi Nedir?”, **Türkiye'nin Anayasa Gündemi**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s. 87-88.

<sup>373</sup> Bu özellikler parlamenter hükümet sisteminin karakterinin çarpık bir şekilde başkanlık sistemlerine aktarılması anlamına gelmektedir. Ancak bu durum parlamenter hükümet sisteminin karakteristik özelliklerinin kötü olduğu anlamına gelmemektedir. Sorun bunların yapıbozumu niteliğindeki başkanlık hükümet sistemlerine aktarılmasıdır. Ancak Horowitz farklı düşünmektedir. Bunun için bkz. Linz, *The Virtues of Parliamentarism*, s. 87.

<sup>374</sup> Bu tür sistemleri ABD'de başkanlık sistemine karşıt ve başarısız taklitler olarak nitelendirmek mümkündür. Ayrıca bkz. Cheibub, Elkins ve Ginsburg, *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*, s. 1716.

<sup>375</sup> Bakır Çağlar, **Anayasa Bilimi**, BFS Yayınları, İstanbul: Kardeşler Matbaası, 1989, s. 272.

<sup>376</sup> Bkz. Mustafa Erdoğan, “Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye”, *Liberal Bakış: ABD'de Başarılı Olan Başkanlık Sistemi Latin Amerika'da Niye Başarısız Oldu?*, 29 Aralık 2016,

yukarıda belirtilen özelliklerdir ki bu özelliklerin çoğu ABD'ye özgüdür. Kültürel kodların uzlaştırıcı etkisi de sistemin tıkanmasını önlemektedir. Çünkü toplumun kutuplaşma düzeyi hızla sivrileşen bir diklikte değildir. Başkanlık sisteminin anayasal tasarımı da kuvvetlerin birbiriyle harmonizasyonunu tamamlar ve destekler niteliktedir. Bu anlayış aynı zamanda liberal demokrasi ile ayrıca kuvvetlendirilmiştir.

Sonuç olarak yukarıdaki ABD'ye özgü koşul ve özelliklerin hepsi başkanlık sisteminin temel parametrelerini ortaya koymaktadır.<sup>377</sup> Bu özelliklerden birinin olmaması veya başkalaştırılması sistemi şematik olarak başkanlık kılsa da özü ve felsefesinden kopartılmış bir “hilkat garibesini”ne dönüştürecektir.<sup>378</sup> Bu şekilde de küçük siyasal çatışma ve sosyal fay hattındaki gerilmeler başkanlık sisteminin zayıflamasına, yıkılmasına veya tehlikeli hal almasına neden olur. Zira bu özellikler iktidarın tekelleşmesini ve tekilleşmesini engelleyen ve başkan hegemonyasının kurulmasını önleyen bir yaklaşımı yansıtır.<sup>379</sup> Bu özellikler sağlanmadığında atipik ve antidemokratik yapılar ortaya çıkmaktadır.<sup>380</sup> Sonuç olarak Tunaya'nın belirttiği gibi

“başkanlık rejimindeki özellik, yürütmeyi öteki kuvvetlere göre üstün kılmak değildir. Dengedeki sarsıntılar bir bozulmaya kadar gitmeyebilir. Fakat zamanımızda, doğrudan doğruya yürütmeyi güçlendirip üstünlük vermek yoluyla, yozlaştırılmış başkancı rejimlere rastlıyoruz. Dikkat edilirse başkanlık rejimi demiyoruz. Bu bozulmalar, yürütmeye üstünlük vermek amacıyla, başkanlık rejiminden yapılan alıntılara dayanıyor, fakat onun bozulmuş bir modeli oluyor”.<sup>381</sup>

işte bu oluşumlar *başkancı rejim* olarak da isimlendirilmektedir.<sup>382</sup>

#### 1. 6. 4. Sistemdeki Farklılaşmanın Sonucu: Kontrolsüz Güç

Sistemin başkalaşmış sonuçları olan mülhem sistemlerde uygulayan hukuk egemenliğinin kendi özellikleri yanı sıra bilhassa parlamentarizme dair görüntüleri yansıtır. Bu nedenle de yapıları itibarıyla karma bir nitelik gösterirler. <sup>383</sup> Genellikle Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık sistemleri bu özelliktedir. Bunlar başkanlık sisteminin bozulmuş halleri olarak nitelenebilir. Çünkü bu tür sistemlerde kuvvetler ayrılığı ve bu ekseninde denge ve denetim bir görünüşten ibarettir.<sup>384</sup>

<https://t24.com.tr/haber/liberal-bakis-abdde-basarili-olan-baskanlik-sistemi-latin-amerikada-niye-basarisiz-oldu,380039>, 7.05.2019.

<sup>377</sup> Ayrıca bkz. Linz, *The Virtues of Parliamentarism*, s. 87.

<sup>378</sup> Anayurt, s. 423.

<sup>379</sup> Anayurt, s. 423.

<sup>380</sup> Llanos, M., & Nolte, **The many faces of Latin American presidentialism**, GIGA Focus Lateinamerika, 1. Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, 2016.

<sup>381</sup> Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 5. Baskı, İstanbul: Araştırma, Eğitim Ekin Yayınları, 1982, s. 396.

<sup>382</sup> Çağlar, *Anayasa Bilimi*, s. 271-272; Anayurt, s. 423.

<sup>383</sup> Bertrand Mathieu ve Michel Verpeaux, **Droit Constitutionnel**, Paris: PUF, 2004, s. 55.

<sup>384</sup> Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, s. 188.

Dolayısıyla özellikle yasama iradesini de başkana bağımlı kılan<sup>385</sup> ve bu şekilde başkanlık sistemi felsefesinden önemli sapma oluşturan durumlara ilişkin aşağıdaki konular dikkat çekicidir.<sup>386</sup> Bunların hepsi bir ülkede topluca görülmeyebilir; zira dünyada yeknesak bir başkanlık sistemi kümesinden söz edilebilmesi de neredeyse imkansızdır.<sup>387</sup>

a. Başkana kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmek suretiyle yasama organının devre dışı bırakılabilmesi ya da yasama yetkisinin yürütme tarafından da kullanılabilmesi<sup>388</sup> (Örneğin Brezilya, Anayasa m. 91).<sup>389</sup>

<sup>385</sup> Brezilya’da başkan yasama faaliyetlerinde etkin bir aktördür. Başkan kanunları kısmen veya tamamen veto edebilmektedir. Ayrıca münhasıran başkana tanınmış çeşitli yasama alanları söz konusudur. Nitekim Anayasaya göre kimi askeri, mali, idari ve yargısal alanlarda kanun teklif etme yetkisi başkana aittir. Bütçe kanunu da başkan tarafından Kongreye sunulmaktadır. Kongre her ne kadar bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahip olsa da bu yetki yürütmenin çizdiği sınırlar çerçevesinde ancak mümkün olabilmektedir. Şili’de ise, başkanın yasama alanı üzerindeki yetkileri oldukça geniştir. Öyle ki ekonomik ve sosyal politikaları belirlemek de başkanın yetkisi dahilindedir. Zaten Şili’de yasamanın çıkardığı yasaların çoğu yürütmenin teklif ettiği yasalardır. Başkan yasaların çıkarılması sürecindeki acillik olgusunda belirleyici olması dolayısıyla meclis gündemini de etkileyebilmektedir. Ayrıca Şili’de başkanın veto yetkisi de bulunmaktadır. Üstelik kendi yorumunu veto ettiği yasaya ekleyebilen başkanı, Meclis ancak üçte ikilik vasıflı çoğunlukla aşabilmektedir. Şili’de bütçenin hazırlanması ve Kongreye sunulması da başkana ait bir yetkidir. Kongrenin bütçe giderlerini arttırma ve harcamalar arasında transfer gerçekleştirme yetkisi söz konusu değildir. Öte yandan Arjantin’e baktığımızda ise, başkanın yasama sürecinde oldukça etkin bir konumda olduğunu görüyoruz. Aslında Anayasada yasama yetkisinin yürütmeye devredilmeyeceği belirtilse de Anayasanın 76. maddesinde buna ilişkin çeşitli istisnalar getirilmiştir. Bu istisnalar çerçevesinde başkan, belirleyici bir aktör konumuna yükselmektedir. Üstelik başkan bu anayasal istisnaların kapsam ve sınırını kendisi belirlemekte ve fiilen yasama sürecine ortak olmaktadır. Arjantin’de başkan aynı zamanda fiilen parti liderliği konumunu da korumaktadır. Parti disiplininin katı olduğu ülkede özellikle başkanın partisi etkin bir güç kaynağı olarak temerküz etmektedir. Şu halde yürütme iradesinin doğrudan yasama insiyatifinde bulunabildiği Arjantin’de başkanlık sistemi monarşik bir yapı ve görünüm sergilediği söylenebilir.

<sup>386</sup> Başkanlık sisteminin Latin Amerika’daki bozulmuş ülke örneklerinde, başkanlar yasama sürecinde oldukça etkin konumdadırlar. Esasında ülke anayasalarına bakıldığında genel olarak demokratik hukuk devleti niteliğini taşıdıkları söylenebilir. Fakat Latin Amerika ülkelerinde başkanlık sisteminin hukuki yönünün yanı sıra bir de fiili işleyişleri söz konusudur. Öyle ki başkanın yasama ve yargı ile ilişkilerinde çoğunlukla anayasal tasarımdan sapan *de facto* bir yetki genişlemesi görülmektedir.

<sup>387</sup> Bkz. Anayurt, s. 424.

<sup>388</sup> Bu yetki Latin Amerika ülke başkanlık sistemlerinde oldukça yaygındır. Öyle ki her üç anayasadan birinde bu yetki bulunmaktadır. Cheibub, Elkins ve Ginsburg, Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective, s. 1724.

<sup>389</sup> Brezilya’da başkan kararname yolu ile hızlı bir şekilde siyasal sistem üzerinde reaksiyon gösterebilmektedir. Başkanın kanun oluşturma sürecinde en etkili kullandığı yol “geçici önlemler” (MP) adlı kısa bir sürede kanun çıkartma yetkisidir. Fakat başkanların genelde bu yetkiyi acil durumların dışında da kullanma eğilimi gösterdikleri görülmektedir. Kaldı ki “gerekli ve acil durumlar”ın tanımı Anayasada muğlak bırakılmıştır. Buna göre başkan bu yetkisine dayanarak gerekli ve acil durumlarda Kongreye yasa tasarısı sunar ve bu tasarı 62. Maddede belirlenmiş olan 60 günlük süre içerisinde yasalastırılması gerekmektedir. Başkan bu teklifi ikinci kez de yapabilmektedir. Ayrıca bkz. M. Mustafa Akkan, “Güncel Tartışmalar Ekseninde Yetki Karşılaştırılması: ABD, Meksika, Fransa, Polonya ve Türkiye”, **Konya Ticaret Odası Araştırma Raporu**, Nisan 2017, s. 14; Arjantin’de başkanın kararname çıkarma yetkisi söz konusudur; ancak bu kararname yasanın ruhunu değiştirmemeli ve yalnızca düzenleyici bir biçimde olmalıdır. Yüksel Metin, **Başkanlık Sistemi**, Hukuk Yayınları, Ankara 2017, s. 101; Başkan burada daha ziyade kanunları resmen ilan etmek suretiyle kanun koyma sürecine dahil olmaktadır. Anayasaya göre Başkan ancak kanunların uygulanması hususunda Anayasanın çizdiği olağan şartlar dışında bir gelişme olursa ve söz konusu KHK cezai konulara, vergilendirme, seçimlerle ilgili ve siyasi partilere ilişkin değilse gereklilik ve acil cevap gerektiren hallerde başkanın teklifi ile KHK çıkarılabilir. Ancak KHK bütün bakanların oybirliği ile kabul edilmiş olmalıdır. Şili’de ise 1980

b. Karşı imza kuralı (Brezilya Anayasa m. 91/1, Şili Anayasa m. 35/4).

c. Başkana veya genel çerçevede yürütme organına kanun teklifinde veya yasama girişiminde bulunma yetkisi verilerek yasama yetkisinin kullanımına ortak edilmesi (Brezilya Anayasa m. 77, Şili Anayasa m. 62/4).

d. Başkana yasama organını fesih yetkisinin verilmesi (Şili Anayasa m. 62/4).<sup>390</sup>

e. Başkan tarafından atanmış ve çoğu zaman başı olmayan bir hükümetin varlığı ve bakanların yasama organıyla ilişkilerinin devam ettirilmesi (Brezilya Anayasa m. 91, 92).

f. Gensoru kurumuna yer verilmesi (Arjantin Anayasası m. 101/1).

g. Bakanlar kurulunun varlığı (Arjantin Anayasa m. 100).

---

Anayasası başkanın sahip olduğu yetkileri oldukça genişletmiştir. Öyle ki başkanın yasa teklifi sunma yetkisi, ekonomi ve sosyal politika alanlarına da şamil kılınmıştır. Bu şekilde diktatörlük sonrası Şili’de başkan da bir yasama aktörü olarak yasa yapma sürecinde rol almaktadır. Peter M. Siavelis, “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile”, **Legislative Politics in Latin America**, Ed. Scott Moergenstein ve Benito Nacif, New York: Cambridge University Press, 2002, s. 84; Öyle ki Kongre belirli bir süre içerisinde ilgili yasa teklifini görüşmek zorundadır. Kaldı ki yasa tekliflerinin yasalaşması için Kongre’de bulunan her iki meclisin ve sonrasında da başkanın onayına ihtiyaç duyulması da oldukça önemlidir. Başkan ile Kongre arasında muhtemel bir uyuşmazlık çıktığında ise başkan referandum çağrısı yapabilmektedir. Stefan Rinke, “Das Politische System Chiles”, **Die Politischen Systeme in Nord und Lateinamerika: Eine Einführung**, Ed. Klaus Stüwe ve Stefan Rinke, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2008, s. 152; Bununla birlikte 1989’da gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile başkan, Anayasanın belirttiği hususlarda Kongrenin yetki devri ile geçerlilik süreleri de en fazla bir yıl olan KHK çıkartabilmektedir. Rinke, s. 149.

<sup>390</sup> Şili Anayasasına göre Senato, başkanın ruhsal ya da fiziksel sağlığının yerinde olmadığı gerekçesiyle görevini gerçekleştirmeye elverişli olmadığını ilan etme ya da görevinden istifa etme kararını kabul ya da reddetme yetkisine sahiptir. Bununla birlikte başkan, ulusun onur ve güvenliğini tehlikeye atmak ve anayasayı ihlal etmek ve yasaları gerektiği gibi uygulamamak suçlarıyla suçlanıp görevden alınabilmektedir. 120 üyeli Temsilciler Meclisinde en az 10’unun imzası ile başkanın vatana ihanet suçu işlediği iddiasıyla salt çoğunluk oyu ile başkan suçlanabilir. Fakat başkanla ilgili suçlamalarda işlem başlatılabilmesi için Senatonun üçte ikisinin başkanı suçlu bulması gerekir. Başkan görevde değilse altı ay içerisinde de dava açılabilir. Bu durumda başkanın yurt dışına çıkması Meclisin iznine tabi olur. Brezilya Anayasasına göre ise Brezilya’da başkana ilişkin devletin varlığı, ülkenin iç güvenliği, idarede dürüstlük, bütçe kanunu, yasama ve yargı organları, başsavcılık makamı, federasyon birimlerinin yetkileri, kanunlar ve yargı kurallarına riayet gibi konularda görevini kötüye kullanması nedeniyle araştırma komisyonları kurulabilmektedir. Temsilciler Meclisinin üçte ikilik çoğunluğunun onayıyla ya Federal Yüksek Mahkeme üzerinden ya da doğrudan Senato aracılığıyla dava süreci başlatılarak devlet başkanı, başkan yardımcısı ve bakanlar suçlu bulunup görevden alınabilmektedir. Başkan, adi suçlarda Yüksek Mahkeme iddiayı kabul ettiği ve davaya yönelik işlemler başlatıldığı halde görevden alınır. Nebi Miş, Ali Aslan, M. Erkut Ayvaz ve Hazal Duran, “Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları”, **Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Ed. Nebi Miş ve Burhanettin Duran, İstanbul: SETA, 2017, s. 199. Arjantin Anayasasına göre burada başkan Kongreyi feshedemez. Fakat bununla birlikte Temsilciler Meclisi Senatonun önünde başkanı, başkan yardımcısını, Bakanlar Kurulu başkanını, bakanları ve Yüksek Mahkeme üyelerini azletme yetkisi söz konusudur. Azil işleminin nedenini görevi kötüye kullanma ve adi suçlar teşkil etmektedir. Ancak azil işleminin görülebilmesi için Meclisin üye tamsayısının üçte ikisinin oyu gerekmektedir. Temsilciler Meclisinin azlettiği kişilerin aleni bir şekilde yargılama yetkisi ise Senatoya aittir. Sözgelimi başkana ilişkin azil kararının görüşülmesi kararı alınmış olursa yargılama sırasında Senatoya Yüksek Mahkeme başkanı başkanlık eder. Bununla birlikte Senatoda da kararın alınabilmesi için üçte iki oy çoğunluğu aranır. Azil işleminin neticesi ise görevden uzaklaşmadır; sonraki süreçte kişinin hüküm giyebilmesi için alt mahkemelerce yargılanması gerekir. Metin, Başkanlık Sistemi, s. 100-114.



h. Üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında veya yargı üyeliklerine seçme ve atamalarda diğer kuvvetlerin devre dışı bırakılması.

Görüldüğü gibi ABD başkanlık sistemi özellikle Latin Amerika ülkeleri için oldukça cazip görülmüş ve transfer edilmiştir. Ancak ABD ile aynı sonuçları vermemiştir. Özellikle demokratik hukuk devleti bağlamında Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık sistemi başarısız olmuştur. Çünkü kuvvetler ayrılığı ve denge ve denetim sistemi olduğu gibi aktarılmamış daha çok başkan eksenli bir kuvvetler birliği kurgulanmıştır. Nitekim Çağlar'ın da belirttiği gibi ABD başkanlık sistemi *unique* bir özellik arz etmektedir ve bu örnek bozulmaksızın bir ikincisini tasarlamak söz konusu değildir.<sup>391</sup> Bu görüşten hareketle Latin Amerika ülkelerindeki sistemleri başkanlık sistemi olarak adlandırmak mümkün olsa da öyle nitelendirmemek gerekir. ABD başkanlık sisteminden ilham alınarak ortaya çıkmış hükümet sistemleri olmalarına binaen ve bunları ayırt edebilmek adına *başkancı sistemler* olarak isimlendirmenin doğru olduğunu düşünüyoruz. Nitekim Duverger'in de dikkat çektiği üzere *başkancı sistemler*, yasama iradesinin zayıflatıldığı, denetim ve dengenin işlevsizleştirildiği ve başkanın da yasama iradesi karşısında büyük güç sahibi olduğu, klasik başkanlık sisteminin bozulmuş halidir.<sup>392</sup>

### 1. 6. 5. Hiper Başkanlık Sistemlerinin Değerlendirilmesi

Bilindiği gibi başkanlık sisteminin tipik olanı ABD'dedir.<sup>393</sup> Gerçekten de ABD özgün bir hükümet modeli olarak başkanlık sistemini gerçekleştirmiş ve geliştirmiştir.<sup>394</sup> Bununla birlikte

<sup>391</sup> Çağlar, Anayasa Bilimi, s. 271.

<sup>392</sup> Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, s. 187.

<sup>393</sup> ABD arketip başkanlık sistemine sahip olduğu halde yasamanın üstünlüğü ilkesini korumaktadır. ABD Anayasasının 1. Maddesine göre yasama kuvvetini Kongre teşkil etmektedir. Kongre politikayı belirler, norm koyma ihdasını elinde bulunduran, bütçeyi koyan, başkanın üst düzey bürokrat atamalarında onay veren ve ülkenin iç ve dış politikasını belirleyen bir kurumdur. Gerçi bütçeyi hazırlama süreci Kongre tarafından yapılırken bütçenin yürürlüğe girmesi Başkanın onayına bağlıdır. Başta Kongre üyeleri olmak üzere vatandaşlar, örgütler ve baskı grupları; yine başta Başkan olmak üzere yürütme bürokrasisi dilekçe ile başvurarak belirli konularda norm ihdas edilmesini isteyebilmektedir. Kongre Başkana çeşitli araçlarla müdahale edebilmektedir. Başkanın iç ve dış politikalarına ve uluslar arası antlaşmaları onaylama ve federal yetkilileri atamalarda onaylama yetkisi ile Kongre müdahale yetkisini kullanmaktadır. Dolayısıyla Kongrenin onayı olmadan Başkanın siyaseti işlevsel hale gelememektedir. Şu halde yasama ve yürütme kuvvetleri arasında sert ayrılık olsa da esasen kuvvetlerin işbirliği burada söz konusudur. Gerçekten de Başkanların Senato onayı ile üst düzey kamu görevlilerini ataması, uluslar arası andlaşmaları imzalaması, savaş ilan yetkisinin Kongreye tanınması şeklindeki düzenlemeler ABD anayasa koyucusunun yasama ve yürütme iradelerinin birlikte çalışmalarını hedeflediğini göstermektedir. Bkz. L.C. Bell, "Following the Leaders or Leading the Followers? The US President's Relations with Congress", *The Journal of Legislative Studies*, 10(2-3), 2004, s. 194. Ancak kimi zaman tıkanıklıklar demokrasinin kalitesini düşürebilmektedir. Bu durumun en açık örneği başkanlık sisteminden mühlhem Latin Amerika ülkelerindeki askeri darbelerdir. Burada yürütme kuvveti tek elde toplanarak iktidarın tekelleşmesi ve tekillleşmesi görülmektedir. Bununla birlikte Kongre bütün federal mahkemelerin oluşturulmasında ve federal mahkemelerde kaç hakimin görev alacağını belirleme yetkisine sahiptir. Yine Kongre federal mahkemelerin bütçesini de belirleme yetkisine sahiptir. Amerika Birleşik Devletlerinde yasama organını teşkil eden Kongre iki meclisten oluşmaktadır. Kongrenin Senato kanadı her bir federe devletin nüfusuna bakılmaksızın eşit sayıda senatörle temsil edildiği meclistir. Toplam yüz senatör söz konusudur. Senatör olmak için otuz yaş ve en az 9 yıldan beri ABD

Latin Amerika ülkeleri de başkanlık hükümet sisteminden mülhem birer sistem olarak farklı hükümet modelleri benimsemişlerdir.<sup>395</sup> Bir kez daha hatırlatalım ki, bunlar birer atipik model olmaktan öte geçememişlerdir.

Birbirlerine coğrafi olarak yakın olmalarına rağmen ABD'deki başkanlık sistemi ile Latin Amerika'daki başkanlık sisteminden mülhem hükümet modelleri arasında, derin farklılıklardan mütevellit yönelişler söz konusudur. Acaba Latin Amerika ülkelerinde benimsenen hükümet modellerinin temel hatları nelerdir? Buradan itibaren söz konusu temel hatlar ekseninde, sistemin başarısızlık nedenleri ve buna yönelik eleştiriler üzerinde kısaca durulacaktır.

Latin Amerika ülkelerindeki anayasalara bakıldığında ABD etkisi görülmektedir. Nitekim bağımsızlığını kazanan ülkelerde ABD'nin anayasa-hukuksal etkisi bariz bir şekilde görülmektedir.<sup>396</sup> Ancak bu esinlemeye rağmen tipik-atipik ikilemi içerisindeki derin farklılıkları dikkate alarak Linz, başkanlık sistemlerinden mülhem hükümet sistemlerinin kırılğan yapısını demokratik ilkeler bağlamında ortaya koymaktadır.<sup>397</sup> Buna göre başkanlık sistemi uygulanan hukuk sistemlerinin çok azında istikrarlı bir demokratik teamül söz konusudur. Bu bağlamda 1967'den 1992'ye kadar sadece 31 ülkede demokratik istikrarın gerçekleştirilebildiğini doğrulayan çalışmalar yapılmıştır. Bu ülkelerin 24'ü parlamenter hükümet sistemi, 4'ü başkanlık hükümet

---

vatandaşlığına sahip olunması gerekir. Senatörler altı yıllık bir görev süresi için her bir federe devletin kendi halkınca tek turlu çoğunluk sistemine göre seçilmektedir. Üçte biri her iki yılda bir yenilenir. Temsilciler Meclisi ise federal halkı temsil etmektedir ve federe devletlerin nüfusuna göre belirlenen sayıda temsilcilerden oluşmaktadır. Temsilciler Meclisi üyeliği için 25 yaş ve en az 7 yıldan beri ABD vatandaşı olmak gerekir. Tek turlu, tek isimli seçim sistemine dayalı (dar bölge) olarak genel oya bağlı seçimle seçilmektedirler. ABD'de bu şekildeki çift meclislilik federal yapının beraberinde getirmiş olduğu bir olgudur. Gerçekten de Kurucu Babalar federal yapının da bir tür kuvvetler ayrılığı olduğu sonucuna varmışlardır. Buna göre özgürlükler daha iyi korunacaktır. Dolayısıyla federal yapı bir anlamda denge ve denetimin bir tür sağlayıcısı konumundadır. Öte yandan yasama organı ile başkanın seçimlerinin farklı tarihlerde olması, Temsilciler Meclisinin tamamının iki yılda, Senatonun da üçte birinin her iki yılda bir yenilenmesi bu bağlamda bilinçli bir tercihin ürünüdür. Burada amaç Başkanı üyeleri farklılaşan bir yasama organı ile kimi zaman baş başa bırakmak ve Başkanın buna göre hareket etmesini sağlamaktır. Yasama ve yürütmenin bu şekilde farklılaştırılması kuvvetlerin tek elde toplanmasını engellemektedir. Anayurt, s. 396-397.

<sup>394</sup> Baldwin dört değişik tür yasama iradesine değinerek, nadir rastlanan politika belirleyici yasama organlarına başlıca örnek olarak ABD'yi göstermektedir. Gerçekten de ABD'de yasama organı, önemli oranda bir özerkliğe sahip olmasının yanında, yürütme iradesi tarafından getirilen önerileri değiştirmek ve reddetmekle kalmayıp, yerlerine kendi önerilerini ikame edebilmektedir. Aktaran Ebru Rukiye İter Akarçay, "Karşılaştırmalı Perspektitten Başkanlık Sistemi Tartışması: Koalisyon İnşası ve Kuvvetler Birliğinden Kaçınmak Mümkün Mü?", **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 4(1), 2016, s. 118. Bkz. N. D. J. Baldwin, "Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinizing Strength?", **The Journal of Legislative Studies**, 10(2-3), 2004, 295-302.

<sup>395</sup> İslam ülkelerinde başkanlık sistemi için bkz. Abdurrahman Eren, "Müslüman Ülkelerde Anayasacılık ve Başkanlık Sistemi", **kanuniesasi.com**, 17.5.2015, 6.08.2019.

<sup>396</sup> J. Carpizo, "Essential Characteristics of the Presidential system and Influences For Its Establishment in Latin America", **Mexican Law Review**, (8), 2007.

<sup>397</sup> Şüphesiz Linz başkanlık sisteminin kategorik olarak ipso facto şekilde anti demokratik rejimleri doğurduğunu iddia etmemektedir. Bkz. Juan J. Linz, "The Virtues of Parliamentarism", **Journal of Democracy**, 1(4), 1990, s. 84.

sistemi ve diğer 3'ü de diğer hükümet sistemlerine sahiptir.<sup>398</sup> Venezuela bu araştırmada demokratik olarak ön plana çıkan yegâne Latin Amerika ülkesidir. Şüphesiz Latin Amerika hükümet sistemlerinin demokratik açıdan bu denli başarısız olmasının altında derin kültürel, siyasal ve hukuksal kodlar söz konusudur.<sup>399</sup> Dolayısıyla biz burada bu başarısızlığın altında yatan

<sup>398</sup> S. Mainwaring ve Matthew Shugart, "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal" **Comparative Politics Review**, 29(4), 1997, s. 458.

<sup>399</sup> Bu bakımdan Meksika özel bir örnek teşkil etmektedir. Meksika başkanlık rejimine bakıldığında Meksika devrimi sırasında oluşmaya başlayan ve sonrasında uzun yıllar süren otoriter hegemonyacı parti yapısı, yani diğer partilerin örgütlenip seçimlere katılması üzerinde resmi ve gayri resmi sınırlamalar uygulayan, iktidarın el değiştirmesini engelleyen tek parti yapısı görülür. Bu yapılamada otoriter bir yürütme, başkan iradesi ortaya çıkmıştır. Meksika devrimi sırasında oluşumu başlayan ve 1929 yılında Kurulan PRI (Partido Revolucionario Institucional) tam olarak 71 yıl boyunca başkanlık seçimlerini kazanmış, 68 yıl da (1997'e kadar) yasama iradesine tek başına egemen olmuştur. Bu süreçte yerleşen hegemonyacı parti yapısı diğer partilerin özgürce örgütlenmesine, eşit ve adil seçimler yolu ile yarışmasına olanak vermemiştir. Sistem, PRI dışında küçük partilerin bulunmasına kısmen imkan tanımış, ancak diğer partilerin hukuken ve fiilen iktidar şanslarını yok etmiştir. Söz konusu bu partiler ancak izin verilen kotadaki sandalye için yarışabilmekteydi. Dolayısıyla seçim süreci ve partilerin örgütlenmesi tam anlamıyla yürütme kontrolü altında gerçekleşmekteydi. Bu dönemde hegemonyacı parti olan PRI, yüksek bir kurumsallaşma, merkezileşme ve disiplin ortaya koymuştur. 1996 ile 1997 yılları arasındaki dönemde gerçekleşen dört ayrı seçim reformu ile hegemonyacı parti yapısı biçiminde şekillenen Meksika otoriter rejimini yarı demokratik yapıya dönüştürme süreci yaşanmıştır. Süreç içerisinde yasal sınırlamaların ortadan kalkması ile beraber çok uzun yıllar devlete hakim olan PRI iktidarını kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya kalınca bu sefer de devlet otoritesini suiistimal ederek seçim hileleri ve devlet parasını aşırı şekilde kampanyalarda kullanmak yolu ile iktidarda kalmaya devam etmiştir. Bkz. J. A. McCann ve J.I. Dominguez, "Mexicans React to Electoral Fraud and Political Corruption: An Assessment of Public Opinion and Voting Behavior", **Electoral Studies**, 17(4), 1998. Tek partinin hegemonyası ile biçimlenen bu başkanlık sisteminde başkanlar partiye bütünüyle egemen olmuş ve yasama adaylıklarını tamamen kontrol etmişlerdir. Buna karşılık ise yasama üyeleri başkana yüksek sadakat ve disiplin ile hizmet etmişlerdir. Yasama, anayasaya aykırı yetki devirleri ile düzenleme yetkisini (kanun hükmünde işlem gerçekleştirme) başkanlara kendisi teslim etmiştir. Fakat anayasa yargısının ve hukuk devletinin etkisizliği bunların önüne yargısal olarak geçilmesini de önlemiştir. Başkanların 6 yıl için seçildiği ve bir kez daha seçilme şansı bulunmadığı; parti (PRI), devlet bütünleşmesinin yaşandığı bu sistemde "altı yılda bir emekli olan diktatörler" meydana çıkarmıştır. Bkz. Giovanni Sartori, **Parties and Party Systems A Framework for Analysis**, ECPR Press, 2005, s. 208. Başkanlar keyfi birer diktatör şeklinde varlık bulmuş fakat bunu ömür boyu sürdürememiştir; yerlerini diğer diktatöre (tabi seçiminde etkili oldukları) devrederek çekilmişlerdir. İşte bu durum gerçek anlamda yarışmacı olmayan seçimler ve parti yapısı nedeniyle iki kanatlı yasama iradesinin işlevsileştirilmesi yolu ile gerçekleşmiştir. Bununla birlikte 1997 sonrası gerçekleştirilen reformların sonucu olarak yasamanın iki kanadında da PRI salt çoğunluğa erişmese de birinci konumu devam ettirmiştir. 71 yıl aradan sonra ilk kez 2000 yılında PRI adayı seçimleri kaybetmiş, böylelikle iktidar el değiştirebilmiştir. Bu sonuç ile birlikte Meksika'nın demokratik hukuk devletine geçme umudu söz konusu oldu; ancak iki dönem sonra uyuşturucu kartelleri ile olan çatışmalar, yaygın şiddet olayları, ortaya konulan kaos ortamı seçmeni yeniden PRI'ya doğru itmiş ve 2012 yılında PRI adayı yeniden iktidarı elde etmiştir. Freedom House ölçümlerinde ülke siyasi haklar açısından 2011 itibarı ile özgür statüden yarı özgür statüye doğru evrilmiş, yarı demokratik/yarı otoriter bir yapıya dönülmüştür. Parti yapısı ise hegemonyacı ile hakim arasında bir yerde seyretmektedir. Yani iktidarın el değiştirmede, aynı partinin yarı demokratik, basın özgürlüğü söz konusu olmayan bir ortamda sürekli biçimde seçimleri kazandığı ve bu sayede yargısal veya siyasal yollarla denetlenemeyen başkanların oluştuğu bir model ortadadır. Sonuçta da ortada "patronlu başkanlık" söz konusudur. Kavram için bkz. M. Laruelle, "Discussing Neopatrimonialism and Patronal Presidentialism in the Central Asian Context", **Demokratizatsiya**, 20(4), 2012, s. 301-324. Bu bakımdan patronlu başkanlık iki esas unsur üzerinden tarif edilmektedir. İlki; doğrudan halk tarafından seçilmiş ve devletin diğer kuvvetleri ve organları karşısında de jure (hukuken) güçlendirilmiş başkanların varlığıdır. İkinci unsur ise başkanın, devletin ekonomik kaynaklara hakimiyetini kendi şahsi hakimiyeti haline dönüştürerek buradan yüksek boyutlarda siyasi güç devşirmesidir. Bu tür bir sistemde demokratik hukuk devletinin kurumsal ve düşünsel pratikleri işlememektedir. Bkz. Şule Özsoy

nedenleri yalnızca başkanlık sistemine veya bunlardan mülhem hükümet modellerine indirgemese de Linz takip edilerek şunlar söylenebilir:<sup>400</sup> İlk olarak başkanlık sisteminde başkan ve yasama organı meşruluk için yarışmaktadırlar. İki kuvvetin de oluşumları halka dayanmaktadır, ancak şekillendikten sonra yürürlüklerinde birbirlerinden bağımsızdır. Dolayısıyla yasama organındaki çoğunluk ve başkan farklı siyasi tercihlerin tevaccühüne mazhar olmuşsa ihtimalen bir kriz ortamı oluşabilir. Bu kriz ise antidemokratik oluşum ve reflekslere sebebiyet verebilir. İkinci olarak başkanlık sistemindeki başkanın görev süresinin uzun ve sabitliği de demokratik anlamda bazı menfi sonuçlara yol açabilmektedir. Zira halkın oyu ile gelen ve fakat uzun görev süresi içerisinde desteğini yitiren başkanın meşruiyet kesintisi söz konusu olmaktadır. Üçüncü olarak başkanlık sisteminde seçim kurallarında öngörülen çoğunluğu “kazananın her şeyi alması” gerçeği demokratik ilke ve istikrar<sup>401</sup> için olumsuz sonuçlar doğurması beklenebilir. Dördüncü olarak başkanlık sistemindeki siyaset biçimi demokrasi kültürünün gelişip yerleşmesi bakımından parlamenter hükümet sistemine göre daha az elverişlidir.

Peki, bir diğer sorun olarak Latin Amerika ülkelerindeki çok partili siyasal yapıyı<sup>402</sup> istikrar noktasında başkanlık sistemi için nasıl değerlendirmek gerekir? Duverger’e göre<sup>403</sup> partilerin sayısı hükümet sisteminin işleyişini belirleyen oldukça önemli bir unsurdur. Kaldı ki kuvvetler ayrılığının anayasal anlamı daha çok parti sistemi üzerinden okunabilir. Buna göre başkanlık sisteminde çok partili sistem yürütme iradesinin güçlenmesine ve yasama iradesinin de zayıflamasına sebep olur. İşte çok partili sistem yürütmede başkanın iradesini belirleyici konumda olmaktadır. Şu halde çok partili sistemin etkin olduğu başkanlık sisteminde iktidarın kişiselleşmesine eğilim artmaktadır.

---

Boyunsuz, “Meksika Modeli Ne Anlatmaktadır?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s. 102-106. Kanımızca Türkiye’nin Meksika “patronlu başkanlık” sisteminden çıkaracağı pek çok ders bulunmaktadır. Özellikle kültürel ve kuramsal yönden demokratik hukuk devleti araçlarından yoksun olan Türkiye’nin bir de denge ve denetim araçlarından yoksun kılınan ve partili başkan yaklaşımını benimseyen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde nasıl bir siyasal ve hukuksal pratik sergileyeceği ortadadır. Bununla birlikte “milli irade” kültü ekseninde çoğunlukçu bir demokrasi anlayışının benimsenmiş olması ülkede Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte demokratik hukuk devleti yönünden pek çok aksaklık yaşanacağını göstermektedir. Elbette Türkiye’de başkanlık sistemi uygulanabilir; ancak yargının bağımsız olmadığı, yasamanın üstünlüğü ilkesinin benimsenmediği, denge ve denetim araçlarının eksik kaldığı, bireylerin başta ifade ve örgütlenme özgürlüğü olmak üzere hak ve özgürlükleri bakımdan özgür ve özerk olmadığı bir sistemde bir de başkanın partili olması ve başkanla eşgüdümlü bir yasama iradesi oluşturma adına başkanlık seçimleri ile yasama seçimlerinin aynı gün olması oldukça sakıncalı sonuçların ortaya çıkmasına neden olabilir.

<sup>400</sup> Mainwaring ve Shugart, s. 450.

<sup>401</sup> Başkanlık sisteminin Türkiye açısından istikrar getireceğini ortaya koyan bir çalışma için bkz. Hasan Alpay Karasoy, “İstikrarlı Hükümet, Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, Ed. N. Talat Arslan, Bursa: Alfa Yayınları, 2013, s. 275-289.

<sup>402</sup> Latin Amerika’da seçimlerin eş zamanlı gerçekleştirilmesi iki partili yapıyı destekler niteliktedir; zira başkan seçiminde çoğunlukçu kural işlemektedir. Latin Amerika’da parti yapısı, seçim döngüsü ve çoğunluk kuralı için bkz. Gabriel L. Negretto, “Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America”, **The Journal of Politics**, 68(2), 2006, s. 421-433.

<sup>403</sup> Maurice Duverger, **Siyasal Partiler**, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993, s. 502-524.

Ancak Şili örneği bu ihtimalin istisnasını teşkil etmektedir.<sup>404</sup> Gerçekten de çok partili sistem ve başkanlık sistemi, demokrasinin istikrarından zede vermemiştir. Fakat çok partili siyasi rejimin başkanlık sisteminde demokrasiyi tıkadığı da bir başka gerçektir.<sup>405</sup>

Bir diğer sorun alanı başkanın seçim dönemi sayısıdır. Bolivya<sup>406</sup>, Brezilya<sup>407</sup> ve Şili’de<sup>408</sup> başkan tekrar seçilebilmekteyken Meksika’da ise başkanın yeniden seçilmesini engelleyen yasaklayıcı hükme yer verilmiştir.<sup>409</sup> Başkanın anayasal ruhsat dahilinde birden çok kere seçilebilmesi, kanaatimizce demokratik ilkeler bakımından olumludur. Zira halk tarafından seçilen

<sup>404</sup> Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation”, **The Helen Kellogg Institute For International Studies**, Working Paper #144, s. 1. Ekvador’da bu bağlamda keza bir istisnayı temsil etmektedir. 1979’dan beri bu ülke çok partililiği ve demokrasiyi birlikte götürmektedir.

<sup>405</sup> Mainwaring, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy*, s. 200.

<sup>406</sup> Miguel Centellas, “From ‘Parliamentarized’ to ‘Pure’ Presidentialism: Bolivia after October 2003”, *The Latin Americanist*, C. 3, S. 52, 2008, s. 5-30.

<sup>407</sup> Brezilya Anayasasına göre başkan, başkanlık sisteminin tipik özelliğine göre uygun bir şekilde doğrudan halk tarafından seçilir. İlk turda mutlak çoğunluğu elde eden aday başkan seçilir. Eğer ilk turda adaylardan birisi oyların mutlak çoğunluğunu elde edemezse en yüksek oyu alan iki aday arasında ikinci tur seçim yapılır. Bu turda geçerli oyların çoğunluğunu alan aday başkan seçilir. Brezilya’da 24 bakanlık ve 15 tane de bakanlık statüsünde devlet organı bulunmaktadır. Başkan dışında kalan kabineyi oluşturan bakanlar yürütme üyeleri sekreter konumundadır. Başkan dilediğinde bu sekreterleri görevden alabilir. Sergio Costa, “Das Politische System Brasiliens”, **Die Politischen Systeme in Nord-und Lateinamerika: Eine Einführung**, Ed. Klaus Stüwe ve Stefan Rinke, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, s.120. Başkanın oluşturduğu kabine içerisindeki en yetkili kişi başkan yardımcısıdır. Başkan yardımcısından sonra en yetkili kişi bakanların başı konumunda olan “başbakan”dır. Başbakan da bakan statüsündedir ve temel görevi başkana yardım etmek ve bürokratik süreçleri yürütmektir.

<sup>408</sup> Anayasaya göre Şili’de başkan doğrudan halk tarafından seçilir ve ilk turda oyların mutlak çoğunluğunu alan aday başkan seçilmiş olur. Mutlak çoğunluk alınmadığı takdirde en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur seçim yapılmaktadır. İkinci turda oyların çoğunluğunu alan aday başkan seçilir. Brezilya’da yürütme iradesi başkan, başkan yardımcısı, kabineyi teşkil eden bakanlar ve bakanlık statüsündeki devlet organlarından oluşmaktadır. Şili’de ise yürütme organı 21 bakanlık ve başkana bağlı bakanlık düzeyindeki devlet organlarından teşekkül etmektedir. Başkan burada da hem devletin hem hükümetin başıdır; aynı zamanda başkanın başkomutanlık sıfatı bulunmaktadır. Şili’de başkan yardımcısı konumu bulunmamaktadır. Başkan bakanları atayan ve görevden alabilen yegane makamdır. Bakanlar başkana karşı sorumludur ve yalnızca ona hesap verirler. Stefan Rinke, “Das politische System Chiles”, **Die Politischen Systeme in Nord-und Lateinamerika: Eine Einführung**, Ed. Klaus Stüwe ve Stefan Rinke, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

<sup>409</sup> Anayasaya göre Arjantin’de başkan ve başkan yardımcısı doğrudan halk tarafından ve iki turlu bir seçim sistemine göre seçilirler. Başkanlık seçiminde eğer hiçbir aday geçerli oyların yüzde 45’ini alamazsa veya geçerli oyların en az yüzde 40’ını alan aday ile ikinci aday arasında yüzde 10’luk bir fark oluşmazsa ikinci tur seçime gidilir. Bir ay içerisinde gerçekleştirilmesi gereken ikinci tur seçiminde basit çoğunluk esasına göre en yüksek oyu alan aday seçilmiş olur. Arjantin’de yürütme iradesi başkan, başkan yardımcısı, başbakan ve 16 adet bakanlık ve bakanlık statüsündeki başkana bağlı devlet organlarından teşekkül etmektedir. Yürütme iradesinin başı başkandır; başkanın devlet ve hükümetin başı olmak ve başkomutanlık sıfatı bulunmaktadır. Kabineyi teşkil eden diğer üyeler danışman ya da “sekreter” konumundadır. Bakanlar Kongre üyesi değildirler. Toplantılara katılabilirlerse de oy kullanamazlar. Bakanlar seçimle iş başına gelmez, başkan tarafından doğrudan atanır veya görevden alınabilirler. Başkan dışındaki yürütmeyi teşkil edenler arasında en üst düzey konumda bulunan başkan yardımcısıdır. Başkan yardımcısı, başkanın ölümü veya istifası gibi durumlarda ya da başkanın görevinin başında olmadığı geçici hallerde başkanlık makamının görevlerini üstlenmekle yükümlüdür. Bununla birlikte 1994’te gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile başkan yardımcısı, ABD’de olduğu gibi yasama erki içerisinde de görev üstlenmeye başlamıştır. ABD’deki duruma benzer şekilde Senatunun başkanı konumundadır ve yalnızca oy eşitliği halinde oluşacak kilitlenmeyi çözmek için oy kullanma hakkına sahiptir.

başkan bir yandan meşruiyetini borçlu olduğu halkın hassasiyet ve beklentilerine uygun bir yürütme sergilemeye gayret edecektir ki bir kez daha seçilme ihtimalini muhafaza edebilsin. Diğer taraftan başkanlık seçimine birden fazla kez katılabilme ruhsatı yürütme kuvvetinin diğer kuvvetlerle ilişkisinde bir denge gözetmesine vesile olacak bir iç dinamiği tetikleyebileceği gibi, ülke yönetimi bakımından da daha uzun soluklu planlamaları gündemde tutabilir. Bu noktada şu da unutulmamalıdır ki yürütme gücünü elinde bulunduran başkan halkın meşruiyetine dayanmayan icraatları halka rağmen hayata geçirirse şüphesiz halk siyasi tercihinin yönünü değiştirmek suretiyle hesap sorma yoluna gider ki bu da başkanın boynunun üzerindeki en adaletli demokratik kılıçtır. Ayrıca birden fazla seçim hakkının tanınmamış olması, yani tek dönemli başkanlık sistemi; nasıl olsa bir daha başkan olamayacağım menfi duygularıyla otoriter refleksleri tetikleyebilir. Görülüyor ki “*benden sonrası tufan*” deyişine uygulama alanı sağlayacak kurgulamadan kaçınmak gerekir.

Sonuç olarak bize göre başkanlık hükümet sistemi yapı bozumuna uğradığında, hele ki ortada da demokratik kültürü besleyen bir toplumsal taban ve bu tabanı yönlendiren hukuksal kodlar olmadığında,<sup>410</sup> antidemokratik siyasal ve hukuksal oluşumları sonuçlayabilir.<sup>411</sup> Latin

<sup>410</sup> Latin Amerika’da yargının durumu da oldukça vahimdir. Yürütme iradesi yargıya da hakim durumdadır. Özellikle yüksek yargı yürütmenin manüplasyonu altındadır. Bkz. Anibal Perez ve Andrea Castagnola, “Presidential Controls of High Courts in Latin America: A Long Term View 1904-2006”, **Journal of Politics in Latin America**, 2, 2009, s. 87-114.

<sup>411</sup> Bunların nedenleri üzerinde doktrinde epey kafa yorulmuştur. Burada ilk dikkat çeken zayıflık başkanlık sistemlerinde başkanın doğrudan ve yasama iradesinden farklı bir seçimle halk tarafından seçilmesi, bunun neticesinde yine halk tarafından seçilmiş yasama iradesine karşı ileri sürebileceği bağımsız bir demokratik meşruiyetinin ortaya çıkmasıdır. Ancak burada bu durumun demokratik olduğu, nasıl olup da demokrasi karşıtı olabileceği sorusu akla gelebilir. Yasama iradesi, seçimler sonucunda temsil hakkı kazanan siyasi partilerin mevcut bulunduğu, bu anlamda tek partinin ya da partiler koalisyonunun adayından (başkandan) çok daha geniş bir temsil kabiliyetine haiz bir kurumdur. Şu halde meclis içerisinde farklı partiler temsil ederken başkan sadece kendisine oy veren çoğunluğun iradesini ortaya koyar. Buna rağmen tek kişi bir heyetten çok daha görünür olmaktadır. Bu durum, iktidarın kişiselleşmesini ortaya koyar. Başkanlar sadece yasamanın değil kendi siyasi partilerinin dahi önüne geçerek kişi olarak siyasi gücün sembolü haline kolayca dönüşmektedirler. Bir diğer ifade ile, yasama tüm toplumu temsil etmesine rağmen karşısında seçim kazanan tek bir adam söz konusudur ve uygun şartlar altında çok kolay bir şekilde bütün devlet iktidarlarını bünyesinde topalayabilmektedir. İşte bu durumlardan birisi yasama organının çoğunluğu ile başkanın farklı siyasi partilerden geldiği, birbiri ile çatışan demokratik iki iradeinin ortaya çıktığı durumlardır. Özellikle çok parti sistemi denilen, iktidara gelme şansına sahip üçten fazla partinin bulunduğu, partiler arası oy geçişkenliğinin ve kutuplaşmanın yüksek olduğu hallerde ciddi çatışma ortamlarına sebep olabilmektedir. Zira hemen daima mecliste hiçbir tek parti bir başına kanun yapacak çoğunluğa sahip olamamakta, başkanın partisi azınlıkta kalmaktadır. Latin Amerika’da oldukça yaygın olarak görülen bu durum başkanları yasama ile sürekli bir mücadele içerisine sokmaktadır. Bu halde ise iki temel çıkış yolu söz konusudur: Yasama çoğunluğu için diğer partilerle koalisyon kurmak veya yasama ile çatışıp onu etkisiz hale getirmek. Kutuplaşmanın yüksek olduğu partilerin kurumsallaşmadığı ülkelerde çoğunlukla ikinci tercih söz konusu olmaktadır; orduyu arkasına alan başkanların kendisine muhalif meclisleri darbe ile kapattığı durumlara rastlanmaktadır. Örnek olarak başkanlar Hugo Banzer (Bolivya 1974), Alberto Fujimori (Peru 1992), Boris Yeltsin (Rusya 1993) verilebilir. Söz verdiği icraatları yerine getirmek için kanuna ihtiyaç duyan başkanların bir başka seçeneği de seçilmiş meclislerin bu konudaki gücünü ve teklini üzerlerine almaya çalışmak olmaktadır. Özellikle de azınlık hükümeti konumunda kalan başkanlara sıklıkla rastlanan çok parti sistemine sahip ülkelerde anayasalar bu zayıflığı gidermek için başkanlara kriz anlarında ABD modelinde rastlanmayan kanun gücünde kararname yapma, kanun önerme, kanunları referanduma

Amerika ülkeleri çoğunlukla bu eksikleri öyle ya da böyle barındırmaktadırlar.<sup>412</sup> Dolayısıyla buradaki başkanlık hükümet sisteminden mülhem hükümet sistemlerinin demokratik açıdan başarısız kalması doğaldır. Zaten demokrasinin yegâne belirleyicisi hükümet sistemleri biçimleri de değildir. Bunlardan ziyade denge ve denetim, hak ve özgürlükler üzerine kurgulanmış hukuksal bir sistem, bu sistemi taşıyabilen kültürel kodlar ve bu kodlara göre hareket edebilecek siyasal davranışlar gereklidir.

## 1. 7. Ara Değerlendirme

Birinci bölümde temel amacımız öncelikle başkanlık sistemini saf, prototip haliyle, yani ABD'deki hükümet sistemini olduğu gibi ortaya koymaktır. Burada başkanlık sistemi doğuşu, gelişimi ile birlikte ortaya konmak istenmiştir. Böylece başkanlık sisteminin kuramsal boyutları araştırılmıştır. Kuramsal boyutları incelerken de bir yandan başkanlık sisteminin olumlu ve muhtemel olumsuz yanları ortaya koymak diğer yandan da diğer hükümet sistemlerini, özellikle başkanlık sisteminden mülhem sistemleri, başkanlık sistemine göre koşullandırmak bizim amacımızın tamamlayıcısı konumundadır. Gerçekten de bir hükümet sisteminin başkanlık sistemi olup olmadığını araştırmak için her şeyden önce başkanlık sisteminin karakterisitk özelliklerini bu şekilde ortaya koymak gerekmektedir.

---

sunma, anayasa değişikliği önerme ve referanduma sunma yetkileri bulunmaktadır. Başkanlar bu tür anayasal yetkileri kimi hallerde istismar ederek seçilmiş meclisleri etkisizleştirip, kararnamelerle ülkeyi yönetebilmekte, anayasa değişiklikleri önererek yasamayı güçsüzleştirici anayasa hükümlerini özellikle ekonomik, sosyal kriz zamanlarında demokratik niteliği zayıf halk oylamaları ile kabul ettirebilmektedir. Nitekim bu konuda Fujimori döneminde Peru, Menem döneminde Arjantin örnek gösterilebilir. Bu tür başkanlık sistemlerinde (hiper ya da süper başkanlık veyahut başkancı olarak adlandırılan) aşırılaşmış başkanlık yetkileri kullanan, denetlenmeden bütün gücü elinde tutan “seçilmiş krallar” ortaya çıkmaktadır. Üstelik bu başkanlar yargıyı da etkisizleştirmekte, özellikle anayasa yargısını ve idari yargıyı pasifleştirmek için atama, farklı şekillerde korkutma, çıkar dağıtma gibi usuller de kullanabilmektedirler. Yine başkanların aşırı güçlenmesine sebep olan bir diğer hal de başkanın siyasi partisinin baskın parti konumunda olmasıdır. Yani üçten fazla seçimde üst üste tek başına iktidarı kazanan ve yakın bir gelecekte iktidarı elde etme şansı bulunan bir diğer partinin çeşitli nedenlerle oluşmamasıdır. Bu durumlarda iktidar el değiştirmedeği için tüm gücün, yasama dahil tek elde toplanması çok kolay olmaktadır. Öte yandan zayıf yasama ve yargı organlarının ve tam demokratikleşememiş aşırılaşmış başkanlık yetkileri kullanan başkanların oluşmasını destekleyen; Latin Amerika'da ve Afrika'da çok açık gözlemlenen kimi davranışsal (tarihsel, kültürel, toplumsal özellikler) ve normatif/kurumsal dinamikler de söz konusudur. Bunların başlıcaları partilerin yanaşmacı (siyasi sadakat karşılığı çıkar dağıtıcı) yapıları, başkanların ekonomik kaynakları kontrolün tekeline sahip olması (özellikle bütçe, vergi kanunu gibi kimi kanunları önerme tekeli, kamu kaynaklı harcamaların bütün kontrolünü), başkanların yasama adaylarının seçiminde tekele yahut büyük etkiye sahip olması, tarihsel olarak yasama organlarının kurumsallaşmasındaki zayıflık gibi etkenleridir. Keza bunun üzerinde doğrudan demokratik meşruiyetin iktidarı kişiselleştirici etkisi de eklenmektedir. Bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, “Başkanlık Rejimi ‘Diktaörlüğe’ Nasıl Dönüşür? Örnekleri Nelerdir?”, **Türkiye'nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, 110-113.

<sup>412</sup> Üstelik bu gerçeklik yalnızca Latin Amerika ülkeleri ile sınırlı değildir. Gana, Uganda ve Senegal gibi kimi Afrika ülkeleri de başkanlık sistemine geçişte otoriter bir rejimle karşı karşıya kalmışlardır. Bkz. Larry Diamond, “Introduction: Roots of Failure, Seeds of Hope”, **Democracy in Developing Countries**, C. 2, Ed. Larry Diamond, Juan J. Linz ve Seymour Martin Lipset, Boulder, Colo: Lynne Rienner, 1988, s. 3.

ABD başkanlık sistemi, doğuşu dikkate alındığında, ülkenin kurtuluş ve kuruluş aşamasındaki verili siyasal ve toplumsal yapı göz önünde bulundurularak hazırlanmıştır. Adeta bir tür laboratuvar ortamında oluşturulmuş ABD başkanlık sistemi bir yandan mevcut siyasal yapının diğer yandan ideal bir yönetim arayışının kurumsallaştırılması niteliğindedir. Bu yönüyle başkanlık sistemi bir proje olarak toplumsal ve siyasal yapı birimlerinin denge ve denetim içerisinde tutulması amacını taşır. Hukuk ise burada en önemli araç konumundadır. Gerçekten de 1787 Anayasasının oluşumu baz alındığında şunu söylemek mümkündür: Parçalar hassas bir denge içerisinde bir bütün oluşturmuş ve bu bütün en üst düzeyde, anayasal anlamda denetim altında tutulmuştur. 1787 Anayasası bu yönüyle siyaseti şekillendiren bir hukuksal mühendislik ürünüdür.

Buradaki hukukun gerçekleşmesi beklenen üç temel hedefi bulunmaktadır: insan hakları ekseninde kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi. İşte 1787 Anayasası anayasal anlamda yönetimin norm ve irade sorununu bu şekilde çözümlenmektedir. Bunun yolu da anayasacılık<sup>413</sup> ve buna bağlı değerler dizisini gerçekleştirmektir.

Devlet ulusal hukuk sisteminin kişileştirilmiş veya bir başka deyimle somutlaştırılmış halidir. Bu bakımdan devlet ulusal bir yasal düzen tarafından oluşturulan topluluktur.<sup>414</sup> Bu bağlamda devletin temel normu ise anayasadır. Bu temel, iktidar ve kurumları için norm sınırlılığı ve engeller oluşturur.<sup>415</sup> Anayasa bu özelliğini üstün norm olması ile elde eder.<sup>416</sup> Anayasanın vazgeçilmez temel ilkeleri veya bir başka deyimle kendisiyle beraber getirdiği değerler dizisi vardır. Bu değerler anayasacılığın özünden kaynaklanan kuvvetler ayrılığı<sup>417</sup>, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasidir. Bunlar formel ve maddi anlamda devletin hukukunu teşkil eder. Dolayısıyla devletin hukuku demokratik hukuk devleti veya diğer bir söylemle anayasal demokrasidir. Şu halde modern devletin oldukça sofistike iki temel sorunu olarak hak sorunu bağlamında şekillenen norm ve irade sorunlarından söz edilebilir. İşte yönetimin belirlenmesi ve sınırlandırılması serüveni bu sorunların çözümleri üzerinde şekillenir.

Dolayısıyla 1787 Anayasası ve başkanlık sistemini bu minvalde değerlendirmek gerekir. Şüphesiz başkanlık sisteminin istikrar ve demokrasi sorunlarının ne oranda bulunduğu tartışmalıdır

<sup>413</sup> Anayasacılık modern siyasal düşünce içerisinde önemli bir araç konumundadır. Anayasacılık, sözleşmesel metaforların konuşlandırılması, siyasi düzenin özgür ve eşit bireylerin anlaşmasına dayandığı yönünde bir inanç taşması nedeniyle özellikle yararlıdır. Anayasacılık özgürlük ve eşitlik değerleriyle ilişkilidir. Martin Loughlin, **Sword and Scales**, Oxford: Hart Publishing, 2000, s. 174.

<sup>414</sup> Hans Kelsen, **General Theory of Law, and State**, (Çev. Anders Wedberg), London: Oxford University Press, 1949, s. 181.

<sup>415</sup> Ronald Dworkin, **Law's Empire**, Cambridge: Harvard University Press, 1986, 355.

<sup>416</sup> Dworkin, s. 356.

<sup>417</sup> Abbe Sieyès'in belirttiği gibi "anayasa devletin içsel yapılanmasını, farklı kamu güçlerinin içsel örgütlenmesini, bunların zorunlu bağlantılarını ve aralarındaki karşılıklı bağımlılığı kuşatan bir kavramdır. Anayasa, güçlerin akıllı bir şekilde dağıtılmasıyla ilgili politik önlemlerin alınmasını da öngörür. Bu sayede, toplumsal fayda sürekli hale gelir ve bu güçler hiçbir zaman tehlikeli olmaz. Anayasa kavramının gerçek anlamı budur". Isensee Josef, "Anayasanın Devleti", (Çev. Arslan Topakkaya), **Anayasa Teorisi**, Otto Depenheuer, Christoph Grabenwarter (Ed.), Çev. Ed. İlyas Doğan, İstanbul: Lale Yayıncılık, 2014, s. 213.



ve tartışmalı olduğu kadar da bir yandan anayasal tasarıma diğer yandan kültürel kodlara bağlıdır. Bize göre başkanlık veya kuvvetler ayrılığına dayanan herhangi bir diğer hükümet sisteminin kategorik olarak istikrar olgusu ve demokrasi ile koşullandırılması yanlıştır. Zira yönetimde istikrarı ve demokrasi kalitesini belirleyen yalnızca hukuksal kodlar ve anayasal teknikler değildir. Bunun ötesinde toplumsal yapı birimleri, kültürel kodlar, siyasal davranış ve benzeri etkenler burada belirleyici konumdadır. Dolayısıyla hükümet sistemlerinin istikrar ve demokrasi ile ilişkisi kesinkes bir veri sağlamamaktadır.

Bununla birlikte genel olarak hükümet sisteminin ve özel olarak başkanlık sisteminin bir diğer sorunu kategorik olarak kuvvetler ayrılığının ne şekilde koşullandırıldığıdır. Dolayısıyla burada iradelere ilişkin ontolojik meşruiyet ve epistemolojik gelecek sorununa değinmekte yarar vardır. Bize göre gerek yasama, gerek yürütme gerekse yargı köken ve gelecekleri bakımından birbirinden bağımsız olmalıdır. İyi bir hükümet sisteminde bu bağımsızlık hassas dengeler ve denetimler üzerine kurulur. Başkanlık sisteminin saf (pure) halinde yasama ve yürütme arasındaki işlevleri arasındaki ontolojik ve formel kuvvetler ayrılığını geliştirmek, ağırlığın demokratik iradelerin birinin üstünden çekmek kanımızca temel hedeflerden bir diğeridir. Dolayısıyla yasama güçleri zayıflatılmış bir parlamento ve etkin bir yönetimin kurulması yoluyla gücün ağırlık merkezinin yürütmeye kaydırılması sorunludur. Kaldı ki eğer ağırlık merkezi bir nebze bile olsa bir tarafa kayacaksa bu genişleyerek kendi dışında çıkan muhafefeti kendi içerisine çekebilen ve bu nedenle de parlamento dışı muhafefeti azaltarak temsil sorununu en aza indirgeme potansiyeli bulunan yasama olmalıdır.

Şu halde, 1787 Anayasası, esas ilke olarak kuvvetler ayrılığını benimsemek ve yasama iradesini Kongre'ye, yürütme iradesini Başkan'a, yargı iradesini ise yargı organına vermekle beraber, her organın diğer organlar üzerinde etkili olabileceği karmaşık bir frenler ve dengeler sistemine de yer vermiştir.<sup>418</sup> Amerikan anayasacılığın esas hedefi böylece iktidarın hukuki denetim altına alınmasıdır.<sup>419</sup>

Öte yandan birinci bölümü bitirmeden belirtelim ki başkanlık sistemi saf (pure) halinde bile mükemmel bir işleyişe sahip bir hükümet sistemi değildir. Geçrketen de başkanlık sistemi üzerinde de dolaşan tehlikeli kurumsal hayaletler söz konusudur. Nitekim Linz başkanlık sisteminin “kötülüklerini” başlıca dört odakta toplamıştır.<sup>420</sup> İlk olarak kazananın her şeyi alması gibi bir sistem olan başkanlık seçimleri kimi durumlarda başkanı bir meşruiyet boşluğuna mahkum bırakabilmektedir. İkinci olarak başkanlık dönemlerinin esnek olmayışı ve faaliyette olan bir başkanı uzaklaştırmanın güçlüğü yürütmeye değişim gerçekleştirilmeyi son derece zorlaştırmakta ve kimi zaman popüler ve etkin başkanların dahi “topal ördek” (yani yasama iradesinde desteğini

<sup>418</sup> Ergun Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.

<sup>419</sup> Stephen M. Griffin, **American Constitutionalism**, New Jersey: Princeton University Press, 1996, s. 6.

<sup>420</sup> J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, **Journal of Democracy**, 1(1), 1990, s. 51-69.

yitirmiş) konumuna itmektedir. Üçüncü olarak, başkan ve yasama iradesinin halk tarafından seçilmesi bir çifte meşruiyete sebep vermekte ve her iki irade farklı partilerce kontrol edildiğinde sistemin tıkanmasına neden olmaktadır. Dördüncü olarak başkanlık sistemi siyasetin kişiselleştirilmesine eğilim duymakta ve böylece deneyimsiz vasıfsız kişilerin başkan olabileme ihtimallerini arttırmaktadır. Nitekim Linz'in başkanlık sistemine ilişkin bu kaygıları Latin Amerika ülkelerindeki başkanlık sisteminden mülhem sistemler düşünüldüğünde daha ciddi boyutlara varmaktadır. Bu savların doğrudan doğrulamasını Latin Amerika ülkeleri yapmaktadır.

Peki, 2017 Anayasa değişiklikleri ile getirilen bir hükümet sistemi olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kurumsal ve işlevsel akıbeti ne olacaktır. Burada bir değerlendirmede bulunabilmek için öncelikle Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemini tüm boyutlarıyla incelemek gerekir. İşte aşağıda ikinci bölümün konusu bu olacaktır.

Ancak yine de burada şunu belirtmeliyiz ki siyasal ve hukuksal kurumsallaşmasını yeterli derecede sağlayamamış toplumlarda demokratik hukuk devletinin gerçekleştirilmesinin zor olduğu ortadadır.<sup>421</sup> Biz yeni kurumsalcı yaklaşım gereği toplumsal ve bunun kültürel kodlarını birincil derecede dikkate almasak da özellikle Türkiye bakımından yapacağımız değerlendirmede bunu da göz önünde bulunduracağız. Kanımızca Türkiye demokratik hukuk devleti bakımından pek çok yönden kurumsal eksiklikler taşımaktadır. Bir ön sorun niteleğindeki kurumsallaşma eksik kaldığında hükümet sisteminin niteliği geri planda kalmaktadır. Çünkü önemli olan kurumların tüm boyutlarıyla gerçekleştirilmiş olmasıdır. Sözelimi Türkiye açısından başkanlık hükümeti sistemi tartışıldığında öncelikle başkanlık sisteminin arketipinin ne olduğu, boyutlarının nasıl farklılaştığı ve bunun hassas dengeler içerisinde ne biçimde aktarılması gerektiği yoğun bir şekilde araştırılmalıdır.

İşte çalışmanın konusu bu tür bir araştırmanın Türkiye açısından gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini 2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde geliştirilen hükümet sistemini irdeleyerek ortaya koymaktır. Bu bağlamda ikinci bölümde bir sorun olarak kuvvetler arasında bir denge ve denetim mi yoksa kuvvetler arasında bir hiyerarşi mi kurulduğu sorusunu soracağız. Bu sorun asli bir sorun olduğu kadar türev sorunların niteliği konusunda da temel belirleyici olgudur. Şimdi bu yaklaşımla 2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde geliştirilen Türkiye'nin yeni hükümet sistemini tüm boyutlarıyla inceleyelim. Bu inceleme en az üç açıdan önemlidir. Birincisi arketip başkanlık sistemi ile Türkiye'deki hükümet sistemi karşılaştırılması yapılabilecek. İkincisi yeni hükümet sisteminin belirlenmesi ve tanımlanabilmesi sorunu aşılacak. Üçüncü olarak yeni hükümet sisteminin niteliği ortaya konabilecektir.

<sup>421</sup> Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, And Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, July 1993, s. 198.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. SUİ GENERİS BAŞKANLIK SİSTEMİ OLARAK CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN ANALİZİ

#### 2. 1. Türkiye’de Hükümet Sisteminin Değişimi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Süreci

##### 2. 1. 1. Genel Olarak

Tüm modern yazılı anayasaların oluşum sürecinin<sup>422</sup> her daim özel bir siyasi durum ile bağlantılı olduğu gözlemlenmektedir. Ancak anayasa yapım süreci, sıradan bir meşguliyet yahut bir siyasetin ya da anayasa politikası açısından sakın bir zamanın gündemi değil; aksine bir savaş, iç veya dış egemenlik sonrasında ortaya çıkan anayasal kırılmaların, devrimlerin sonucu olup, tabiri caizse bir “sıfır noktası”ndan doğan yeni bir başlangıca işaret eder.<sup>423</sup>

Hükümet sisteminin oluşumu ve gelişimi bir yandan siyasal kültüre bir yandan da hukuksal kodlara bağlıdır.<sup>424</sup> Bu durum hükümet sisteminin nitelendirilmesinde hem bir unsur hem de bir sonuçtur. Bu süreç Türk anayasal birikimi ve hükümet sisteminin değişim ve dönüşümü için de geçerlidir. Gerçekten de Osmanlı’dan Cumhuriyet’e dikkat çeken bir olgu olarak modernleşme çoğunlukla anayasal belgeler üzerinden, bu nedenle de tepeden inme bir şekilde, gerçekleştirilmiştir. Modernleşme sürecinin hukuksal yönden nihai sonucu ise Türkiye’nin demokratik hukuk devletine evrilmesidir.

Ancak bu süreçte de yine dikkat çekilmesi gereken bir husus vardır. Buna göre Türkiye’nin demokratik hukuk devletine evrilmesi mutlak monarşiden sınırlı monarşiye ve buradan da

<sup>422</sup> Anayasal sistemlerin işlerliğini ve kalıcılığını belirleyen beş ana etmen saymak mümkündür:

1. Anayasaların yapılış ve değiştiriliş prosedürü,
2. Getirilen temel kuruluşun dayandığı anlayış ve yaklaşım,
3. Yaratılan anayasal kurumlaşmada, bir yandan yasama-yürütme-yargı ilişkilerinin, diğer yanda toplum-devlet ve birey-devlet ilişkilerinin nasıl düzenlendiği (başka bir söylem ile, hak ve özgürlükler ile yükümlülükler sorununun nasıl dengelendiği),
4. Anayasayı tamamlayan ve siyasi parti faaliyetleri ile seçim sistemini düzenleyen ‘organik kanunlar’ın niteliği,
5. Bir siyasal kültür meselesi olarak, yöneticilerin ve seçmenlerin anayasaya karşı tutum ve saygıları. Bkz. Taha Parla, “Demokrasilerde Anayasaların Yapılması, Değiştirilmesi ve Kurucu Meclisler”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 28-29 Mayıs 1981.

<sup>423</sup> Ayrıca bkz. R. Wahl’dan aktaran Korkut Kanadoğlu ve Ahmet Mert Duygun, “6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun’a İlişkin Değerlendirmeler”, 2017, [https://www.academia.edu/38192935/6771\\_Say%C4%B1l%C4%B1\\_Anayasa\\_De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi\\_Hakk%C4%B1nda\\_Kanuna\\_%C4%B0li%C5%9Fkin\\_De%C4%9Ferlendirmeler.pdf](https://www.academia.edu/38192935/6771_Say%C4%B1l%C4%B1_Anayasa_De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi_Hakk%C4%B1nda_Kanuna_%C4%B0li%C5%9Fkin_De%C4%9Ferlendirmeler.pdf), 5.05.2019.

<sup>424</sup> Gerçekten de yasama ve yürütme ilişkilerini, yani hükümet sisteminin niteliğini ve bunun demokratik pratiği başkana tanınan anayasal kodlara ve siyasal kodlara bağlıdır. Shugart ve Mainwaring, *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking The Terms of The Debate*, s. 14.

parlamentar hükümet sistemine geçiş ile sağlanmıştır.<sup>425</sup> Dolayısıyla da parlamenter hükümet sisteminin demokratikleşme sürecinde<sup>426</sup> Türk hukuk ve siyasal kültürü yönünden merkez bir olgu konumunda olduğunu söyleyebiliriz. Bunları belirttikten sonra şimdi 2017 Anayasa değişikliklerine kadar olan süreçte Türkiye'nin hükümet sisteminin değişim ve dönüşümünü kısaca inceleyebiliriz.

## 2. 1. 2. Anayasal Dönemler İtibariyle Hükümet Sistemlerine Bakış

Türkiye'de hükümet sistemi tartışmaları öteden beri vardır. Uzun bir parlamenter hükümet sistemi birikimi olan Türkiye, 2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde hükümet sistemi tercihini, dolayısıyla ülke yönetiminde köklü değişikliklere gitmiştir. Aşağıda bu esaslı değişikliği tarihsel sürecinden başlayarak inceleyeceğiz.<sup>427</sup>

### 2. 1. 2. 1. Kanun-ı Esasi

II. Abdülhamit'in ferman niteliğinde bahsettiği 1876 Anayasasının ilk şeklinde mutlak monarşi rejimi benimsenmiştir. Ancak yine Kanun-ı Esasinin ilanı, I. Meşrutiyet bakımından bir milat niteliğindedir. Zira bu Anayasa değişim ve dönüşümü neticesinde mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçiş sürecini hızlandırmıştır. Bununla birlikte 1876 Anayasası Padişahın sorumluluğunu ihtiva eden bir hüküm ile donatılmamıştır. Öyle ki Anayasasının 5. maddesi ile Padişahın sorumsuzluğu anayasal güvenceye bile alınmış ve pekiştirilmiştir.<sup>428</sup>

<sup>425</sup> Soysal'a göre Türkiye'nin anayasal geleneği başkanlık sistemine karşıdır. Milli mücadele döneminin meclis hükümet sisteminden başlayarak günümüze değin süren anayasal düzenlemelerimiz, bu karşıtlığı açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Kısacası, yürütme organının başındaki kişiyi halkın oyları ile iş başına getirmek ve ona önemli ve tek başına kullanabileceği yetkiler vermek, yürütme ile yasama arasında bir uyum ve denge aramış bulunan Türk anayasa geleneğine aykırı düşecektir. Öyleyse, Türkiye için hem özgürlükçü ve çoğulcu demokrasiyi yaşatabilecek, hem de anayasal düzenlemeler bakımından tarihsel çizgiye ve sürece ters düşmeyecek bir siyasal sistem, ancak parlamenter sistem olabilir. Mümtaz Soysal, "Türk Siyasal Sistemi Üzerine Görüşler", **(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, İhsan Kamalak (Ed.), İstanbul: Klakedon Yayınları, 2014, s. 364.

<sup>426</sup> Bu durum sadece Türkiye için değil küresel anlamda da bir gerçekliğe işaret etmektedir. Gerçekten de toplumdaki farklı çıkarları temsil eden ve bunları temel siyasal kararlara dönüştüren siyasi parti çoğunluklarının iktidar mekanı olan parlamentolar, tarihsel demokratikleşme sürecinde varılan en önemli aşama ve kurumların başında gelmektedir. Aristokratik ve oligarşik kökenli eşraf partilerinin dar bir formu olmaktan çıkıp, zaman içinde temsil niteliği yükselen parlamentolar, geniş halk kitlelerinin iradesinin odaklaştığı yasama meclislerine ve demokratik sınıf mücadelelerinin meşru arenalarına dönüşmüştür. Bkz. Taha Parla, **Demokrasi, Anayasalar, Partiler ve Türkiye'nin Siyasal Rejimi**, İstanbul: Onur Yayınları, 1986, s. 97.

<sup>427</sup> 1876 Anayasası ile Meclis-i Umumi kurularak padişahın kayıtsız yetkilerinin dengelenmesi yönünde ilk adım atılmıştır. 1909 Anayasa değişikliği, meclis karşısında sorumlu hükümet öngörerek yasama ve yürütme iradelerini birbirinden ayırmıştır; padişahın yetkilerini kısıtlayarak parlamenter rejimin prototipini kurmuştur. Cumhuriyet'e götüren 1921 Anayasası TBMM hükümetini; 1924 Anayasası, meclis hükümeti-parlamenter rejim karmasını öngörmüştür. 1961 Anayasası ise, klasik üçlü kuvvetler ayrılığı ekseninde parlamenter rejimin öğelerini birleştirmiştir. Kaboğlu'nun bu bağlamda belirttiği gibi kısaca tarihsel gelişim, "tek kişi iktidarından uzaklaşma ve parlamentoculuğun yerleşmesi yönünde" olmuştur. İbrahim Ö. Kaboğlu, "Başkanlık Mı, Yarı-Başkanlık Mı?", **Cumhuriyet Gazetesi**, 4.10.1996.

<sup>428</sup> Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, 4 üncü Bası, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982, s. 57, 58.

1876 Anayasasının özellikle ilk şeklinde Padişahın şahsı etrafında yürütme iktidarının tekelliği ve tekilliği söz konusudur. Anayasanın 5. maddesine göre “Zat-ı Hazreti Padişahın nefsi hümayunu mukaddes ve gayri mesuldür”.<sup>429</sup> Bununla birlikte aşağıda ele alınacağı üzere Padişahın yasama<sup>430</sup> ve yargı iradesi üzerinde de hakimiyeti bulunmaktadır. Dolayısıyla da Anayasa başlangıçta mutlak monarşi olgusundan taviz vermemiştir.

Padişahın yasama organı üzerinde bir hakimiyeti söz konusudur; zira Padişah Meclis-i Umumiyi vaktinden önce açmak, çalışma zamanını kısaltmak veya uzatmak yetkileriyle donatılmıştır. Bunun yanında Meclis kural olarak Padişahın, iç ve dış konularda önemli gördüğü hususları havi nutku ile açılır (m. 44-45). Meclis-i Umumi üyelerinin Padişaha bağlılık yemini etmeleri gerekmektedir (m. 46). Heyeti ayan azalarını Padişah atar (m. 60). Kanun teklifi etme yetkisi Heyet-i Vükela’ya aittir; ancak Meclis-i Umumi üyeleri yalnızca padişahın izni ile kanun teklifi verebilir (m. 55). Padişah anayasa değişikliklerine ilişkin kanunlar dahil, kanunlar üzerinde “mutlak veto” yetkisine haizdir (m. 54, m. 116).

Padişah yürütme iradesinin de tek sahibidir. Yürütme adeta padişahın şahsında somutlaşmaktadır. Buna göre padişahın bakanları atama ve azletme yetkisi bulunmaktadır. İcranın başı olarak tekel yetkilere ve orduların komutanı vasfını haizdir. Doğal olarak savaş veya barış ilan etme yetkisi de bulunur. Uluslararası anlaşmaları yapmak, suçluları af etmek veya sürgün etmek, para basılmasına karar vermek gibi (m.113) müteferrik yetkileri de vardır.<sup>431</sup>

Görüldüğü gibi 1876 Anayasası ile Osmanlı’nın geleneksel devlet yapısından taviz verilmemiştir; aksine geleneksel devlet yapısına anayasal bir dokunuşla parlamenter bir görünüş verilmiş ve anlam kazandırılmaya çalışılmıştır.<sup>432</sup> Şu halde her ne kadar Anayasada yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerine yer verilse de bundan Anayasada denge ve denetim mekanizmalarıyla desteklenmiş kuvvetler ayrılığının tesis edildiği anlamı çıkartılmamalıdır. Şu

<sup>429</sup> A. Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasaları**, 5. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2005, s. 11.

<sup>430</sup> 1876 Anayasası ile parlamentonun oluşturulması üzerindeki etkiler için bkz. Şükrü Hanoğlu, “Siyasal Temsil Olayının Osmanlı İmparatorluğundaki Yeri”, **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), İstanbul: Beta Yayınları, 1986, s. 293.

<sup>431</sup> Bkz. Gözübüyük, s. 5.

<sup>432</sup> 1876 Anayasasının işlerliği ve bununla meydana çıkan diyalog Padişah ile meşrutiyet taraftarı bir avuç insan arasında kalmıştır. Bu Anayasa, yığınların özelliklerini, isteklerini, onlara yönetimde etkinlik sağlayacak görüş ve imkanları içermez. Öye ki bu Anayasa kelime olarak, teorik olarak bile, “milli irade”den, “halk egemenliği”nden söz etmez. Zira 1876 Anayasasının içerdiği sistemde gerçek egemen ne halktır ne Meclis ve ne de Heyet-i Vükela. Gerçek egemen Padişahın kendisidir. Padişahın dünyevi müeyyidelerle hiçbir zaman sınırlandırılmayacağı gerçeği karşısında, Anayasa rejiminin temel kuralı olan tüm kurum ve organların ve bunların yetkilerinin sınırlanabileceği, denetlenebileceği ilkesi tamamen ihlal edilmiş olmaktadır. O kadar ki, etkin bir biçimde sınırlanamayan, denetlenemeyen Padişah, aksine etkin bir şekilde sınırlama, denetleme yetkisine sahiptir. Dolayısıyla Padişahın üstünlüğü bu Anayasanın önde gelen özelliğidir. Suna Kili, “1876 Anayasasının Çağdaşlaşma Sorunları Açısından Değerlendirilmesi”, **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), İstanbul: Beta Yayınları, 1986, s. 91.

kadar ki 1909 Anayasa değişikliği<sup>433</sup> ile bir gayret gösterilse de bu temel esas tam anlamıyla kurgulanamamıştır. Nitekim padişahın hukuki, cezai ve siyasi olmak üzere sorumluluğunu belirten bir hüküm olmasa da 1909 Anayasa değişiklikleri ile yürütme-yasama organı ilişkileri yeni bir boyut kazanmış; meşruti monarşiye geçilmiş olmakla bu organlar arasında etkileşim ortaya çıkmıştır. Böylelikle yasama ve yürütme organları üzerindeki Padişah gölgesi kaldırılmış, yetkileri sembolik hale dönüştürülmüştür.

### 2. 1. 2. 2. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Dönemi

1921 Anayasası her ne kadar 1876 Anayasasını yürürlükten kaldırmasa da esasen bir tepki anayasasıdır.<sup>434</sup> Gerçekten de bu Anayasa devlet kudretinin padişahı toplanmasına bir tepki<sup>435</sup> olarak, kuvvetler birliği esasına dayanan,<sup>436</sup> ancak kuvvetlerin yasamada toplandığı<sup>437</sup> meclis hükümeti sistemi ile ilgili düzenlemeler ihdas etmiştir. Bu nedenle Anayasada kuvvetler seçilmiş organ olarak yasama uhdesinde birleştirilmiş<sup>438</sup> ve meclisin mutlak üstünlüğü<sup>439</sup> kabul edilmiştir. Buna göre devletin ve hükümetin hakimi meclis başkanıdır.

Sonuç olarak 1921 Anayasası dönemi, 1923 Anayasa değişikliklerine kadar kuvvetlerin ve bu bağlamda yetkilerin meclis uhdesinde toplandığı, yani meclis hükümeti sisteminin benimsendiği bir dönemdir. Oysa 1923 Anayasa değişiklikleriyle meclis hükümeti sisteminden bir sapma ve parlamenter hükümet sistemine bir geçiş söz konusu olmuştur.

### 2. 1. 2. 3. 1924 Anayasası Dönemi

1923 Anayasa değişiklikleri ile başlatılan parlamenter hükümet sistemine geçiş hareketi 1924 Anayasası ile devam ettirilmiştir. 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 7 inci maddesine göre; "Meclis, icra salâhiyetini, kendi tarafından müntahap Reisicumhur ve onun tâyin edeceği bir İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal eder." 32 inci maddesinin ilk cümlesine göre ise; "Reisicumhur

<sup>433</sup> Bu değişikliklerden sonraki süreçte yaşanan kuvvetler ayrılığı ve parlamentarizm tartışmaları için bkz. Tarık Zafer Tunaya, "Hakimiyet-i Siyasiye ve Milli Egemenlik: Türkiye'de Siyasal Rejimin Meşruluğunun Dayandığı Temeller", **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), İstanbul: Beta Yayınları, 1986, s. 213.

<sup>434</sup> Osmanlı'da Cumhuriyete temsil olgusunda geçiş için bkz. Tarık Zafer Tunaya, "Osmanlı İmparatorluğundan Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Rejimine Geçiş", **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), İstanbul: Beta Yayınları, 1986, s. 297-308.

<sup>435</sup> Gamze İrez, **1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanının Seçimi ve Görevleri**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009, s. 19.

<sup>436</sup> Ergün Taşçı, **1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının Konumu**, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Ankara: Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005, s. 13.

<sup>437</sup> Yavuz Abadan ve Savcı Bahri, **Türkiye'de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış**, Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1959, s. 55; Atilla Özer, **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Sistemin Türkiye'de Uygulanabilirliği**, 2 inci Baskı, Ankara: Şekerbank, 1998, s. 79.

<sup>438</sup> Ergun Özbudun, **1921 Anayasası**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1992, s. 51.

<sup>439</sup> Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002, s. 117.

Devletin Reisi'dir. Bu sıfatla merasimi mahsusada Meclise ve lüzum gördükçe İcra Vekilleri Heyetine Riyaset eder.” 7 inci maddesine göre de, “Meclis, icra salâhiyetini, kendi tarafından müntahap Reisicumhur ve onun tâyin edeceği bir İcra Vekilleri Heyeti marifetiyle istimal eder.”<sup>440</sup> Görüldüğü gibi burada cumhurbaşkanının bir yandan yürütmenin diğer yandan devletin başı olduğu vurgulanmaktadır.

Böylelikle 1924 Anayasası ile hem makam hem de şahıs olarak devlet başkanlığı sıfatı düzenlemeye kavuşturulmuştur. Daha açık bir deyişle, 7 inci maddedeki düzenleme gereği yürütme erkinin başı olan Cumhurbaşkanına, yürütmenin diğer üyelerinden, yani icra vekillerinden farklı olarak, 32 inci maddedeki düzenlemeyle devletin başı olma sıfatı da verilmiştir.<sup>441</sup>

#### 2. 1. 2. 4. 1961 Anayasası Dönemi

Türkiye’de parlamenter hükümet sistemine geçiş süreci 1909 değişikliklerine kadar indirgenebilir. 1921-1923 yılları arasındaki kısa süreli meclis hükümeti sistemi deneyimi bir tarafa bırakılırsa 1923 Anayasa değişiklikleri ile parlamenter hükümet sistemine geçiş süreci devam ettirilmiştir. Süreç 1924 Anayasası döneminde hızlandırılmış ve nihayet 1961 Anayasası ile klasik parlamenter hükümet sistemine geçiş tamamına ermiştir.

Gerçekten de 1961 Anayasası’nın 6. maddesine göre; “Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir.” Anayasa’nın 97. maddesinin ilk fıkrasında; “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla, Türkiye Cumhuriyetini ve Milleti temsil eder.” ve aynı maddenin ikinci fıkrasının ilk cümlesinde; “Cumhurbaşkanı, gerekli gördükçe, Bakanlar Kuruluna başkanlık eder.” hükümlerine yer verilmiştir. 1924 Anayasası’nın düzenlemeleri çerçevesinde, devlet başkanlığı, devlet başkanı kavramları hakkında belirtilenler, 1961 Anayasası’nın düzenlemeleri için de geçerlilik arz etmektedir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanının, aynen 1924 Anayasası’nda olduğu gibi, 1961 Anayasası’nda da hem yürütmenin başı olma, hem de devletin başı olma şeklinde iki farklı görevi bulunmaktadır.<sup>442</sup>

Bununla beraber 1961 Anayasası hükümet sistemine yönelik oldukça önemli bir gelişime neden olmuştur.<sup>443</sup> 1961 Anayasası ile gelen en temel yeniliklerden biri, devlet egemenliğinin ve

<sup>440</sup> İlhan Arsel, “Constitutional Development of Turkey Since Republic”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 18(1), 1961, s. 45.

<sup>441</sup> Cem Eroğul, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **AÜSBFD.**, 33(1-2), 1978, s. 42.

<sup>442</sup> Eroğul, s. 38.

<sup>443</sup> 1961 Anayasası Menderes döneminde beliren uygulamaların (yürütmenin güçlü olması sonucu) tekrarlanmaması için yasama organını yürütme organına göre daha etkin konuma getirmiştir. Bu şekilde bir anlamda 1961 Anayasası yürütme organını ikinci plana atmıştır. Fakat yürütmenin zayıflatılmasının olumsuz etkileri söz konusu olunca 1971 yılında hükümete Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Nitekim 1982 Anayasa koyucusu ise içinde bulunan sorunların sebeplerini yürütmenin zayıflatılmasında görüp yürütme ön plana çıkartmıştır. Fakat bu sefer de Anayasada denge tam anlamıyla kurulamamıştır. Bkz. Nagehan Talat Arslan, “İstikrar ve Temsil Paradigmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, N. Talat Arslan (Ed.), Bursa: Alfa Yayınları, 2013, s. 10.

iktidarın<sup>444</sup> kullanımının çeşitli organlar ve kurumlar arasında bölüştürülmek suretiyle denge ve denetim mekanizması oluşturulmasıdır.<sup>445</sup> Daha önce padişahın kişiliğinde tekil ve tekel olarak kurgulanan kuvvetler birliği devamındaki süreçte Meclis uhdesinde toplanmıştır. 1961 Anayasası ise bu kuvvetlerin dağılımını yapmış ve bunu yumuşak bir şekilde benimseyerek parlamenter hükümet sistemini oluşturmuştur.<sup>446</sup> Bu durum egemenliğin kullanımına yönelik demokratik hukuk devletine varma tırmanışında önemli bir adımı teşkil etmektedir. Dolayısıyla Meclis artık egemenliği tek başına kullanan bir kuvvet değil bunlardan yalnızca bir tanesidir. Üstelik Meclis kendine tanınan yetkileri kullanırken artık yargı denetime, yani Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulmuştur.

### 2. 1. 2. 5. 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasası'nın<sup>447</sup> 2017 değişikliği öncesindeki 8 inci maddesine göre; “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” Anayasanın 104'üncü maddesinin ilk fıkrasına göre; “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.”

1961 Anayasasının 6. maddesinin karşılığı 1982 Anayasasının 8. Maddesidir. Buna göre buradaki temel fark pek çok ülke anayasalarından da ilham alınarak yürütme kuvvetinin kullanımı yalnızca bir görev değil aynı zamanda bir yetki olarak düzenlenmiştir. Bunun da en açık sonucu Cumhurbaşkanının anayasal konumu, yetki ve görevleriyle birlikte artırılmış olmasıdır. Ancak bu durumun parlamenter hükümet sisteminin karakteristik özellikleriyle ne denli uyduğu tartışmalıdır. Gerçekten de 1961 Anayasasının 97. maddesindeki düzenlemeden farklı olarak, 1982 Anayasası'nın 104. maddesinin ilk fıkrasına, “Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir” ibareleri eklenmek suretiyle, Cumhurbaşkanının devlet kuvvetleri arasında eşgüdüm ve uyumlu çalışmayı sağlama görevinin olduğu vurgulanmıştır.

<sup>444</sup> Söz konusu egemenlik anlayışı, çok partili hayta özellikle DP ile CHP arasındaki ilişkilerin sertleşmesinin sonrasında, DP'nin elinde (daha sonra patlayan) bir silah olmuştur. Dolayısıyla özellikle 1957 seçimlerinin ardından Anayasanın kimi frenlerden yoksun olduğu savı sıkça savunulmuş ve muhalefet, sonrasında 1961 Anayasasını hazırlayanlara rehberlik edecek önerilerde bulunmuştur. Bkz. Murat Sevinç, **Anayasa Yazıları**, Ankara: İmaj Yayınevi, 2010, s. 13. CHP dönemi için bkz. Taha Parla, **Kemalist Tek-Parti İdeolojisi ve CHP'nin Altı Ok'u**, Cilt 3, İstanbul: İletişim Yayınları, 1995.

<sup>445</sup> Fakat doktrinde Can, bu Anayasayı “maskeli anayasa” kavramıyla betimlemektedir. Bkz. Osman Can, **Yol Ayrımında**, İstanbul: Timaş Yayınları, 2012, s. 99.

<sup>446</sup> Öte yandan 1961 Anayasası insan haklarına da özgürlükçü bir perpektif sunmaktadır. Nitekim Tanör bu doğrultuda şunu belirtmektedir: “1961 Anayasası, bütün doktrin ve ideolojilerin serbestçe tartışılıp yayılmasına, eleştirilmesine, savunulmasına, övülmesine, telkin ve tavsiyesine ve propogandalarına açık, ‘fikir suçu’ denilen yasakların konmasına kesinlikle karşı bir Anayasadır”. Aktaran İbrahim Ö. Kaboğlu, “Bülent Tanör’ün Hak ve Özgürlükler Anlayışı Üzerine”, **Bülent Tanör Armağanı**, Haz. Öget Öktem Tanör, İstanbul: Legal Yayınları, 2004, s. 311.

<sup>447</sup> Anayasanın yapım süreci için bkz. Şule Özsoy, **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, İstanbul: XII Levha Yayınları, 2010, s. 35 vd.



1961 Anayasasının Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen 97 maddesi,<sup>448</sup> klasik parlamenter sistemle örtüşür şekilde semboliktir. Ancak 1982 Anayasası'nın 104'üncü maddesinin Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen hükmü klasik parlamenter sistemden ayrılışı, neredeyse yürütmeye bir çatallaşmaya yol açan, kimilerine göre ise ileri bir yorumla; sistemin, yarı-başkanlık hükümet sistemine dönüştürüldüğü kabul ve savının ileri sürülmesine neden olmuştur.

### 2. 1. 3. Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişimi: Türk Başkanlık Sistemine Geçiş

1982 Anayasası döneminde Türkiye'nin hükümet sistemini ilgilendiren oldukça önemli kimi değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda hükümet sistemi büyük ölçüde değişim ve dönüşüme uğramıştır. Aşağıda söz konusu bu değişim ve dönüşümü temel itibariyle Gözler'in ayrımı dikkate alınarak<sup>449</sup> üç başlık altında ele alacağız.

#### 2. 1. 3. 1. 28 Ağustos 2014'ten Önce: Parlamenter Hükümet Sistemi

28 Ağustos 2014 tarihinden önce Türkiye'de Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiyordu. Bu yöntem 2007 Anayasa değişikliği sonucunda hukuk sistemine eklendi. 2007 Anayasa değişikliği neticesinde Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi öngörüldü. İşte 28 Ağustos 2014 tarihinden önce, yani halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı göreve başlamadan önce ülkede saf parlamenter hükümet sistemi uygulanmaktaydı.<sup>450</sup> Şimdi bu hükümet sisteminin özelliklerini kısaca maddeler halinde sıralayalım.

a. Yürütme organı ikiye ayrılmıştı; organik anlamda Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan müteşekkil düalist bir yapıdaydı. Cumhurbaşkanı yasama organı karşısında sorumsuzdu; yürütme organının diğer kanadı olan Bakanlar Kurulu ise yasamaya karşı sorumlu tutulmuş idi. Bu sorumluluğu Başbakan ve Bakanlar Kurulunu oluşturan diğer bakanlar üstlenmekte ayrıca yürütme kuvveti başbakanın riyasetinde Bakanlar arasında kamu hizmetleri esas alınarak dağıtılmış ve kullanılmaktaydı.

b. Ağustos 2014 tarihinden önce Türkiye'de çatallaşmış bir yapı sergileyen yürütme organı görev ve yetkisini üstlenen kanatları doğrudan halkın seçimi ile göreve gelmezdi. 21 Ekim 2007'den önce, yürütme organının bir kanadı olan Cumhurbaşkanı TBMM tarafından

<sup>448</sup> 1961 ve 1982 Anayasalarının Cumhurbaşkanının yetkilerini düzenleyen maddeleri mukayese edildiğinde; 1961 Anayasası hükmünde yer verilen yetkilerin 1982 Anayasasına nazaran çok cılız kaldığını söylemek mümkündür.

<sup>449</sup> Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları, 2018, s. 741-746.

<sup>450</sup> Doktrinde Uluşahin'e göre hukuki bakımdan bakıldığında 1982 Anayasası, selefi olan Anayasanın kurduğu saf parlamenter sistemden uzaklaşarak "aksak" ya da "bozulmuş" parlamenterizm oluşturmuştur. Nur Uluşahin, "Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler", **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 3(1), 2011, s. 32.

seçilmekteydi. Başbakan da Cumhurbaşkanı tarafından TBMM üyeleri arasında; diğer bakanlar ise Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktaydı.

c. 28 Ağustos 2014'ten önce, Cumhurbaşkanının yasama organını sınırlı da olsa feshetme (seçimleri yenileme) yetkisi söz konusuydu.

d. Bir milletvekili yasama organının üyesi iken ve bu sıfatını koruyarak yürütme organında da görev alabilmekteydi.

e. 28 Ağustos'tan 2014'ten önce, Başbakan ve Bakanlar, TBMM'nin çalışmalarına katılabildikleri gibi kanun tasarısı sunma, meclise girme, orada oturma, tartışmaları izleme ve söz alma haklarına haizdi.

İşte bütün bu özellikler, 21 Ekim Anayasa değişikliğinin uygulandığı 28 Ağustos 2018'den önceki şekliyle, bir parlamenter hükümet sisteminin<sup>451</sup> uygulandığını göstermekteydi.<sup>452</sup> Ancak

<sup>451</sup> Türkiye'de parlamenter sistemin tarihçesi için bkz. Nuran Koyuncu, "Türk Anayasalarında Parlamenter Sistem", **Uluslar arası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı 3**, Murat Yanık Hüseyin Özcan ve Ahmet Akcan (Ed.), İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları No: 171, 2012, s. 89 vd.

<sup>452</sup> Türkiye için parlamenter hükümet sistemi ne anlam ifade etmektedir? Türkiye'nin anayasal birikimine bakıldığında ve en önemlisi demokratik hukuk devletine geçiş süreci dikkate alındığında olumlu bir anlamın burada söz konusu olduğu söylenebilir. Zira Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişte gerçekleşen tüm anayasal gelişmeler ülkeyi parlamenter rejime hazırlamıştır. Üstelik bu gelişim çizgisi küresel anlamda da bir karşılık bulmaktadır. Gerçekten de 20. yüzyılın hemen başı itibarıyla artık hukuksallaşmış bir olgu olan parlamento kurumu siyasal ve anayasal sistemin de merkezine oturmuştur. Türkiye'de de özellikle II. Meşrutiyet'in (1908) ilanı ile parlamento siyasal ve anayasal sistemin etkin aktörü olarak bu önemini Milli Mücadele döneminde artırarak devam ettirmiştir. Bu süreçte kuvvetlerin birliğinden aşama aşama uzaklaşarak 1961 Anayasası ile beraber parlamenter rejimin kurumsallaştırıldığı bir anayasal düzen inşa edilmiştir. Kanımızca Türkiye toplumu da parlamenter rejimi benimsemiş ve kendine özgü işleyişle geliştirdiği bir yönetim modeli ortaya koymuştur. Bu şekilde egemenlik yetkisinin millete geçmesi ile gerçekleşen tarihi kırılma, ülke insanının geleceğini ve yönetimini kendi seçeceği temsilcileri aracılığı ile gerçekleştirme alışkanlığına neden olmuştur. Bu şekildeki siyasal etkinlik özellikle çok partili yaşamda katlanarak devam etmiştir. İktidarın tek kişi etrafında toplanmasından denge ve denetim sistemine parlamenter rejim ile birlikte geçen Türkiye kendi yaşam gerçeklerine ve pratiklerine uygun bir yönetime kavuşmuştur. Bu süreç 2007 yılına kadar devam etmiş ve parlamenter rejim toplumun siyasal ve anayasal hafızasında yer edinmiştir. Bize göre tüm eksikliklerine rağmen parlamenter rejimin Türkiye'nin demokratik hukuk devletine evrilmesi sürecine katkısı büyüktür. Gerçekten de parlamenter rejimin haiz olduğu denge ve denetleme araçları sayesinde Türkiye pek çok hayati siyasal ve anayasal sorunu atlatabilmiştir. Ancak özellikle çoğulcu demokrasi anlayışının siyasal kültüre yerleşmemesi uzlaşmazlığı körüklemiş ve partilerin oydaşma sağlamadığı bir siyasal düzen inşa edilmiştir. Türkiye'de siyasi partiler ne yazık ki uzlaşma kültüründen uzaktır ve parlamenter rejimin işleyişinde sorumluluk almada yetersiz kalmıştır. Nitekim bu çerçevede siyasal kriz anayasal krize dönüşmüş ve 12 Mart 1971 ve 12 Eylül 1980 askeri müdahalelerine yol açmıştır. Bu nedenle de Türkiye'de parlamenter rejim özellikle 1980 sonrası kıyasıya eleştirilmeye başlanmıştır. Esasında bir anlamda bu doğrultuda hazırlanan 1982 Anayasası denge ve denetim araçlarından, hak ve özgürlüklerden, yasamanın üstünlüğünden ziyade otoriteyi ön plana çıkarmıştır. Bu bağlamda parlamenter sistem rasyonelleştirilmiş ve iktidar olgusu yürütme iradesi etrafında toplanmaya başlanmıştır. Kuvvetler ayrılığı daha bu aşamada anlamını yitirmeye başlamıştır. Ancak bu yeni Anayasa da rejimin istikrarsızlığını giderememiş ve oydaşmacı demokrasi anlayışını yerleştirememiştir. Nitekim sistemin merkezine yerleştirilen ve önemli yetkilerle donatılmış Cumhurbaşkanı kendisi ile beraber siyasi çizgide olmayan hükümetlerle çalışırken, parlamenter rejimin işleyişini aksatan kararlar alabilmiştir. Benzer doğrultudaki değerlendirmeler için bkz. Bülent Yücel, "Türkiye Parlamenter Rejim İle Yönetilebilir Mi?", **Türkiye'nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s. 252 vd. İşte bu bağlamda yaşanan 367 Krizi bir yargı darbesi niteliğini kazanmış ve 2007 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Fakat burada kanımızca anayasa koyucunun ortaya koyduğu rejimin krizlerini çözümüne yönelik irade tersine dönmüş anayasal

burada biz burada Gözler'den ayrılarak Cumhurbaşkanının yetkilerinin az veya çok olmasının hükümet sisteminin niteliğini yakından ilgilendirdiğini düşünmekteyiz.<sup>453</sup> Gerçi 1982 Anayasası Cumhurbaşkanının yetkilerinin kullanılmasını, karşı-imza kuralına bağlamaktaydı. Ancak biz yine burada 21 Ekim 2007 Anayasa değişikliğinden önceki hükümeti sistemini bir yarı-başkanlık olarak nitelendirecek değiliz. Ancak bunun ne denli saf parlamenter hükümet sistemi olduğu da tartışmaya açıktır.<sup>454</sup>

---

krizler kademe kademe artmıştır. Bize göre esas gerçekleştirilmesi gereken adım şu idi: Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerinin daraltılması. Bu şekilde bir taraftan Cumhurbaşkanı hükümet veya Meclis ile bir yetki yarışına girmeyecekti diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı makamı devletin birliğini sağlayan bir makam olarak yıpranmayacaktı. Sonuç olarak Türkiye'de parlamenter rejim Cumhurbaşkanı ekseninde değil hükümet ekseninde rasyonelleştirilerek devam edilmeliydi ve anayasal hafıza ve birikim böylece korunmalıydı.

<sup>453</sup> 1982 Anayasası sisteminde Cumhurbaşkanı yürütmenin etkin ancak sorumsuz kanadıdır. Onun bu biçimde gerçek bir karar, icra ve denetim makamı haline gelmesi, kendisi ile diğer siyasal-kamusal güçler arasında (parlamento, hükümet, başbakan, muhalefet, kamuoyu), sürekli çelişme ve sürtüşmelerin doğmasına da fırsat verebilir. Bu makamın bir şekilde bir siyasal pivot haline getirilmesi, anayasal geleneklerimizin ve siyasal alışkanlıklarımızın temellerinden olan "tarafsız" cumhurbaşkanı ilkesine aykırı düşmektedir. Bülent Tanör, **İki Anayasa**, 2. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 1991, s. 180.

<sup>454</sup> Peki bu doğrultuda neler yapılabilir? Türkiye'de parlamenter demokrasiyi işler kılmaya ilişkin çözüm önerileri yasama organı ekseninde üç düzlemde somutlaştırılabilir. Bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, "Parlamenter Rejimi Etkili Kılmaya Yönelik Düzenlemeler Neler Olmalıdır?", **Türkiye'nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s. 260-263.

1. Parlamento müzakere, yasama ve denetim organı olarak, görev ve yetkilerini özerk bir şekilde kullanabileceği bir düzenleme ve yapıya kavuşturulmalıdır.
  - a. Öncelikle, bakanlar kurulunda yer alan üyeler yasama faaliyetinden çekilmeli; yasama girişiminde, tasarıdan daha ziyade yasa önerisine işlerlik kazandırılmalı; dahası, halk girişimi de öngörülmesi.
  - b. TBMM üyelerinin ayrıcalıklı statüsü makul bir eşiğe çekilmeli. Bir diğer ifade ile, milletvekili olmanın çekiciliği Avrupa'daki benzerlerinin sahip olmadığı hukuki/cezai ve mali üçlüden oluşan ve istismara açık olan ayrıcalıklı statüden kaynaklanmamalı.
  - c. Nihayet, TBMM'nin hükümeti denetleme yolları göstermelik olmaktan çıkarılmalı.
2. TBMM'ye giden yollar, hak ve özgürlükler, siyasal partiler ve seçimler olmak üzere üç düzlemde demokratikleştirilmelidir.
  - a. Düşünce, toplanma ve örgütlenme özgürlükleri güvence altına alınmalı; iktidar yanlısı düşünceler kadar aykırı olanlar da savunulabilmeli. Bu özgürlükler halkası, demokratik toplumun ana dokusu ve çimentosu olarak görülmeli.
  - b. Siyasi Partiler Kanunundan gerek genel anlamda yasaklayıcı hükümler gerek partilerin demokratik yapıya kavuşmasını engelleyici hükümler ayıklanmalı.
  - c. Seçim Kanunundan öncelikle %10 barajı çıkarılmalı; aday belirleme yöntemleri demokratikleştirilmeli, seçim bölgeleri makul bir büyüklükle sınırlanmalı.
3. Yasama-ötesi kurumlara ilişkin çözüm önerileri ise üç kategoride toplanabilir:
  - a. Yasamayı denetleyen kurumlar: Anayasa yargısı ve Sayıştay, hukuk devleti ve hesap verebilirlik kurumları olarak güçlendirilmeli. Anayasa Mahkemesine, -en azından belirli işlemler üzerinde- yürürlüğe girmeden önce denetim yetkisi tanınmalı; Sayıştay'ın TBMM adına denetim ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama yetkisi ve kesin hesap kanunu üzerinde uygunluk bildirimini, göstermelik olmaktan çıkarılarak yargısal niteliğe kavuşturulmalı.
  - b. Yasama önünde sorumlu kurum olarak hükümet: Tek parti hükümeti kadar koalisyon hükümetlerinin demokrasinin bir gereği olduğu kabul edilmeli. Koalisyon hükümeti, özellikle Türkiye gibi çatışmacı kültürün ve (milli irade fetişizmi derecesinde) çoğunlukçu zihniyetin geçerli olduğu siyasal yapıların belirgin olduğu toplumlarda uzlaşma geleneğini yaratıcı bir işlev görebilir. Koalisyon hükümeti, devlet yönetiminde hukuku ve liyakati geçerli kılmının da bir aracı olarak görülmeli.

Yasama, yürütme ve yargı dışındaki kuruluşlar da, üç düzlemde ele alınabilir: Üniversiteler, özerk ve uzman birimler, ademi merkezîyet kuruluşları

### 2. 1. 3. 2. 28 Ağustos 2014 İle 9 Temmuz 2018 Arasında: Yarı-Başkanlık Sistemi

21 Ekim 2007 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ise 28 Ağustos 2014 tarihinde uygulanmış ve Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiştir. Dolayısıyla 16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 6771 sayılı Anayasa değişikliği kanunun ilgili hükümlerinin yürürlüğe girdiği 24 Haziran 2018 genel seçimleri arasındaki dönemde hükümet sisteminin artık bir parlamenter hükümet sisteminden ayrıldığı söylenebilir. Yine yukarıdaki özellikler dikkate alınarak şunlar söylenebilir:

a. Bu ara dönemde Türkiye’de yürütme organı yine düalist yapısını devam ettirmiştir. Tipik bir parlamenter hükümet sistemi özelliği olarak bir yanda halk tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanı diğer yanda Bakanlar Kurulu yürütme organını teşkil etmektedir.

b. 2007 Anayasa değişikliği Cumhurbaşkanının artık doğrudan halk tarafından seçilmesini öngörmektedir.<sup>455</sup> Bu özellik itibariyle Türkiye’nin hükümet sistemi başkanlık hükümet sistemine benzemektedir.

c. Bu ara dönemde Cumhurbaşkanı yine TBMM karşısında sorumsuzdur. Bakanlar Kurulunun sorumluluğu ise devam etmektedir. Bu özellik parlamenter hükümet sisteminin bir özelliğidir.

d. Bu ara dönemde Cumhurbaşkanının sınırlı da olsa TBMM’yi fesih etme yetkisi söz konusudur. Burada yine parlamenter hükümet sisteminin bir özelliği ile karşı karşıyayız.

e. Bu ara dönemde aynı kişi hem yasama hem de yürütme görev alabilmektedir. Bir kişi hem milletvekili hem bakan veya başbakan olabilmektedir ki bu özellik itibariyle hükümet sistemi parlamenter hükümet sistemine benzemektedir.

f. Bakanlar Kurulu TBMM’nin çalışmasına katılabilmektedir. Bakanlar Kurulunun kanun tasarısı sunma hakkı vardır. Bu da bir parlamenter hükümet sisteminin özelliğidir.

Yukarıda bu ara döneme ait hükümet sistemi özelliklerini sıralarken dikkat çektiği üzere özünde parlamenter hükümet sisteminin ana sıfatlarını taşıyan, sadece Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi dışında bir başkanlık barındırmayan *mix* bir hükümet formu oluşmuştur.<sup>456</sup> Şu

<sup>455</sup> Meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanının nihayetinde bir parlamento adamı olduğu, hele bir yeniden seçilme mümkün olduğu takdirde, yeniden seçilebilmek için parlamenterlerin istekleri doğrultusunda hareket edip, tarafsızlığını kaybedebileceği, dolayısıyla meclis tarafından Cumhurbaşkanının seçilmesinin parlamenter hükümet sistemine uygun olmadığı yönündeki görüş için bkz. Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, Doçentlik Tezi, İstanbul 1960, s. 88. Ayrıca bkz. Bülent Yavuz, “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Hükümet Sistemleri”, **Uluslar arası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı 3**, Murat Yanık, Hüseyin Özcan ve Ahmet Akcan (Ed.), İstanbul: İstanbul Üniversitesi Kültür Yayınları No: 171, 2012, s. 71.

<sup>456</sup> Ancak Batum’un da belirttiği gibi parlamenter hükümet sisteminde cumhurbaşkanının iktidara karşı bir denge ve fren işlevi üstlendiğini ifade etmek gerekir. Halkın seçtiği bir cumhurbaşkanının anayasada bulunmayan yetkileri kullanmada girişimde bulunabilir. Bu nedenle de kuvvetler arasında çatışma meydana gelebilir. Aktaran Faruk Bilir, “2007 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Türk Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi”, **Uluslararası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı 3**, Murat Yanık,

halde ara dönemin mevcut durumunda halk tarafından seçilen bir Cumhurbaşkanının varlığı dolayısıyla “yarı-başkanlık hükümet sistemine”<sup>457</sup> benzetilebilecek bir parlamenter hükümet sistemi özelliği ağır basan karışık bir form ortaya çıkmıştır.<sup>458</sup> Bununla birlikte doktrinde Gözler her ne kadar ortada teorik olarak bir yarı-başkanlık<sup>459</sup> sistemi olsa da tüm yetkilerin Cumhurbaşkanı merkezinde toplandığı bir “fiili başkanlık sistemi” söz konusu olduğunu söylemektedir.<sup>460</sup> Biz burada fiili durumu tartışacak değiliz; zira hukuksal olanın dışında kalan bir olguyu hukuk araçlarıyla tanımlamak ne denli doğru olur tartışmalıdır. Dolayısıyla 2007 Anayasa değişikliği sonrası hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemine yaklaştığı söylenebilirse de;<sup>461</sup> burada

---

Hüseyin Özcan ve Ahmet Akcan (Ed.), İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları No: 171, 2012, s. 59.

<sup>457</sup> Yarı-başkanlık sisteminin tipik örneği olarak görülen 1958 Fransız Anayasası, cumhurbaşkanına tek başına kullanabileceği geniş ve önemli yetkiler tanımıştır. Fransız cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu kararları üzerinde bir onay yetkisinden daha çok bu kurulun başkanı olarak ortak karar yetkisine sahiptir. Oysa klasik parlamenter sistemde cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna başkanlık etmesi – olağanüstü haller söz konusu değilse- hem nadir görülen bir haldir hem de istisnai ya da törensel bir nitelik taşır. 1982 Anayasası, klasik parlamenter sisteme oranla cumhurbaşkanını güçlendirmekle birlikte ona 1958 Anayasasındaki gibi bir “yarı-başkan” hüviyeti kazandıracak ölçüde yetki ile donatmamıştır. Nitekim 1982 Anayasası olağanüstü halin gerekli kıldığı tedbirleri alma konusunda tek başına cumhurbaşkanını yetkili kılmamış bu yetkiyi Bakanlar Kurulu ile paylaşarak, 1958 Fransız Anayasasından ayrılmıştır. Fransız cumhurbaşkanının meclisi dilediği zaman feshetme yetkisine karşın, 1982 Anayasası bu yetkinin kullanılmasını oldukça ağır koşullara bağlamıştır (m. 116). Ayrıca Bakanlar Kuruluna başkanlık etme ve “hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini “gözetme” yetkisini başbakana vermiştir. Şu halde siyaset oluşturma ve yönetme konusunda başbakanın liderliğindeki hükümet yetkilendirilmiş olup, Cumhurbaşkanı bu yetkiye ortak edilmemiştir. Nitekim her bakanın başbakana karşı sorumluluğu esas olup, başbakanın ve bakanların Cumhurbaşkanı karşı sorumluluğu söz konusu değildir (m. 112). 2007 Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanının görev süresini (5+5) ve seçimine yönelik yöntemi (parlamento yerine halk tarafından seçilme) değiştirmekle birlikte, ne onun mevcut yetkilerini değiştirmiş ne de ona tek başına kullanabileceği yeni yetkiler tanımıştır. Sonuç olarak, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören 2007 değişikliği bu sayede Cumhurbaşkanının siyasal demokratik meşruiyetini güçlendirmiş olmakla birlikte ona yeni ve güçlü anayasal yetkiler tanımayarak, mevcut hükümet sistemini korumuş, yarı-başkanlık sistemine geçit vermemiştir. O halde 1982 Anayasasının 1982 Anayasasının öngördüğü hükümet sisteminin ağırlıklı olarak parlamenter sistem olduğu söylenebilir. Fakat bu sistemin belirli siyasal dinamiklere bağlı kalarak zaman zaman yarı-başkanlık ya da başkanlık sistemini çağrıştıracak şekilde işlemesi siyasal olgu ile anayasal kurgu arasındaki uyumsuzluğa işaret etmektedir. Bkz. Ekrem Ali Aktürk, “2007 Anayasa Değişikliği Hükümet Sistemini Yarı Başkanlık Hükümet Sistemine Dönüştürmüş Müdür?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s. 218-219.

<sup>458</sup> Bkz. Duverger, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, s. 165-187.

<sup>459</sup> Doktrinde Yazıcı’ya göre 1982 Anayasası, özünde parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. Ancak geniş yetkilere sahip bir Cumhurbaşkanı yaratmak suretiyle de bu sistemden önemli ölçüde uzaklaşmıştır. Anayasanın teşkil ettiği bu hükümet sistemi, ilk bakışta yarı-başkanlık sistemini çağrıştırmakla beraber, bu sistem ile de örtüşmeyen, kendine özgü melez bir görüntü sergilemektedir. Gerçekten de bu Anayasanın oluşturduğu hükümet sistemi için doktrinde “zayıflatılmış parlamentarizm” veya “başkanlık parlamenter sistem” tanımlamaları da kullanılmıştır. Bkz. Serap Yazıcı, **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s. 245. Ayrıca bkz. Bakır Çağlar, “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokrasi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 7, Ankara 1990, s. 104-105.

<sup>460</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 743.

<sup>461</sup> Doktrinde Siaroff, devlet başkanının sahip olduğu anayasal yetkileri, yarı-başkanlık sisteminin karakterinin ortaya konulmasında belirleyici bir ölçüt olarak kabul etmemektedir. Ona göre, yasama ve yürütme iradelerinin oluşumuna odaklanmak gerekir; dolayısıyla doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ile yasama organının güvenoyuna tabi olarak varlığını sürdüren bir hükümet yapısı bu sistemin adlandırılması için yeterlidir. A. Siaroff, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the

Cumhurbaşkanının siyasal sistemde tam anlamıyla merkezi bir rol üstlenmediği de unutulmamalıdır. Bu nedenle gerçek bir yarı-başkanlık sisteminden bahsetmek doğru bir çıkarım olmayacak;<sup>462</sup> bilakis olsa olsa bu sistemi mahiyet itibarıyla “zayıflatılmış parlamentarizm” olarak vasıflandırmak daha yerinde olur düşüncesindeyiz.<sup>463</sup>

## **2. 1. 3. 3. 9 Temmuz'dan İtibaren Benimsenen Tercih: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**

### **2. 1. 3. 3. 1. Genel Olarak**

2017 Anayasa değişiklikleri hükümet sistemine ilişkin çok kökten ve kapsamlı değişiklikler öngörmüştür. Buradaki Anayasa değişikliği kanununun hükümet sistemine yönelik hükümleri, kanunun 18. maddesi uyarınca “birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte” yürürlüğe girmiştir. Birlikte gerçekleşen ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri 24 Haziran 2018'dir. Buna göre seçilen Cumhurbaşkanı ise 9 Temmuz 2018'de yemin ederek göreve başlamıştır. Şu halde ortada anayasal değerini bulmuş hukuken geçerli bir hükümet sistemi söz konusudur. Genel bir yaklaşımla “Türk başkanlık sistemi” olarak isimlendirdiğimiz yeni hükümet sistemimizin niteliksel açıdan değerlendirilmesine ilişkin görüşlerimizi şöylece sıralayabiliriz:

a. Bu hükümet sisteminde yürütme organı artık monist bir yapı kazanmıştır. Zira yürütme organı yalnızca Cumhurbaşkanının şahsında temsil ve temerküz etmektedir. Böyle bir yapı kurgulanınca anayasal sistemden başbakan ve bakanlar kurulu ayıklanmıştır. Yeni hükümet sisteminin bakanları ise doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Çünkü bu bakanlıklar teşkilatları ile birlikte Cumhurbaşkanınca düzenlenmekte, keza Cumhurbaşkanı bakanları atamakta ve görevden alabilmektedir. Bu tipik bir başkanlık sistemi özelliğidir.

b. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, bariz bir başkanlık sistemi niteliğidir.

c. TBMM kendi seçimlerinin yenilenmesini göze almak koşuluyla, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesi kararı alabilmektedir; yani halihazırda görevde bulunan Cumhurbaşkanının görevini sona erdirebilmektedir. Bu ağırlıklı bir parlamenter hükümet sistemi özelliğidir.

d. Cumhurbaşkanı da kendi seçimlerinin yenilenmesini göze almak koşuluyla TBMM'yi feshetme yetkisine haizdir. Bu özellik itibarıyla de mevcut sistem parlamenter hükümet sistemine benzemektedir.

---

Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, **European Journal of Political Research**, 42, 2003, s. 290, 292.

<sup>462</sup> Bu bağlamda bkz. Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2018, s. 319.

<sup>463</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 320.

e. Bu sistemde aynı kişi hem yasmada hem de yürütmede görev alamaz. Bu başkanlık sisteminin bir özelliğidir.

f. Yürütme organının bu sistemde kanun tasarısı hazırlama, kanun teklifinde bulunma vb. yasama çalışmalarına katılma göstergesi olan yetkileri söz konusu değildir. Bu özellik de başkanlık sisteminin bir niteliğidir.

Görüldüğü gibi yeni sistemde başkanlık sisteminin nitelikleri ağır bassa da parlamenter hükümet sistemine benzetilebilecek yönleri de vardır. Şurası açıktır ki ortada her iki sistemin özellikleri zaviyesinden değerlendirildiğinde tipik bir hükümet sistemi bulunmamaktadır. Bu sistemi tüm boyutlarıyla ileride ele alacağımız için burada bu kadarı ile yetiniyoruz.

### 2. 1. 3. 3. 1. 1. Türkiye’de Başkanlık Hükümeti Sistemine Geçiş Tartışmaları

1921 Anayasası dönemi istisna olmak kaydı ile 1876 Anayasasından bu yana Türkiye’nin gerek teorik anlamda gerek siyasal yaşam pratiğindeki konjonktüre göre sapmalar gösterse de parlamenter hükümet sistemini benimsediği söylenebilir. Parlamenter hükümet sisteminin fiili pratiği ise özellikle Atatürk ve İnönü gibi güçlü liderlerden sonra çok partili hayata geçiş süreciyle birlikte yaşanmıştır. Ancak öteden beri başkanlık veya yarı başkanlık hükümet sistemleri zaman zaman siyasetin gündemine gelmiştir. 1961 ve 1982 Anayasalarının özellikle yürütmenin, erkler karşısındaki konumunu ve uygulamadaki eksik yönlerini anayasal teknisyenlikle öngörüp çözememesi bu tartışmayı hep gündemde tutmuştur. Parlamentoda günlerce devam eden turlar sonucunda Cumhurbaşkanının seçilememesi, kısa ömürlü siyaset ve hukuk dengesini alt üst eden koalisyon hükümetleri ve bunun yol açtığı siyasi bunalımlar bunda önemli derecede etkili olmuştur.

Türkiye’de başkanlık sistemi ekseninde hükümet sisteminin değişimi ilk kez 1980’de Tercüman Gazetesinin düzenlediği Anayasa Seminerinde ve Yeni Forum Dergisinin önerdiği Anayasa Projesinde ülke gündemine taşınmıştır.<sup>464</sup> Bu konu üzerindeki tartışmalarda gerek başkanlık, gerek yarı-başkanlık gerekse parlamenter sistemin güçlü hali (rasyonelleştirilmiş parlamentarizm) masaya yatırılmıştır.

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin ardından, anayasa taslağını hazırlayan Danışma Meclisi bazı kurum ve kuruluşlardan yeni anayasaya ilişkin görüş istemiş; bu çerçevede ortaya çıkan

<sup>464</sup> Esasında Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları Osmanlı’ya kadar götürülebilir. Söz konusu tartışmalarda öncelikle hükümet modelleri masaya yatırılmıştır. Basiret Gazetesi’nde “Etvâr-ı Hükümet” başlığı ile yer alan makalede hükümet modelleri ile ilgili şu tanımlamalara yer verilmektedir: “Hükümet-i cismaniyelerine gelince bu da hükümet-i cismaniye namına esasen üç münkasım olub birincisi hükümet-i mutlakadır. Rusya devleti gibi. İkincisi hükümet-i meşrutadır. Almanya gibi. (İngiltere devleti zedegan meclisi münasebitile hükümeti meşrutai mu’tedileden ma’dudedir. Zira millet meclisinde tezkir olunan mevaddın kararı meclisi zedeganda verilir). Üçüncüsü, Hükümet-i Cumhuriye’dür. Amerika, Fransa gibi. Cumhuriyetin bir de enternasyonalı var ki yalnız efkarda kalmış ve öyle bir hükümet henüz teşkil etmemiş ve edemez de zannederim.” **Basiret Gazetesi**, “Etvâr-ı Hükümet”, 26 Mayıs 1292’den aktaran Yusuf Tekin, **Başkanlık Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı Tartışmaları**, İstanbul: Kesit Yayınları, 2017, s. 107.

önemli bir argüman parlamenter sistemin rasyonelleştirilmesi, bir diğer söylemle yetkileri arttırılmış bir Cumhurbaşkanlığı beklentisi oldu. Bu bağlamda başkanlık veya yarı-başkanlık hükümet sistemini savunanlar bir çoğunluk teşkil etmiyordu. Özellikle üniversiteler başta olmak üzere, barolar ve Anayasa Mahkemesi gibi önemli kuruluşlar, ülkenin hükümet sisteminin başkanlık veya yarı-başkanlık olarak anayasal düzende yer almasına karşı durdu. Bu nitelikteki bir düzenlemeye karşı çıkanlar, başkanlık hükümet sisteminin ülkenin geleneğine aykırı ve kolayca diktatörlüğe evrilebilecek olduğunu söylüyorlardı. Dolayısıyla çözüm önerisi olarak da, özellikle hükümet krizlerinin çözülmesi bakımından Cumhurbaşkanına yasama iradesini fesih yetkisinin tanınması yeterliydi ve bu görüş neredeyse ortak kanaat idi. Nihayetinde bu ortak kanaatin tesiri ile parlamenter hükümet sistemi rasyonelleştirilmiş biçimiyle kuruldu.

Ancak başkanlık ve yarı-başkanlık tartışmaları gündemden kalkmadı ve dönem dönem tartışılmaya devam etti.<sup>465</sup> Nitekim Turgut Özal<sup>466</sup> 1987’de konuyu yeniden gündeme getirdi.<sup>467</sup> Özal’a göre cumhurbaşkanının yetkileri aynen korunmalı, cumhurbaşkanı beş yıllık bir süre için iki turlu mutlak çoğunluk yöntemi ile halk tarafından seçilmeli, cumhurbaşkanı en fazla iki defa seçilebilmeli, meclisin erken seçime gitmesi durumunda cumhurbaşkanı da yeni seçime tabi olmalı ve bu seçim de meclis seçimleri ile eşzamanlı gerçekleştirilmelidir.<sup>468</sup> Özal’a yakın kaynaklar her ne kadar kendisinin ABD tipi başkanlığı istediğini belirtse de yukarıda belirtilen öneriler bunun çok da gerçekçi bir tespit olmadığını ortaya koymaktadır. İkinci olarak bu tür bir hükümet sisteminin bir geçiş dönemini iktiza ettiği kanaati ise yalnızca bir spekülasyon niteliğindedir. Sonuç olarak, her ne kadar Özal’ın başlattığı tartışmalar farklı yankılar uyandırsa da, özellikle başbakan olarak Demirel cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine sıcak bakıyor ve bunu bir Anayasa değişikliği önerisine tebdil etmek istese de, mecliste herhangi bir öneriye dönüşmeden son buldu. Nitekim on yıl sonra bu kez Cumhurbaşkanı Demirel başkanlık veya yarı-başkanlık sistemine geçişe ilişkin tartışmayı yeniden başlattı.<sup>469</sup>

<sup>465</sup> Türkiye’de başkanlık sistemi tartışmaları için bkz. Serdar Gülener ve Nebi Miş, “Constitutional Framework of Executive Presidency in Turkey”, İstanbul: SETA, 2017.

<sup>466</sup> Mazhar Bağlı, “Hikmet-i Hükümet”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, N. Talat Arslan (Ed.), Bursa: Alfa Yayınları, 2013, s. 17.

<sup>467</sup> Yazıcı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, s. 161. Ayrıca bu minvaldeki tartışmaların takibi için, bizim ulaşılabildiğimiz gazeteler için bkz. Milliyet, 9 Kasım 1987; Tercüman, 8 Ocak 1988; Cumhuriyet, 8 Ocak 1988; Hürriyet, 13 Ocak 1988; Milliyet, 11 Ağustos 1988; Cumhuriyet, 22-23 Ekim 1988; Hürriyet 15 Kasım 1988. Ayrıca yakın tarihlerde diğer gazete haberlerine de bakılabilir.

<sup>468</sup> Dikkat edilirse Turgut Özal’ın o gün için önerdiği başkanlık sistemi dinamikleri bugün bizim Türk başkanlık sistemi olarak adlandırdığımız Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin temel özelliklerini aynen karşılamaktadır.

<sup>469</sup> Ayrıntılar için bkz. Yazıcı, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, s. 161-162. Bu bağlamda bizim ulaşılabildiğimiz kimi önemli değerlendirmeler için bkz. Egun Özbudun, “Seçim Sistemi Değişmeli”, Milliyet 1 Ekim 1997; Serap Yazıcı, “Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçiş, Türkiye’nin Yönetimde İstikrar Sorununa Çözüm Olabilir Mi?”, Milliyet 16 Şubat 1999; Ersin Kalaycıoğlu, “Başkanlık Sistemine Özenmeli Miyiz”, Milliyet, 8 Ekim 1996; Metin Heper, “Çare Başkanlık Değil”, Milliyet 27 Kasım 1997; Ersin Kalaycıoğlu, “Yarı-Başkanlık, Diktaya Çağrı”, Milliyet, 1 Mayıs 1997.



Burada başkanlık sistemi tartışmalarının odağında, genelde istikrarsız hükümetlerin varlığından kaynaklanan hükümet krizleri yer almıştır. Zira bu krizlerin antidemokratik müdahalelere kapı aralamakta olduğu iddia edilmektedir. Şu halde burada sorulması gereken bir soru şudur: Ülkemizde belirli periyotlarla tekrar eden askeri müdahalelerle ve sivil iktidarlara antidemokratik had bildirme müdahalelerinin kökeninde ülke yönetimindeki parlamenter hükümet sistemi tercihi mi yatmaktadır? Hemen belirtelim ki yukarıda zikrettiğimiz antidemokratik müdahaleler ile parlamenter hükümet sistemi arasında doğrudan bir illiyet bağı kurmak yerinde olmaz. Şu halde demokratik serencamı periyodik biçimde kesintiye uğratan askeri müdahalelerin şahsi hırsların tezahürü olması ihtimali bir tarafa bırakılırsa, Silahlı Kuvvetlerin kendini ülkeye hakim resmi ideolojinin (Kemalizm) mirasçısı ve koruyucusu olarak görmesi<sup>470</sup> ve bunun neticesinde siyasal bir aktör gibi davranma eğiliminin<sup>471</sup> bulunmasıdır. Ayrıca bu askeri müdahale dönemlerinin ortaya çıkışında söz konusu temayülü siyasal çıkarları dolayısıyla aksiyona dönüştüren dış telkinlerin yanı sıra dahilde faaliyet gösteren bazı siyasal partilerin de önemli bir payı olduğunu söylemek gerekir.

Dolayısıyla gerek 1960 askeri müdahalesi gerek diğer müdahalelerin (özellikle de 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin) hükümet sisteminin niteliği ile ilgili olmadıkları açıktır. Türkiye’de askeri müdahaleler ordunun siyaset yapma tarzının ürktücü bir somutlaşma halidir. Bu nedenle siyasal aksamaların yol açtığı yüzeysel veya derin krizlerin, bir “günah keçisi” olarak askeri müdahalelere sebep gösterildiği ortadadır. Burada rasyonel bir mantık işleyişi söz konusu değildir. Ülkedeki hakim ideoloji ve siyasete yön veren aktörlerin meşruiyet dayanakları ve topluma yön veren hareketlerine bakıldığında ortada saf bir başkanlık sistemi de olsa yine aynı siyasal ve toplumsal olayların gerçekleşmeyeceğini kim iddia edebilir? Şu halde burada bu tür verilerle birlikte tartışılması gereken asıl nokta seçim sistemi<sup>472</sup> ve partilerin yapısı, parti disiplini gibi gerçekçi olgulardır. Sonuç olarak her hükümet sisteminin kurumsal kimi aksaklıkları söz konusudur; önemli olan tek başına hükümet sistemi tercihi değil bu sistemin anayasal kurgu içinde

<sup>470</sup> Ülkemizin yakın bir zamanda yaşadığı çok acı bir tecrübeye de değinmek gerekirse; Türk Silahlı Kuvvetleri bu sıfatlara kuvvetle sahip çıkarak toplumu bir çizgi üzerinde tutma gayretleriyle yaptığı antidemokratik müdahaleler ile meşgul iken kendi bünyesine sızan hain FETÖ terör örgütü yapılanmasının mensuplarını gözden kaçırmış ve 15 Temmuz 2016’da vaki olan zahiren Türk askeri kılıklı teröristlerce gerçekleştirilen hain kalkışmadan ordu dahil tüm milleti yine bu milletin bizzat kendisi korumuştur.

<sup>471</sup> Nitekim başbakan Erbakan, yine böyle bir dönemde askeri müdahale riski doğduğu için istifa etmek zorunda kalmıştır. Çünkü kendini hakim resmi ideolojinin takipçisi ve koruyucusu gören zihniyet ve yapılar tarafından Refah-Yol Hükümeti laiklik karşıtı politikalar izlediği ve bu durumun resmi ideolojiye zarar vereceği düşüncesi pompalanıyordu. Nitekim dehşet ve hayret verici bir muhtıra 28 Şubat 1997 tarihli Milli Güvenlik Kurulunun olağan toplantısının sonuç bildirgesine yansdı. Basit bir tarifle “ordunun yönetime el koyacak” tehdidi şeklindeki Demoklesin kılıcı tüm milletin üzerine asılarak, siyaset ve topluma ayar verilmeye çalışılan talihsiz bir antidemokratik dönemin başladığını ilan eden menfur bir muhtıraydı.

<sup>472</sup> Başkanlık sisteminin seçim ve temsil kabiliyeti için bkz. David J. Samuels ve Matthew Soberg Shugart, “Presidentialism, Elections and Representation”, *Journal of Theoretical Politics*, 15(1), 2003, s. 33-60.

doğru mekanizmalarla denetlenmesi ve desteklenmesidir. Ancak böyle bir tali kurum kurgusu ile sistemin devamı ve korunması sağlanabilir.

Buraya kadar biz Türkiye’de başkanlık sistemine geçiş üzerine tartışmaları özetledik. Vardığımız noktada görmekteyiz ki hükümet sistemi tartışmaları öyle ya da böyle sürekli gündemin sıcak konusu halinde tutulmuştur.<sup>473</sup> Bir tür günah keçisi ilan edilen parlamenter hükümet sistemine ilişkin asli ve tali düzenlemelerin ise tam anlamıyla tartışılmadığı kanısındayız. Bu çalışmamızın konusunu aştığı için biz bu çalışmada bu sorun alanına girmeyeceğiz. Ancak başkanlık sistemi tartışmalarının doğru tahlil edilebilmesi için hükümet sistemi sorununun tüm boyutlarıyla tartışılması gerektiğine dikkat çekmekle yetineceğiz.

### 2. 1. 3. 3. 1. 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine İlişkin Anayasal Tasarım

Başkanlık sistemine geçiş ya da parlamenter sistemin yeniden yapılandırılması güncel siyasetin konjonktürel pragmatizmine heba edilmeyecek kadar önemlidir. Ancak Osmanlı’dan Cumhuriyet’e geçişte yaşanan evrimin devrimsel niteliğe bürünmesi özellikle bazı toplum kesimlerinin hafızasında başkanlık sistemine karşı korkuyla karışık bir önyargı oluşturduğu söylenebilir. Böylelikle bu bakış açısının getirdiği tereddüt, tartışmaların sağlıklı bir zeminde yürütülmesini de engellemektedir; zira söz konusu kategorik önyargı hukuksal değildir. Burada etki tepki siyasetinden öte ilkesel demokrat tavır sergilenmelidir. Hâlbuki başkanlık sisteminin belirli bir kesimin potansiyel seçmen ve oy sayısı üzerinden okunması veya kişi bazında değerlendirilmesi buna aykırılık teşkil etmektedir.

Peki, Türkiye’de yaşanan başkanlık sistemi özelinde hükümet sistemi tartışmalarını nasıl okumak gerekir? Başkanlık sistemine geçişi Osmanlı’dan Cumhuriyet’e tarihsel ve anayasal bir köprü kuracağı korkusu ile mi değerlendirmek gerekir yoksa Batı demokrasilerinin meşruti monarşilere evrilmesinin doğallığı karşısında Türkiye parlamenter sistemi içselleştirmede yabancılaşma mı hissetmektedir? Esasen bu nitelikteki tartışmaları, siyasal veya kültürel şizofreniye sebep vermeden analiz etmek gerekir. Yani ideolojik alanı bir tarafa bırakarak tartışmayı olması gereken yere, hukuksal alana çekmek gerekir. Bu bakımdan demokrasisi kurumsallaşma sürecinde olan Türkiye’nin belli anayasal hassas mekanizmalar eşliğinde, başkanlık yahut kendine özgü toplumsal özellikleri dikkate alarak farklı bir sistemi tartışması doğal karşılamak gereken bir durumdur.

İşte hükümet sistemi ekseninde 2017 Anayasa değişikliğini de bu bakımdan okumak gerekir.<sup>474</sup> Bu okumaların ışığında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan rejimin

<sup>473</sup> 1970’lerden itibaren sürekli gündemde tutulan bu tartışmalar ve gerekçelendirmeler için bkz. Burhanettin Duran ve Nebi Miş, “The Transformation of Turkey’s Political System and the Executive Presidency”, *Insight Turkey*, 18(4), Sonbahar 2016, s. 11-29.

<sup>474</sup> Ancak sistemi tasarlamanın Anayasa değişikliğine ilişkin tezleri oldukça farklıdır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir: (Bkz. Hikmet Salahaddin Gezici, **Türkiye’de Hükümet Sistemi Arayışları ve**

başkanlık sistemine göre tasarlandığını<sup>475</sup> görmekteyiz. Fakat bu sistemin bazı yönleriyle saf başkanlık sisteminden ayrıldığını da biliyoruz. Burada detayına girmeksizin sadece şunu belirtmek istiyoruz ki 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen yeni hükümet sistemini tasarlayanlar, bunu saf bir başkanlık hükümet sistemi olduğu iddiasıyla ortaya çıkmışlardır. Belki bu iddia sahipleri görüşlerinin tam yerine oturmadığının farkındaıyla bu hükümet sistemini, Anayasa değişikliğine dercetmeseler de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırdıklarını görmekteyiz.

Sonuç olarak AK Parti ve MHP'nin uzlaşmasının neticesinde AK Parti teklifi olarak Meclis Genel Kuruluna sunulan ve kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ismi konulan bizim deyimimizle Türk Başkanlık Sistemi Anayasa değişiklik paketi, Cumhurbaşkanının onayının ardından halk oyuna sunuldu ve kabul edildi.<sup>476</sup> Bu değişikliğin halk tarafından uygun görülerek referandum sonucunda onaylanmasının temel nedeni, çok iyi anlatılmış ve toplum tarafından geniş ölçüde benimsenmiş bir sistem değişikliği olmaktan öte, beklentileri karşılamasa da mevcut

---

**Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelik Bir Analiz**, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, 2018, s. 232-233.

\*Seçimlerden sonra, geçmişte olduğu gibi koalisyonlar söz konusu olmayacak, tek başına iktidarların tesis edilmesiyle siyasal istikrar kalıcı hale gelecektir.

\* Yürütmeye tek başlılık sağlanarak, hızlı ve etkili icraatın önündeki engeller kaldırılacak. Azalan bürokrasi ve hızlanan büyüme gelecekte ulaşılmaya istenen hedeflere erişmeye imkân verecektir.

\* Vesayet sisteminin tamamıyla ortadan kaldırılmasıyla, yürütme ve yasama üzerindeki tek söz sahibi merci millet olacaktır. Milletten seçtiği güçlü yasama kanun yapma ve denetleme görevlerini ifa ederken, vatandaşlar hem yaşamayı hem yürütmeyi seçecek ve denetleyecektir.

\* Cumhurbaşkanlığı sistemiyle yaşanacak kurumsal yenilenme güvenlik politikalarının daha etkin uygulanmasını sağlayarak terörle mücadelede daha etkili olunacak, özgürlükler de güvenlik politikalarıyla doğru orantılı olarak artacaktır.

\* Meclisin asıl işlevi olan yasama faaliyetlerine odaklanması, milletvekillerinin seçim bölgeleriyle daha sıkı ilişkiler geliştirmeleri halkın beklentilerine daha hızlı cevap verilmesi ihtiyacını karşılayacak ve meclisin ve temsilin çok daha güçlü olmasına yol açacaktır.

\*Cumhurbaşkanının %50 üzeri oyla doğrudan seçmenler tarafından seçilmesi, siyasette uzlaşmaların artması ve kutuplaşmaların azalmasını sağlayacaktır.

\*Güçlü bir yürütmeyi doğuracak olan Cumhurbaşkanlığı Sistemi ülkeyi uluslararası arenada daha etkin bir aktör kılacaktır. Uluslararası düzeyde büyük krizler yaşanan dünyada, bugün ihtiyaç duyulduğu gibi gelecekte de hızlı ve etkin karar alabilme kabiliyeti ülkenin sorunlara çözüm üretebilme ve öncü ülke olma yolunda elini güçlendirecektir.

<sup>475</sup> Nebi Miş, "AK Partinin Önerisinde Siyasal Sistem Tasarımı", **Kriter**, S. 8, Aralık 2016.

<sup>476</sup> 1980 darbecilerinin kurucu otorite rolü ile oluşturdukları yamalı bir bohçaya dönen 1982 Anayasası ilki 1987'de olmak üzere 35 yılda tam 21 kez değiştirilmiştir. Ancak onun her cümlesi, her bir kurumu ve düzenlemesi ile labirent oluşturan ve ara geçişleri ideolojik yapısına bağlayarak şifrelenmiş kilit altında tutan bu anayasanın "revize" edilmesi imkanı yeni bir anayasa ortaya koyma ümidini yok edemeyecek kadar az olan karaktersitiği değiştirilmemiştir. Nitekim 1982 Anayasası yirmi bir kez değişikliğe uğradı ancak gerçekleştirilen geniş çaplı değişikliklere rağmen, otoriter ve antidemokratik kimliğini muhafaza etti. Parlamentoda temsil edilen parti temsilcilerinin uzlaşma ile darbe ürünü anayasaya sivil bir kıyafet giydirmeye çabası gündeme gelmiş olmasına rağmen darbe anayasasının koruyucuları ellerinde tuttıkları tüm gerekçeleri yitirerek bir tek nedenin arkasına sığınmış ve bu yolu toplumsal ölçekte "duygusal" bir atmosfer oluşturarak kapatmışlardır: Anayasanın değiştirilmezlik kaydı taşıyan maddeleri. 24. Dönem TBMM'nin kurduğu Anayasa Uzlaşma Komisyonu 172 maddeyi görüşmüş bunların sadece 59'unda mutabakat salanmış, fakat Komisyon çalışmalarını sonlandırarak dağılmıştır. Anayasa Uzlaşma Komisyonu, 26 ay aradan sonra yeni başkan ve üyelerle ilk toplantısını 3 Şubat 2016'da gerçekleştirmiş, fakat 16.02.2016 tarihinde yapılan 3. Toplantısında yaşanan başkanlık sistemi tartışmaları sonrasında tekrar dağılmıştır. Nihayet daha sonra yaşanan siyasal gelişmeler neticesinde, anayasa değişikliği ve hükümet modeli tartışmaları tekrar gündeme gelmiştir. Bkz. İrfan Paçacı, **Başkanlık Sistemine Giden Yol**, İstanbul: Doğu Kitabevi, 2018, s. 159-160.

Cumhurbaşkanının halk nezdindeki itibar ve güvenine dayalı bir çoğunluk tezahürüdür. Böylece uzun süredir ülkenin gündemini işgal eden hükümet sistemi değişikliği gerçekleşmiş oldu. Burada tam anlamıyla tabana yayılmayan daha çok iki partinin uzlaşmasına dayanan bir Anayasa değişikliği doğmuş, gelişmiş ve somutlaşmıştır. Dolayısıyla hazırlık aşamasında büyük ölçekli toplumsal ve siyasal bir konsensüs söz konusu değildir.<sup>477</sup>

Bununla birlikte burada ayrıca Türkiye'nin hükümet sistemini neden değiştirdiği sorusuna da bir cevap vermekte yarar vardır.<sup>478</sup> Bunun pek çok sebebi olsa da burada sadece hukuki bir yaklaşım ve olgular dairesinde bu süreci değerlendireceğiz. Tam bu noktada hükümet sistemi tartışmalarının üzerinde somutlaştığı bir neden olarak özellikle Anayasa Mahkemesinin kimi tavırlarını incelemek gerekir. Anayasa Mahkemesinin içinde bulunduğu pek çok siyasal ve hukuksal krizden söz edilebilir. Bu bağlamda hükümet sisteminin kökten değişimine yol açan en önemli neden gerçekten de Yüksek Mahkemenin kimi siyasi krizlerin doğumunda ve devamındaki etkileridir.

Anayasa yargısının iki temel var oluş nedeni (rasyon detre) vardır. Birincisi devlet iktidarı karşısında birey hak ve özgürlüklerini korumak, diğeri bu şekilde sağlanan hukuksal güvenceyi en üst düzeyde, yani anayasal düzeyde sağlamaktır.<sup>479</sup> Ancak Türk Anayasa Mahkemesinin yargısal pratiğine bakıldığında bu iki amaçtan uzaklaştığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi gelinen noktada ABD'de ve diğer pek çok Batı Avrupa ülkesinde olduğu gibi kendisine yüklenen ve beklenen hukuksal hakem rolünü yerine getirmemiştir. Bu durum da siyasal krizlere sebep olmuştur.

Bu durumun tavan yapan örneği meşhur "367 Kararı"dır.<sup>480</sup> Burada Anayasa Mahkemesi 2007 Cumhurbaşkanlığı seçimi sırasında açılan dava dolayısıyla gerçekleştirdiği, Meclis iç tüzüğü

<sup>477</sup> Sonuç olarak da 2017 Anayasa değişikliğine gidilen sürecin kendisi ve meşruiyeti de Anayasaya uygunluğu bakımından tartışmalı hale geldi. İbrahim Ö. Kaboğlu, "Sistem Var Mı Ki Tartışsın?", **Birgün Gazetesi**, 20 Eylül 2018.

<sup>478</sup> Burada Anayasayı değiştirenlerin gerekçesinden bir alıntı yapalım: "Ülkemizde anayasalar toplum ve temsilcileri tarafından değil vesayetçi zihniyete sahip elitler tarafından, devleti sınırlandırmak için değil, toplumu hizaya sokmak için hazırlanmış metinler olmuştur. 1961'de ve 1982'de askeri darbeler sonrasında yapılan anayasalar bir toplum mühendisliği projesi anlayışıyla hazırlanmıştır. Gerek 1961 gerekse 1982 anayasaları esasen, millete, milli iradeye ve seçimle oluşan iktidara ortak kurumlar ve yöntemler geliştirmiştir. Adeta, seçimle oluşan iktidarın yanına seçime ihtiyacı olmayan bir iktidar alanı açmıştır. Böylece milli iradeye ortak, milli iradeyi kontrol eden bir vesayet sistemi oluşturulmuştur." Aktaran Murat Sevinç, **Türkiye'nin Anayasa İmtihanı**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2017, s. 102.

<sup>479</sup> Bkz. Zühtü Arslan, "The Role of Constitutional Courts in Uploading the Democratic State of Law: The Case of Turkey", [http://constitutionalcourt.gov.tr/files/pdf/baskanbey\\_konusma/30-11-2017.pdf](http://constitutionalcourt.gov.tr/files/pdf/baskanbey_konusma/30-11-2017.pdf), 13.04.2019.

<sup>480</sup> Karar için bkz. E. 2007/45, K. 2007/54, K. T. 1/5/2007. Anayasa Mahkemesinin "367" kararı Türk anayasa tarihine oldukça kötü bir yargısal aktivizm örneği olarak geçmiştir. Cumhurbaşkanı'nın seçimine ilişkin anayasa değişikliği yapılmadan önce 1982 Anayasası'nın 102. maddesinin birinci fıkrasına göre "Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir." düzenlemesi yer almaktaydı. Anayasa'nın 96. maddesinin birinci fıkrasına göre ise "Anayasada başkaca bir hüküm yoksa Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz." şeklinde bir düzenleme yer almaktadır. İşte

ile anayasa yorumuna dayanan iptal kararının siyaset ve hukuk alanında adeta bir dönüm noktası teşkil ettiği yargısına varılabilir. Bir krizin ortasında alınan bu karar ile demokratik hukuk devleti kavramının üzeri çizilmiştir. Şöyle ki; aslında Anayasanın 102. maddesi yalnızca Cumhurbaşkanının ilk iki tur oylamada üçte iki çoğunlukla; son iki turda da salt çoğunlukla seçileceğini öngörmekteydi. Fakat Anayasa Mahkemesi yargısal aktivizm icrasıyla TBMM'nin ilk iki birleşiminde hem toplantı hem de karar yeter sayısı olarak milletvekili sayısının üçte ikisinin yani 367 vekilin hazır bulunması gerektiğine hükmederek, hiçbir yorum türü ile bağdaşmayan bir karar verdi.<sup>481</sup> Bu yargısal aktivizm siyasi elitlerin masasında yürütme aktivizmini tetikledi ki

---

Anayasa Mahkemesi Anayasa'nın 102. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın seçilmesine ilişkin üye tamsayısının üçte iki karar yeter sayısı kuralını TBMM'nin Cumhurbaşkanı seçimi için toplantı yeter sayısı için de geçerli saymış ve Anayasa'nın 96. maddesini bir anlamda görmezden gelmiştir. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesine göre Anayasa'nın 96. maddesinin “anayasada başkaca bir hüküm yoksa” ifadesi maddenin başına konularak Anayasada toplantı yeter sayısı bakımından da “başkaca” özel nitelik gerektiren hükümlerinin bulunabileceği öngörülmüştür. İşte Anayasa Mahkemesine göre Anayasa'nın 102. maddesindeki “Cumhurbaşkanı, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir” kuralındaki üçte iki yeter sayısı, 96. maddedeki “başka bir hüküm” ifadesinin istisnası olarak kabul edilir. Bu durumda Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanı seçimi için ilk iki turdaki toplantı yeter sayısının üçte iki çoğunluğu sağlama şartını aramıştır. Şu halde Mahkemeye göre Cumhurbaşkanı seçimi için gereken toplantı yeter sayısı üçte iki oranıdır. Dolayısıyla TBMM'nin Cumhurbaşkanı seçiminde bu kurala uyması gerekir; zira TBMM İçtüzüğü'nün 121. maddesine göre Cumhurbaşkanı Anayasa'nın 102. maddesine göre seçilmelidir. Bu bakımdan eğer TBMM üçte iki toplantı yeter sayısına uymazsa bu TBMM İçtüzüğü'nün “eylemli olarak değiştirilmesi” demek olacaktır. O halde Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin söz konusu oylamanın iptali gerekmektedir. Görüldüğü gibi bu karar hukuk tekniği bakımından pek çok açıdan sorunludur. Nitekim doktrinde bu karar bağlamında oldukça hareketli tartışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda bkz. Cem Eroğul, “2007 Cumhurbaşkanı Seçimi Bunalımından Çıkarılabilecek Dersler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 62 (3), 2007, s. 171; Nur Uluşahin, “Cumhurbaşkanı Seçiminin Düşündürdükleri ya da Hukukun Siyasallaşması”, **Ankara Barosu Dergisi**, 65 (2), (2007), s. 28; Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanının Seçimi Konusunda Bir Açıklama”, **Türkiye Günlüğü**, (89), 2007, s. 17; Sonuç olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Cumhurbaşkanı seçme kararı Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenemez. Gözler'in de belirttiği gibi ilk olarak, TBMM'nin Cumhurbaşkanı seçme kararı bir “kanun” değildir, bir “parlamento kararı”dır. İkinci olarak parlamento kararları üç istisna (TBMM İçtüzüğü, yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararı, TBMM üyeliğinin düşmesi kararı) dışında Anayasa Mahkemesince denetlenemez. Zira Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkileri Anayasanın 148. maddesinde tahdidî olarak sayılmıştır. Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesine parlamento kararlarının denetlemesi yetkisi verilmemiştir. Üçüncü olarak Anayasa Mahkemesi kimi parlamento kararlarını “içtüzük düzenlemesi” niteliğinde görüp denetleyebilmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesinin söz konusu bu içtihadı yanlıştır. Zira Mahkeme parlamento kararlarına karşı açılmış iptal davalarında aslında bu parlamento kararlarının İçtüzüğe uygun olarak alınıp alınmadıklarını denetlemektedir. Bir parlamento kararının TBMM İçtüzüğüne aykırı olarak alınmış olabilir (ki Cumhurbaşkanı seçiminde bu tür bir aykırılık da söz konusu değildir). Çünkü parlamento kararının içtüzüğün bir maddesine aykırı olarak alınmış olması, İçtüzüğün o maddesinin değiştirildiği veya fiilen yeni bir içtüzük düzenlemesi ihdası anlamına gelmez. Dolayısıyla bu tür bir halde olsa olsa İçtüzüğün ihlalinden söz edilebilir. Gözler'in isabetle belirttiği üzere, “*Hukukun genel teorisinde bir düzenleyici işleme (norma) aykırı bir bireysel işlem (karar) yapılması, o düzenleyici işlemin (normun) değiştirildiği anlamına değil, o bireysel işlemin (kararın) o düzenleyici işleme (norma) aykırı olduğu anlamına gelir. Bunun aksinin düşünülmesi tüm hukuk mantığının tepetaklak edilmesi demektir. Nasıl fail suç teşkil eden bir fiiliyle ceza kanununun bir maddesini ihlâl ederek, ceza kanununun o maddesini değiştirmiş olmuyorsa, Türkiye Büyük Millet Meclisi de İçtüzüğün bir maddesini ihlâl ederek o maddeyi değiştirmiş olamaz*”. Bkz. Gözler, Cumhurbaşkanı Seçimi Konusunda Bir Açıklama, s. 19-20.

<sup>481</sup> Aktivist davranma eğer hak ve özgürlükler ekseninde bir eğilim gösteriyorsa yerindedir. Şüphesiz aktivizm yasama iradesini ve yine iktidarı sınırlandıran önemli bir güçtür ve bu güç yargının doğasında

bugün vardığımız Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin temeli atıldı. Zira Anayasa Mahkemesinden gelen jüristokratik müdahalenin tepkisi 2007 referandumunu ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve böylece yürütmenin güçlendirilmesi şeklinde oldu. Bu tepkide haklılık payı olsa bile Anayasanın yürütmenin bir parçası olan Cumhurbaşkanının görev, yetki ve sorumluluğunu düzenleyen hükümleri aynı kalınca gerçekte çarpık bir rejim tehlikesi doğdu. Buna binaen yürütme ve Meclis ilişkilerinde olması gereken denge yürütme lehine, yani Meclis aleyhine bozulunca hükümetin yönetim faaliyetleri çok başlılıktan doğan kaotik bir görünüm kazandı. Demek oluyor ki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin tohumu “367 Kararını” takiben yapılan tepkisel 2007 referandumudur.

Öte yandan 2017 Anayasa değişikliğinin müsebbibi olan öncül sorunlardan biri de Anayasa değişikliğinin hazırlandığı ortam ve buna gidilen sürece ilişkindir. Bu süreçteki eksiklikler Anayasanın meşruiyetine gölge düşürecek ağırlıktadır. Venedik Komisyonu’nun belirttiği gibi *“kamuoyuna ve kurumlara tartışma olanağı tanıyan ve doğru işleyen bir anayasa değişikliği süreci, anayasanın meşruiyetine, anayasaya aidiyet duygusuna ve demokratik anayasal geleneklerin bütünleşmesine zaman içinde büyük katkıda bulunmaktadır.”*<sup>482</sup> Bu noktada 2017 Anayasa değişikliğine ilişkin bir meşruiyet noksanlığı görmekteyiz. Bununla birlikte Anayasa değişikliği bünyesindeki kural ve usullerin yoruma oldukça açık ve tartışmalı olması ve demokratik sürecin dışında bir ivedilik sergilenmesi başta siyasi iktidar olmak üzere zaten meşruiyet noksanlığı ile vasıflandırılan 1982 Anayasanın meşruiyet kıstası bakımından değerini biraz daha düşürmüştür. Oysa ki tüm siyasi unsurlar ve sivil toplum örgütleri Anayasa değişikliği sürecine dahil edilmeliydi. Ancak *bunun gerçekleşmesi için de 2017 Anayasa değişikliği sürecinde, barışçıl toplantı özgürlüğünü, ifade özgürlüğünü ayrıca tartışmaların basında adil, yeterli ve kapsamlı şekilde yer almasını kolaylaştıracak pozitif yükümlülüklerinin eşit derecede uygunluk göstermesi gerekmektedir.*<sup>483</sup>

---

vardır. Bkz. Robert Vandycke, “L’activisme judiciaire et les droits de la personne: emergence d’un nouveau savoir-pouvoir?”, **Les Chaires de Droit**, 30(4), 1989, s. 927-951.

<sup>482</sup> Venedik Komisyonunun Anayasa Değişikliğine İlişkin Raporu, CDL-AD(2010)001, §§ 204, 205.

<sup>483</sup> Venedik Komisyonu’nun da mükerreren ifade ettiği üzere *“demokratik bir Anayasa yapım sürecinin temel şartları, çoğulcu görüşlere imkân tanıyan koşulların ve yeterli zaman dilimlerinin oluşması, şeffaflık, açıklık ve kapsayıcılık ve ayrıca tartışmalı konuların usullere uygun şekilde müzakere edilebilmesidir”*. Yeni ve iyi bir Anayasa, toplum içinde mümkün olabilecek en geniş görüş birliği esas alınarak kabul edilmeli ve [...] *“demokratik standartlarla aynı doğrultuda ve toplumun tamamı tarafından kabul gören, daimi bir metnin kabul edilmesindeki en önemli ön koşul, muhtelif siyasal erkleri, sivil toplum kuruluşları ile sivil dernekleri, akademik çevreyi ve basını da içine alan geniş ve sağlam temelli bir müzakerenin gerçekleşmesidir. Çok katı zaman kısıtlamalarından kaçınılmalı ve yeni Anayasanın kabulüne ilişkin takvim, müzakerede kaydedilen ilerlemelere uygun olmalıdır”*. Müzakerelerin kamuya açık ve özgür yapılabilmesi için *“buna olanak sağlayan bir ortamda”* yapılmalı gereklidir. *“Ayrıca halk oylamasına başvurulacaksa halk oylamasının uygun olarak icra edilmesi, açıklık ve şeffaflığın sağlanması ve seçmenlere açık ve kesin alternatifler sunulması büyük önem arz etmektedir”*. Venedik Komisyonu, “2017 Anayasa Değişikliğine İlişkin Görüşü”, **Venedik**, 10-11 Mart 2017.

## 2. 1. 3. 3. 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri

### 2. 1. 3. 3. 2. 1. Yasamanın Başkanı Görevden Alma Yetkisi

Amerika Birleşik Devletlerinde başkan halk tarafından seçilir ve başkanın görev süresi sabittir. Başkan seçildiği dönem süresi içerisinde yasama organının güvenine dayanmaz. Dolayısıyla başkan burada “normal” görev süresi tamamlanmadan yasama organı tarafından güvensizlik oyu ile görevden alınmaz. Öneme binaen tekrar vurgulamak gerekirse yasama organı başkanlık seçimlerini yenileyemez ve buna ilişkin bir müdahalede bulunamaz. Bu nedenle başkan yasama organına karşı sorumlu olmayıp yalnızca kendisini seçen halka karşı sorumludur. Şüphesiz buradaki sorumluluk siyasal sorumluluktur; bunun dışında başkanın belli hallerde fiillerinden kaynaklanan yargısal sorumluluğu devam etmektedir.

Türkiye’de mevcut olan sistemde ise yasama organı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi kendi seçimlerini yenilemek pahasına Cumhurbaşkanının seçimlerini yenileyebilmektedir. Nitekim Anayasanın 116. maddesinde aynen şu ifadeler yer verilmiştir: “Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır”. Halbuki “tipik” başkanlık sistemine sahip ABD’de bu tür bir yöntem söz konusu değildir. Burada görülmektedir ki Cumhurbaşkanı sadece halka karşı değil aynı zamanda Meclisin de siyasi kontrolü altındadır.

Gözler’in belirttiği gibi yasama organı kendi seçimlerini yenilemek koşuluyla, beğenmediği Cumhurbaşkanının görevine son verme olanağına sahiptir.<sup>484</sup> Bu unsurun sistem içi krizlerin çözümüne yönelik olduğu söylenebilir. Ancak saf başkanlık sisteminin mantığı içerisinde bakıldığında bu durum kanımızca sistem içi bir sapma veya başkanlık sisteminde istikrar problemine yönelik yol içi (on path) bir çözüm değil, aksine sistem dışı bir nitelik taşımaktadır. Şu halde Türk Başkanlık Sistemi bu unsur itibarıyla kendi içerisinde tutarlı kabul edilse dahi saf başkanlık sisteminden ayrıldığı izahıta varestedir.

### 2. 1. 3. 3. 2. 2. Başkanın Meclisi Feshetme Yetkisi

Görüldüğü gibi ABD’de yasama organı başkan güvensizlik oyu ve benzeri bir yöntemle düşürememektedir. Aynı şekilde başkan da yasama organını feshedemez. Kuvvetler ayrılığının bir gereği olarak yasama ve yürütme iradeleri başkanlık sisteminde birbirlerini feshedemezler. Burada yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirlerinden keskin ayrılığı esastır.<sup>485</sup> Türkiye’de ise

<sup>484</sup> Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?”, <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf>, s. 10, 1-26, 01.06.2018.

<sup>485</sup> Türkiye’de başkanlık sistemini savunanlar fesih konusu bağlamında oldukça yanlış bir kaniya sahiptirler. Tanör bu durumu çok güzel bir şekilde açıklamaktadır: “Nitekim bu sistemi savunanların sistem konusundaki bilgilerinde görülen zaafılar da kültürel hazırlıksızlığı ortaya koymaktadır. Örneğin,

Cumhurbaşkanı kendi seçimlerini de yenilemek koşuluyla, üstelik her zaman yasama organının seçimlerini yenileyebilmektedir. Yani Cumhurbaşkanının yasama organını fesih yetkisi söz konusudur. Nitekim Anayasanın 116. maddesinin ikinci fıkrasında “Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır” denilmektedir.

### 2. 1. 3. 3. 2. 3. Başkanlık ve Milletvekili Seçimlerinin Birlikte Yapılması Tercihi

ABD’de başkan seçimi ile yasama organının seçimi birlikte yapılmaz. Ancak Türkiye’de Cumhurbaşkanının seçimi ile yasama organının seçimi birlikte yapılır. Nitekim bu doğrultuda Anayasanın 116. maddesinin birinci ve ikinci fıkrasında düzenlemeler bulunmaktadır.<sup>486</sup>

Bu durumda ise fiili olarak iki ihtimal gerçekleşebilir.<sup>487</sup> Birincisi Meclis çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının aynı partiden olması halini hedeflemektir. Bu halde yürütmeyi tek başına temsil eden Cumhurbaşkanı yasamayı da kontrolü altına alabilecek ve böylece yürütmede güç zehirlenmesine yol açabilecek yoğunlukta kuvvet odaklanması yaşanacaktır. Yasama organı ile yürütme organı ilişkisindeki denge ve denetim zayıflayacak ve hatta Cumhurbaşkanının denetimi yalnızca beş yılda bir gerçekleştirilen seçimler vasıtasıyla halk tarafından yapılması seviyesine tebdil olacaktır.

İkinci ihtimal ise beklentinin aksine Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun farklı partilerden olmasıdır. Bu durumda her ikisi de meşru iki organın ülke menfaatini gözeterek ortak bir platformda buluşamamaları halinde; siyasi krizlerin tetiklediği huzursuz ve istikrarsız bir ortam, buna bağlı olarak da halkın hakemliği için halkın da istediği ve beklediği seçimlerin yenilenmesi zarureti veya siyaseten sürekli buna zorlanma hali ortaya çıkar ki, bu durum sadece siyasi değil sosyal krizleri de tetikleyici bir boyut kazanabilir. Bu ihtimali vakıalar karşılıklı fesih yetkisini haklı gösterse dahi eğer başkanlık hükümet sistemi benimseniyorsa, karşılıklı fesih yetkisinin tanınmaması; yürütme ve yasama arasında kurulması gereken denge ve denetimin, organların keskin bir biçimde birbirinden ayrılması ve birbirlerine müdahaleden anayasal güvence ile korunması temeline dayanan, siyaseten uzlaşma gereği ve zarureti gerçekleştirilecekleri zemin

---

*başkanın parlamentoyu feshedebilmesinden ya da başbakanı görevden alabilmesinden bahsetmek, bu sistemi bilmemekle eş anlamlıdır. Çünkü başkanlık sisteminde başbakan olmadığı gibi, başkanın parlamentoyu fesih yetkisi de olmaz. Sistemin dayanakları en başta bu ‘iki olmazlar’ üzerine kuruludur. Aynı şekilde, ‘Cumhurbaşkanıyla başbakan arasındaki sürtüşmeleri ortadan kaldırmak için halk tarafından seçilmiş başkanlık sistemi getirilmelidir’ görüşü de bu rejimin özünü bilmemek anlamına gelir.” Tanör, Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri, s. 66. Kanımızca Tanör “...bu rejimin özünü bilmemek anlamına gelir.” eleştirisinde haksızdır. Bu eleştiriye dayanak olan durum ülkemizde vaki olan ve birçok örneği verilebilecek Cumhurbaşkanı ve Başbakan çelişmesi ve çekişmesi halidir ki parlamenter sistem bunlardan ariymişcesine bir görüşle adeta bir zihni bulanıklık yansımasıdır.*

<sup>486</sup> Bu doğrultuda ayrıca bkz. Abdurrahman Eren, “Başkanlık Sistemi 3: Yasama Alanında Yapılan Değişiklikler”, [kanuniesasi.com](http://kanuniesasi.com), 23.02.2017, 6.08.2019.

<sup>487</sup> Vahap Coşkun, “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 22(36), 2017, s. 11.



arayışlarına her iki kuvveti de zorlaması bakımından sistemin belki de en değerli unsurudur. Demokratik uzlaşma arayışları önce iç siyasette seçmenin oylarının gösterdiği temsili denge gözetilerek sağlanmalıdır ki, dış siyasi aktörlerden ve onların saldırılarından etkilenmeyecek veya zarar görmeyecek derecede kuvvetli dahili bir konsensüs oluşturulabilsin. Eğer taraflar uzlaşma içinde olmazsa ve her iki taraf yetkilerini sonuna kadar kullanmayı diretirse, bizim sistemimizin benimsediği hükümet sistemine ilişkin fesih çözümü kimden gelirse gelsin belki de daha büyük siyasi krizlerin başlangıcı olabilir.<sup>488</sup>

### 2. 1. 3. 3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Mahsus Diğer Farklılık ve Sorunlar

ABD’de başkan yardımcısı halk tarafından seçilir; ancak Türkiye’de ise Cumhurbaşkanı yardımcısı veya yardımcıları Cumhurbaşkanı tarafından atanır. ABD’de bakanların (sekreterlerin) atanması Senatonun onayına tabidir; Türkiye’de ise herhangi bir onaya tabi değildir. ABD’de başkanın yüksek hakim atama yetkisi Senatonun onayına tabidir; Türkiye’de ise bu tür bir düzenleme söz konusu değildir. ABD’de başkanın birçok kamu görevlisini atama yetkisi, Senatonun onayına tabidir; Türkiye’de ise değildir. ABD’de başkanın yaptığı uluslar arası anlaşmaların onayı Senatonun üçte iki çoğunluğuna aittir; Türkiye’de ise aynı şart bulunmamaktadır. ABD’de başkanın her halükarda Kongrenin kabul edeceği bütçeye ihtiyacı vardır; Türkiye’de ise bütçenin kabul edilmemesi halinde Cumhurbaşkanı eski bütçeyi arttırarak vergi toplamaya ve harcama yapmaya devam edebilecektir. ABD’de başkanın partisi ile ilişkisi gevşektir;<sup>489</sup> Türkiye’de ise çok sıkı olma ihtimali söz konusudur.<sup>490</sup>

Yukarıda başkanlık sistemi ve Türkiye’deki mevcut hükümet sistemine ilişkin asli ve türev farklar ortaya konuldu. Esasında burada sorunları asli ve türev sorunlar olarak görmenin bir mantığı

<sup>488</sup> Hayatın olağan akışı içerisinde Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile Meclis seçimlerinin eş zamanlı yapılması beraberinde eş bir siyasal kompozisyon getirecektir. Fakat, karşılaştırmalı örnekler istisnai de olsa bu durumun tersi bir sonuç ortaya koyabileceğini de göstermektedir. Gerçekten de Latin Amerika ülkelerinden Ekvador, Guatemala ve Peru’da başkanlık seçimleri ile parlamento seçimleri aynı gün yapılmaktadır. Buna karşın, Guatemala’da 1990 yılında yapılan seçimlerde Jorge Serrano Elias, %68 oyla Başkan seçilmiş; fakat, partisi Parlamento seçimlerinde yalnızca %15,5 oy alabilmiştir. Ekvador’da 1997 yılında yapılan seçimlerdeyse Abdala Bukaram ikinci turda Başkan seçilmiş; fakat, partisi Parlamento’da 82 sandalyeden sadece 15’ini kazanabilmiştir. Son olarak, Peru’da 1990 yılında yapılan seçimlerde ise, Alberto Fujimori %62,5 oy alarak ikinci turda Başkan seçilirken, partisinin Parlamento’daki 180 sandalyeden ancak 32’sini kazanabildiği görülmüştür. Örnekler için bkz. Levent Gönenç ve Ali Ersoy Kontacı, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, (145), 2019, s. 66.

<sup>489</sup> ABD siyasal rejiminin işleyişini belirleyen öğeler için bkz. Ersin Kalaycıoğlu, “ABD Siyasal Rejiminin İşleyişini Belirleyen Öğeler Nelerdir?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, İbrahim Kaboğlu (Ed.), 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s. 89-93.

<sup>490</sup> Bu ve benzeri diğer sorunların ayrıntılı tartışmaları için bkz. Gözler, Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?, s. 11-20 vd.

da yoktur. Bir hükümet sistemi ya başkanlıktır ya da değildir. Kanımızca Türkiye'deki hükümet sistemi atıpkı, *sui generis* bir sistemdir.

Nitekim Gözler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi tasarısı halindeyken şu ifadelerle görüşünü ortaya koymuştur:

“Yukarıda ABD'deki başkanlık sistemi ile Türkiye'de önerilen sistem arasında dokuz fark sayılmıştır. Aslında Türkiye'de önerilen sistemin başkanlık sistemi olmadığını ispatlamak için dokuz farka ihtiyacımız yok. Bu farklılardan sadece birincisinin olması, Türkiye'de önerilen sistemin başkanlık sistemi olmadığını ispat etmeye yeter. Zira yürütme organının yasama organını feshedebildiği, yasama organının da yürütme organını görevden alabildiği bir sisteme başkanlık sistemi denmesi, hayatında anayasa hukuku dersi almış herkesin gülmesi gereken, komik ve cahilce bir iddiadır.”<sup>491</sup>

Şimdi ABD başkanlık sistemi ile Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini unsur unsur daha detaylı bir şekilde<sup>492</sup> inceleyelim. Burada ABD'yi karşılaştırma açısından seçmemizin nedeni buradaki hükümet sisteminin otantik-mutant olmasıdır.

### 2. 1. 3. 3. 1. Başkan Yardımcısının Tayini

ABD'de tek bir başkan yardımcısı vardır ve o da başkan ile beraber halk tarafından seçilir. Türkiye'de mevcut sistemde ise Cumhurbaşkanı yardımcılarını halk tarafından seçilmediği gibi sayısı da belli değildir.<sup>493</sup> Cumhurbaşkanı başkan yardımcısı olarak gerekli gördüğü sayıda dilediğini atar. Bu durum ise beraberinde demokratik meşruiyet sorununu getirmektedir.

### 2. 1. 3. 3. 2. Hükümetin Teşkili

ABD'de bakanlar başkan tarafınca atanmakla birlikte bu atama Senatonun onayına tabidir. Bu nedenle ABD'de başkan Senatonun istemediği birini bakan olarak atayamaz. Başkanın her şeyden önce bu konuda Senato ile uzlaşması zorunludur. Dolayısıyla Senatonun bu yetkisi sembolik olmanın ötesindedir. Zira Senato'da bu konuda oldukça ciddi incelemeler gerçekleştirilir. Türkiye'de bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanmakla birlikte Cumhurbaşkanının bu yetkisini

<sup>491</sup> Gözler, Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?, s. 20.

<sup>492</sup> Kemal Gözler, **Elveda Anayasa**, 3. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları, 2017, s. 56-70.

<sup>493</sup> Bu bağlamda Doğan, halk tarafından seçilmeyen Cumhurbaşkanı yardımcılarının Cumhurbaşkanı vekaleten alacağı kararların, demokratik meşruiyet açısından ciddi açmazlarla karşı karşıya olduğunu belirtmektedir. Doğan, “*halkın egemenlik yetkisini kullanarak yürütme görevini devrettiği Cumhurbaşkanının bu yetkileri kısa bir süreliğine de olsa herhangi bir kurumsal güvencesi olmayan bir bürokrata devretmesinin ciddi bir anayasal meşruluk sorunu olarak görülmesi gerektiğini; hatta Cumhurbaşkanının kendisi hakkında sempati sağlamayan kararları vekaleten yerine başkan yardımcısına aldırması gibi rafine çözümlerin bile görülebileceğini*” belirtmektedir. Bkz. İlyas Doğan, “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi**, İlyas Doğan ve Serdar Ünver (Ed.), Ankara: Astana Yayınları, 2017, s. 30.

kullanması Meclisin onayına tabi değildir.<sup>494</sup> Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD başkanlık sistemi arasında bu bakımdan da bir fark söz konusudur. Türkiye’de Cumhurbaşkanı istediği kişiyi bakan olarak atayabilir ve görevden alabilir. Bu anlamda yasama iradesi ile herhangi bir uzlaşma zorunluluğu yoktur. Ancak bu uzlaşma gereği de bir denge kurma aracıdır ve Türk Başkanlık Sisteminde böyle bir dengeleme aracına yer verilmemiştir.

Görüldüğü gibi Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst düzey kamu yöneticileri, tamamen Cumhurbaşkanının tekil iradesi ile atanmakta ve görevden el çektirilmektedir. Bu nitelikteki Cumhurbaşkanı kararları birel/bireysel idari işlem vasfına sahiptir ve bu işlemleri tesis konusu bütünüyle Cumhurbaşkanının takdiri tasarrufundadır.<sup>495</sup> Dolayısıyla burada yasama organının herhangi bir denetimi söz konusu değildir. Bakanların atanmasında ve bakanlıkların oluşumunda da tek yetkili merci Cumhurbaşkanlığı makamıdır. Bakanlıkların sayısı yirmi birden, on altıya düşürülerek, bakanlıkların bir kısmının teşkilat ve görevlerine ilişkin kanun ve KHK’lar yürürlükten kaldırılmış ve bir kısmının ise 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile adları, teşkilat ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının her zaman için Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakan/bakanlık sayısını değiştirme kudreti bulunmaktadır.

Hemen belirtelim ki bakanların Meclise karşı herhangi bir sorumlulukları bulunmamakta, aksine tamamıyla Cumhurbaşkanının takdir ve hükümranlılığı alanı içindedirler. Diğer taraftan hükümeti tam anlamıyla kudret alanı içinde bulunduran Cumhurbaşkanının yasama organına karşı herhangi bir siyasal sorumluluğu da söz konusu değildir. Dolayısıyla yürütme erkinin başı olarak Cumhurbaşkanı Meclisin denetiminden bağımsız olarak tasarruf yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanının, bakanlık teşkilatlarıyla ilgili olarak, bakan yardımcıları dahil, üst düzey kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisine sahip olması durumu, bakanların Cumhurbaşkanı karşısındaki sorumluluklarının sınırlarını çizmekte ve aynı zamanda bakanların, bakanlık personelinin büyük bir kısmı üzerindeki atama yetkisi dahil önemli ve işlevsel yetkilerinin içinin boşaltıldığını ortaya koymaktadır. Gerçekten de bu durumda bakanların bağımsız ve özerk olma gibi bir niteliklerinden bahsedilemez. Bu şekilde bakanların işlevsel bir rol üstlenmeleri olanak dışıdır.

### **2. 1. 3. 3. 3. Yüksek Hakimleri Atama Yetkisi**

ABD’de federal hakimler, başkan tarafından atanırlar; ancak bu atamalar Senatonun onayına tabidir. Dolayısıyla başkan Senato ile bu konularda uzlaşmak zorundadır. Zira aksi halde başkan Senatonun onaylamadığı bir hakimi atayamaz. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise

<sup>494</sup> Nitekim Akyol’un belirttiği gibi atamalarda Meclis denetimi olmaması Cumhurbaşkanını ABD’deki başkandan daha güçlü kılmaktadır. Taha Akyol, “Yeni Sistem”, **Hürriyet Gazetesi**, 10 Temmuz 2018.

<sup>495</sup> 9 Temmuz 2018 Tarih ve 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararıyla, bir adet Cumhurbaşkanı yardımcısı ve 16 adet bakan belirlenmiştir.

Cumhurbaşkanı gerek HSK'ya gerek Anayasa Mahkemesine atama yapabilmekte ve bu atamalar Meclisin onayına tabi olmamaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de Cumhurbaşkanı hakim atamada yasama iradesi ile uzlaşmak zorunda değildir.

Öte yandan ABD'de başkan, bir Yüksek Hakimi atama yetkisini görevi boyunca bir ya da iki kez kullanabilmektedir. Zira Yüksek Mahkeme 9 üyeden oluşur ve üyeler ömür boyu görev yapar. Üstelik kendileri istemedikçe emekli de olmamaktadırlar. Dolayısıyla bir iktidarın Yüksek Mahkeme kompozisyonu üzerinde hakimiyet kurması oldukça zordur. Türkiye'de yüksek yargıda bu tür bir süreklilik söz konusu değildir. Gerçekten de gerek HSK yapısı gerek Anayasa Mahkemesi yapısı üye bakımından sürekli değişmektedir. Dolayısıyla yüksek yargı Türkiye'de öyle ya da böyle sürekli bir iktidarın aracı hale gelme ihtimali çok yüksektir. Bu durumun ise denge ve denetleme yolunun kullanılmasını ülkemizde imkansız kılmaktadır.

Bununla birlikte ABD yargıçlar görevlerinde tam anlamıyla bağımsızdırlar. ABD'de siyasi iktidarın herhangi bir hakime baskı yapması söz konusu değildir. Türkiye açısından ise bu durum soru işaretleri barındırmaktadır.

### 2. 1. 3. 3. 4. Kamu Görevlilerinin Atanması

ABD'de Federal Anayasaya göre başkan çeşitli kamu görevlilerini ancak Senatonun onayına tabi olarak atama yetkisine haizdir. Buradaki kamu görevlilerinin başında elçiler, diğer temsilciler ve konsololar gelmektedir. Keza diğer kamu görevlileri de yine Senatonun onayına tabi tutularak başkan tarafından atanırlar. Burada da başkan kamu görevlilerinin atanmasında sınırsız bir yetkiye sahip değildir; zira Senato ile uzlaşmak zorundadır.<sup>496</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise Cumhurbaşkanı üst kademe kamu yöneticilerini tek başına ve üstelik yasama iradesinin onayına tabi tutulmayarak atayabilmektedir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının uzlaşmak zorunda olduğu herhangi bir makam söz konusu değildir. Üstelik üst kademe kamu görevlilerinin atanmalarına yönelik usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. Yani Meclis bu konuda herhangi bir iradeye sahip olmayacaktır. Yani Cumhurbaşkanı kanun koyucunun şartlarına burada bağlı değildir; zira isterse bunları değiştirebilir.

Cumhurbaşkanı üst düzey kamu yöneticilerini atayabilmekte ve bu konuda herhangi bir kurumsal ya da anayasal denetime tabi tutulmamaktadır. Bu durumda Cumhurbaşkanı söz konusu pozisyonları ödül-ceza aracı olarak kullanabilmekte kamu çıkarı yerine kişisel menfaatlerini önceleyebilmektedir. Örneğin Devlet Denetleme Kurulu devlet idaresine bağlı kurumların hukuka

<sup>496</sup> Başkanın bakanları, büyükelçileri, yüksek mevkideki kamu görevlilerini ve yüksek yargı üyelerini tek başına atama yetkisine sahip olması, ABD başkanlık sisteminde bulunmayan bir özelliktir. ABD'de bu tür atamalarda Senatonun onayına başvurmak gerekmektedir. Öyle ki Senato Başkan tarafından, önemli mevkiler için önerilen isimleri incelemeye alıp mülakat bile yapabilmektedir. Tabi bu tür bir uygulama ile amaçlanan en isabetli kişilerin, titiz bir biçimde elenerek ilgili göreve atanmasıdır. Bkz. Abdullah Kıran, "Başkanlık Sistemi, Erklar Ayrılığı ve Türkiye", **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2015, s. 332.

uygunluğunu gerçekleştirmek amacıyla kurulur. Ancak bu kurumun başkan ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafınca atanması, üyelerinin görev süresinin ve diğer özlük işlerinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi kurumun işleyişinin tamamıyla Cumhurbaşkanının isteği ile şekillenmesine bağlı olacaktır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı devlet idaresine bağlı kurumları bir yandan şekillendirirken diğer yandan denetimini de bizzat kendisi yapmak durumunda kalmaktadır.

### 2. 1. 3. 3. 5. Milletlerarası Antlaşmaların Onaylanması Yetkisi

ABD’de başkan milletlerarası antlaşmaları yapma yetkisine sahiptir; ancak başkanın yaptığı anlaşmaların geçerliliği, Senato tarafınca 2/3’lük çoğunluk ile onaylanmasına bağlıdır. Dolayısıyla bu çoğunluğun Senatodan elde edilebilmesi oldukça zordur. Şu halde her ne kadar başkan dış ilişkileri yürütme yetkisine sahip olsa da, bu konuda Senato ile uzlaşmak zorundadır. Böylece ABD’de dış politika Senato tarafından dengelenir ve denetlenir. Türkiye’de ise Anayasanın 90. maddesine göre milletlerarası antlaşmaların kimileri doğrudan doğruya Cumhurbaşkanının onay ile diğer kimileri ise Meclisin Genel Kurula katılan üyelerinin salt çoğunluğunun oyu ile kabul görecektir. Buna göre de Türkiye’de Cumhurbaşkanı dış politikanın yürütülmesinde ABD’ye göre daha yetkilidir. Dolayısıyla burada da Cumhurbaşkanının denge ve denetlenme ihtimali oldukça azdır.

### 2. 1. 3. 3. 6. Bütçe Yetkisi

Bütçe meclis tarafından gelirleri toplamak ve harcamaları gerçekleştirmek için yürütme organına verilen bir yıllık süreli izindir. Demokratik hukuk devletlerinde hükümet sisteminden bağımsız olarak bütçe yetkisi parlamentolara aittir. Yani yürütme organı yasama organından yıllık izin almadan vergileri toplama ve harcamaları gerçekleştirme işlemlerini yapamaz.<sup>497</sup> Çünkü bütçe yetkisi oldukça önemli bir yetkidir. Öyle ki yasama iradesinin varlık sebebinin teşkil eden yetkilerden biridir. Zira yasama iradesinin ortaya çıkışı kralların vergi toplama işlemlerini halkın temsilcilerinin iznine bağlamakla yakından ilgilidir.<sup>498</sup> Zaten parlamentoların ilk yetkisi kanun yapma yetkisinden evvel bütçe yetkisidir.

ABD’de bütçe yapma yetkisi Kongreye aittir.<sup>499</sup> Başkan bütçe kanunu söz konusu olmadan vergi toplama veya harcama yetkisi bulunmamaktadır.<sup>500</sup> Dolayısıyla bütçe yetkisi münhasıran

<sup>497</sup> ABD için bkz. Mehmet Ali Zengin, “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, **TAAD**, 7(28), 2016, s. 11 vd.

<sup>498</sup> Bu doğrultuda bkz. Kemal Gözler, “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Mali Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiliği Üzerine Bir Deneme”, **Prof Dr. Mualla Öncel’e Armağan**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, (1), 2009, s. 365-374.

<sup>499</sup> Lawrence Sych, “Budgeting Processes: The State of the Art in the United States”, Paper prepared for delivery at the “Principles and Best Practices of Public Administration in Italy and the United States: the State of the Art” Conference, Macerata, Italy, May 21-23, 2009. Ayrıca bkz. Jón R. Blöndal, Dirk-Jan

parlamentonun tekelindedir. Bu da başkanın Kongre ile uzlaşmasını gerekli kılar. Çünkü aksi halde yetkilerinin çok önemli bir kısmını kullanamaz. Türkiye’de ise TBMM Cumhurbaşkanının istediği bütçe kanunu kabul etmez ise, Cumhurbaşkanı için bir sorun bulunmamaktadır. Şöyle ki, yeni bütçe kanunu hazırlanıncaya kadar, Cumhurbaşkanı bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranında arttırarak vergileri toplamaya ve harcamaları gerçekleştirmeye devam edebilecektir.<sup>501</sup>

Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde neredeyse pek çok alanda Cumhurbaşkanının Meclis ile uzlaşmasına gerek yoktur; zira Cumhurbaşkanı yetkileriyle birlikte buna ihtiyaç da duymamaktadır. Bu durum ise denge ve denetleme mekanizmasının yasama ve yürütme ilişkileri ekseninde oldukça zayıf olduğunu<sup>502</sup> göstermektedir. Sistem hükümet sisteminden bağımsız olarak kuvvetler ayrılığı ile de çelişmektedir.<sup>503</sup> Zira bütçe yetkisi gibi önemli bir yetkinin elinden alındığı parlamento gerçek anlamda bir parlamento olmayacaktır.<sup>504</sup>

### 2. 1. 3. 3. 7. Başkanın Partili Olabilmesi Meselesi

ABD’de başkanın partisi ile bağları sıkı değildir. Başkan zaten kendi partisinin genel başkanı da değildir. Başkan yalnızca kendi partisinin başkanlık adaydır. ABD’de parti disiplini ve parti genel başkanlığı söz konusu değildir.<sup>505</sup> Türkiye’de ise mevcut sistemde partili Cumhurbaşkanı söz konusu olmaktadır.<sup>506</sup> Zira artık “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir” neviden

---

Kraan and Michael Ruffner, “Budgeting in the United States”, **OECD Papers**, 2003, <https://www.oecd.org/unitedstates/40001319.pdf>, 19.05.2019.

<sup>500</sup> ABD’de Başkanın önemli yetkilerinden birisi de bütçeyi hazırlamaktır. Kendisine bağlı “Bütçe Bürosu”nun yardımıyla hazırladığı bütçeyi Kongrenin onayına sunar. Kongre Başkanın hazırladığı bütçeyi onaylamayabileceği gibi kısıntı yapma yoluna da gidebilir. Devletin gelir ve gider bütçesini yapmak, vergileri ve Başkanın istediği tahsisleri yapma yetkisi Kongreye aittir. Bu sebeple de Başkan halka vaat ettiği politikaları gerçekleştirmek için Kongrenin desteğine ihtiyaç duyar. Bkz. Öztürk ve Kurt, s. 67.

<sup>501</sup> Sistemin savunucularına göre bu durumla birlikte sistem içi tıkanıklık bertaraf edilmiş olunacaktır. Bu halde Meclis üstünlüğü de korunmaktadır. Buna göre bütçe yeniden değerlendirme ornaına göre belirleneceğinden Cumhurbaşkanının ilave mali kaynağa sahip olmasına gerek yoktur. Bu halde herhangi bir kriz yaşamak istemeyen Cumhurbaşkanı, Meclisin kabul edebileceği bir bütçe teklif eder ve böylece Meclis ile uzlaşma yolunu seçer. Dolayısıyla mevcut sistemde bütçenin hazırlanması yasama ve yürütme iradesini uzlaşmaya zorlamaktadır ve bu şekilde de Meclisin üstünlüğünü korumaktadır. Bkz. Şükrü Karatepe, Haluk Alkan, Yavuz Atar., Yılmaz Bingöl ve Gonca Bayraktar Durgun, **Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, İstanbul: Memur-Sen Yayını, 2017, s. 101.

<sup>502</sup> Linz, *The Virtues of Parliamentarism*, s. 90.

<sup>503</sup> Bütçe, kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde yasama ve yürütme organları arasında oldukça önemli ve etkin bir denge ve denetim aracıdır. Mevcut düzenlemeye göre ise Meclisin bütçeyi onaylama yetkisi zayıflatılmaktadır. Cumhurbaşkanına ise bunun tersi yönünde genişletici bir yetki verilmektedir. Her ne kadar sistemin tıkanmaması için bu tür bir düzenlemenin gerçekleştirildiği söylene de denge ve denetim araçlarını tıkanma olarak görüp dengeleri bozmak kuvvetler ayrılığı mantığına terstir. Bkz. Abdurrahman Eren, “Başkanlık Sistemi 4: Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler”, **kanuniesasi.com**, 10.03.2017, 6.08.2019.

<sup>504</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, “Bütçe Hakkı: Büyük Bir Palavra Mı?”, **ibrahimkaboglu.org**, 2019, 8.08.2019.

<sup>505</sup> Bu konuda bkz. James Q. Wilson, **American Government**, Boston, Wadsworth 2012, s. 138.

<sup>506</sup> Esasında günümüzde yasama ve yürütme ilişkilerine ve işlevlerine yön veren siyasal partilerdir. Bu yönüyle siyasal partiler kuvvetler ayrılığını iktidar-muhalefet ayrılığına dönüştürmüşlerdir. Nitekim özellikle parlamenter hükümet sistemlerinde, parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran iktidar partisi,

bir hüküm bulunmamaktadır. Partili Cumhurbaşkanı demek artık Cumhurbaşkanı'nın bir partinin genel başkanı olabilmesi demektir.<sup>507</sup> Bu nedenle de Cumhurbaşkanı, bir siyasi partinin kongresine katılım sergileyebilecek, genel başkanlığa aday olabilecektir.

Ancak bu pek çok sorun teşkil edebilecek mahiyettedir.<sup>508</sup> Zira partili Cumhurbaşkanı'nın yüksek hakim ataması, rektör ataması, genelkurmay başkanını ataması gibi atamalar yapması söz konusu olmaktadır. Bu da tarafsızlığa gölge düşürecek niteliktedir. Keza partili Cumhurbaşkanı'nın bu şekilde yasama organı üzerinde de hakimiyeti söz konusu olmaktadır ki bu durum kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmamaktadır.

Cumhurbaşkanı yürütmenin başıdır. Ancak Cumhurbaşkanı partili olabilmesi, meclisteki vekillerin de bir partiye bağlı olmaları ve Meclis seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin eş zamanlı yapılması hasebiyle Cumhurbaşkanı adeta yasamanın da başı olarak kabul edilebilmektedir. Bu da yasama ve yürütme ilişkilerinin niteliğini daha baştan ortaya koymaktadır.

---

hem yasama faaliyeti hem de yürütme faaliyeti üzerinde doğrudan etkili olabilmektedir. Hatta sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemlerinde bile, kuvvetler arasındaki ilişkiler başkanın parlamento çoğunluğu ile aynı partiden olup olmamasına göre değişiklik gösterebilmektedir. Başkanın ve parlamntonun aynı partiden olması halinde, bu parti hem yasama hem de yürütme üzerinde güçlü bir etkiye sahip olur. Bu nedenle başkanlık sisteminde anayasal anlamda öngörülen kuvvetler ayrılığı esasında nispeten zayıflar. Bu tür bir durumda başkanlık sisteminin sağlıklı işlemesi için disiplinsiz parti yapılar gerekir. Görüldüğü gibi hükümet sisteminin niteliğini belirleyen bir diğer değişken de hükümet sisteminin işleyişini fiilen belirleyen siyasal parti yapılarıdır. Esasında ABD başkanlık sistemini taklit ve transfer edilemez kılan en önemli özelliklerden biri de budur. Ekrem Ali Aktürk, "Hükümet Sistemi Arayışlarında Parti Sisteminin Rolü", **Uluslar arası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı 3**, Murat Yanık, Hüseyin Özcan ve Ahmet Akcan (Ed.), İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları No: 171, 2012, s. 77, 79. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de bu bakımdan değerlendirilmelidir. Türkiye'de ise oldukça disiplinli parti yapıları mevcuttur. Bunun hükümet sisteminin yapı bozumuna uğratacağını söylemek kehanet olmayacaktır.

<sup>507</sup> Başkanlık sistemi uygulayan ülkelerde başkan seçilen kişinin kendi partisi ile olan remi bağı sona erer. Bu durum başkanın "siyaseten tarafsız" olmasını sağlamaktadır. Dolayısıyla Türkiye'de bu tür bir özellik bulunmalıydı. Bununla birlikte tüm siyasal sistemlerde başkanların, devlet başkanlarının ve cumhurbaşkanlarının seçildikten sonra partileri ile ilişkileri enformel düzeyde devam etmektedir. Bir başka anlatımla partinin başına kendilerinden sonra kimin geçeceği, partinin yeni genel başkanının emanetçi olup olmayacağı, parti politikalarının belirlenmesi ve uygulanması gibi konularda başkan seçilen kişinin etkisi devam etmektedir. Nitekim ABD'de başkan Obama, Demokrat Partinin başına kimin geçmesi gerektiğine yönelik tavrını açıkça belirtmiş ve sonuçta kendisinin işaret ettiği kişi partinin başına geçmiştir. Dolayısıyla organik ilişki olmasa da başkanların partisi ile olan ilişkileri devam etmektedir. Bkz. Recep Bozlağan, **Türk Tipi Başkanlık**, İstanbul: Hayat Yayınları, 2016, s. 151-152.

<sup>508</sup> Partili başkanlık sisteminin tipik örneklerinden birisi Meksika'dır. Elias Calles 4 Mart 1929'da kurduğu PRI (Meksika Kurumsal Devrimci Partisi) 71 yıl süresince iktidarda kalmıştır. Bugün halen PRI iktidardadır. Kuvvetler birliğinin olması, yargının siyasallaştırılması ve parti devletinin inşa edilmesi PRI'nın bu şekilde uzun süre boyunca iktidarda kalmasını sağlamıştır. Meksika başkanlık sistemi örneğinde ve PRI pratiğinde denge ve denetim sistemi yoktur. Bunun yanında PRI seçim usulsüzlükleri ile adını çıkarmış bir partidir. Meksika'da seçimler adil şartlarda yürümez. Esasında Meksika Anayasası oldukça demokratik bir başkanlık sistemi öngörmektedir. Buna göre Başkanın Meclisi feshetme yetkisi bulunmamaktadır. Başkan bir kereliğine, 6 yıl için seçilmektedir. Meclis seçimleri ile başkanlık seçimleri farklı dönemlerdedir. Ayrıca başkanın neredeyse bütün atamaları için Senato onayı gerekmektedir. Ancak Meksika'da kuvvetler birliğini ve dolayısıyla parti devlet özdeşliğini oluşturan temel bir özellik bulunmaktadır: katı parti disiplini ve başkanın partide ağırlıklı olması. Fiili uygulamalar ülkesi olan Meksika bu yönüyle Türkiye'ye oldukça benzemektedir. Dolayısıyla ülkemizde de buna benzer sonuçların çıkma ihtimali hayli yüksektir.

2017 Anayasa değişikliği yasama-yürütme ilişkilerinin çerçevesini değiştirmiş olsa da seçim sistemi ve siyasi partiler ile ilgili kurumsal bir değişiklik getirmemiştir. Önceki hükümet sisteminde olduğu gibi partiler merkezi ve disiplinli yapılarını korumuşlardır. Türkiye’de parti içi demokrasinin niteliği ise hayli düşüktür ve partiler lider eksenli yapılar olarak varlık bulmaktadır. Siyasi partilerde lider baskındır ve hiyerarşik yapı buna göre kurgulanmıştır. Bunun yanında Türkiye’de milletvekilleri adayları parti merkezinin, daha doğrusu liderin belirlediği kapalı liste sistemi ile yarışmaktadırlar. Bu şekilde siyasi kaderleri lidere endeksli olan sistemde milletvekillerinin partilerinden bağımsız olarak yasama faaliyetinde bulunmaları mümkün gözükmemektedir.

### 2. 1. 3. 3. 4. Genel Değerlendirme ve Çıkarım: Atipik Bir Sistem Olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Türk Başkanlık Sistemi)

Başkanlık sistemi ile demokrasi aynı düzlemde simetrik midir ya da başka bir deyişle hükümet sistemi ile demokrasi arasında doğrusal bir orantı var mıdır?<sup>509</sup> Bu iki kurumun birbiriyle ilişkisi kesinkes veya önceden tahmin edilebilir bir sonuç ile ortaya çıkmaz.<sup>510</sup> Nitekim teorik veriler bir yana bu bağlamda ortaya çıkan ampirik veriler de söz konusu durumu doğrulamaktadır.<sup>511</sup> Dolayısıyla anayasal bağlamda ideal ve model bir hukuk devleti ve demokrasi ekseninde bir

<sup>509</sup> Bütün yürütme gücünün devlet başkanının elinde toplanması, demokratik denge unsurlarının yeterince güçlü olmadığı toplumlarda kolayca otoriter rejime neden olabilmektedir. Başkanlık sisteminin tamamıyla kendisine özgü koşulları olan ABD haricinde, istikrarlı bir demokrasi oluşturduğu söylenemez. Nitekim Yarbay’a göre hukuk devletinin güçlendirilmesi, siyasal partilerin kendilerinin demokratikleşmesi, sivil toplumun güçlendirilmesi gibi yaşamsal alanlarda düzenlemeler gerçekleştirilmeden Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi pek çok problemi beraberinde getirir. Demokrasi gibi gerekçelerle savunulan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, özetle aşağıdaki olumsuz sonuçları ortaya çıkarma gizli gücünü güçlü bir şekilde içinde barındırdığı söylenebilir:

- a. Devleti ve milleti temsil eden Cumhurbaşkanının siyasallaşması ve tarafsızlık geleneğinin kırılması,
- b. Kendisi de gücünü doğrudan halktan alacak olan Cumhurbaşkanının; 1) Yalnızca anayasal gerekçeler ile değil, siyasi gerekçeler de hükümete karşı kendi seçim vaatlerini dayatarak, yürütme organı içinde ikilik/çatışma çıkarma olasılığının yüksekliği, 2) Parlamento’nun çıkardığı yasalara, anayasal gerekçelerin yanında siyasal gerekçeler de müdahale etme olasılığının artması.
- c. Çoğunluk diktasının oluşma olasılığının yüksekliği.

Dolayısıyla başkanlık sistemi Türkiye kamuoyunun rahatlatan bir Cumhurbaşkanı olmayacak; zira esas temel mesele Türkiye’de parti içi demokrasinin sağlanması, yargı bağımsızlığının gerçekleştirilmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, sivil toplum kuruluşlarının etkin kılınması, medyadaki tekelleşmenin önlenmesi, temel hak ve özgürlüklerin korunmasıdır. Dolayısıyla başkanlık sistemi Türk demokrasisini ne ölçüde güçlendirebilir? İşte bu sorunun cevabı öncelikle bunları gerçekleştirmektir. İstikrarlı bir demokrasiyi gerçekleştirmenin bir yolu da bu doğrultuda toplumun farklı kesimlerinin birbiriyle uyum içerisinde yaşayacakları siyasi sistemde kendilerini ifade edebilecekleri kanalların bulunduğu bir ortamın oluşturulmasıdır. Bkz. Ersönmez Yarbay, **Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Bursa: Ekin Yayınevi, 2017, s. 66-69.

<sup>510</sup> Ayrıca bkz. Juan J. Linz, “The Virtues of Parliamentary Democracy”, **Journal of Democracy**, 1(4), 1990, s. 84.

<sup>511</sup> Gerek prototipi ABD olan başkanlık sistemi gerek parlamenter sistem de esasında demokratik yapılarıdır. Ilona Maria Szilagyi, “Presidential versus Parliamentary Systems”, **AARMS**, 8(1), 2009, s. 307.



hükümet sistemi tasarlansa dahi siyasal yaşam pratiğinde başarı seçim sistemi<sup>512</sup>, etnik, dinsel, ideolojik yapı gibi somut verileri yanında mevcut ülkenin sosyolojik ve kültürel geçmişine bağlıdır.<sup>513</sup> Dolayısıyla bu verilerin demokrasiye yönelik psiko-siyasal sonuçları toplumdan topluma değişebilmektedir. Mesela bu verilerden herhangi birinde çoğunluk söz konusu olduğunda seçmen davranışı ve dolayısıyla da demokrasi pratiği yozlaşma eğilimi gösterebilir. Çok kutuplu ve kutuplaşmaya meyilli ülkemizin<sup>514</sup> başkanlık sistemine nasıl cevap vereceği bu anlamda merak konusu yapılabilir. Ancak şüphesiz bu yönde *kültür arkeolojisi* perspektifi ile hareket edilirken demokrasiye ve uygulamada kolay bir uyuma sahip yeni model arayışlarına statik kalmak günümüz Türkiye toplumuna bir anlamda haksızlık yapılmış olur.<sup>515</sup> Dolayısıyla hükümet sistemi ile demokrasi kurumu arasındaki ilişki çok değişkenli bir denkleme sahiptir; salt anayasal tekniklerle demokratik bir kültür inşa edilemezse bile bu doğrultuda yön tayin edilebilir. Demokrasi yaşanılarak öğrenilir; sistemdeki açıklar tecrübelerle ve iyi niyetle revize edilerek giderilir.

Bilindiği üzere başkanlık sisteminde başkan halk tarafından seçilmekte ve yürütme yetkisini tek başına kullanmaktadır. Doğrudan veya dolaylı yoldan halk tarafından seçilen başkan belirli ve sabit bir süre için seçilmektedir. Bu durumun siyasi istikrarı sağlamada doğru orantıda etkiye sebep verdiği kabul edilebilir. Bu bağlamda hükümetin sabit süreyle görevlendirilmiş olması demokrasi açısından olumlu bir gelişme gösterebilir. Fakat söz konusu durum ABD'deki gibi kontrol ve denge mekanizması hassas kurulamadığında<sup>516</sup> sistemde aşırı katılığa ve beraberinde rejim bunalımlarına sebep verebilir.<sup>517</sup> Öte yandan parlamenter sistemde yürütme düalist yapıdadır. Yürütme görevi Cumhurbaşkanı veya devlet başkanı ile başbakan başkanlığındaki hükümet tarafından yürütülür. Cumhurbaşkanının meclisi belirli durumlarda fesih edebilmesi, hükümetin gensoru ile düşürülebilmesi, dolayısıyla erklerin birbirlerinin geleceklerinde daha fazla söz sahibi olması esnekliği sağlarken istikrarsızlığa da sebebiyet verebilmektedir.<sup>518</sup> Nitekim gerek 1980 darbesine

<sup>512</sup> Gerçi Horowitz seçim sisteminin tüm diğer değişkenleri engelleyebileceğini belirtmektedir. Fakat biz bu görüşe katılmıyoruz. Bkz. Linz, *The Virtues of Parliamentarism*, s. 88.

<sup>513</sup> Lipset de bu görüştedir. Bkz. Linz, *The Virtues of Parliamentarism*, s. 90.

<sup>514</sup> Kanımızca Türkiye “bölünmüş toplum” kategorisinde yer almaktadır. Dolayısıyla da anayasa yapımı bu bağlamda ülkenin tüm bileşenlerini içerdiği ölçüde demokratiktir ve hukuk devletine uygun düşer. Ayrıca bkz. Arend Lijhpart, “Constitutional Design For Divided Societies”, *Journal of Democracy*, 15(2), 2004, s. 96-109.

<sup>515</sup> Turhan ise demokrasi ve insan hakları için başkanlık sisteminin Türkiye toplumuna iyi gelmeyeceği kanaatinde. Bkz. Turhan, *Parliamentarism or Presidentialism?* s. 159.

<sup>516</sup> Şüphesiz denge ve denetim için hukuk ile başkanlık sistemindeki başkanın yetkileri arasında hassas bir denge kurulmalıdır. Bu bağlamda hukuk düzeni ile başkan iradesi arasındaki sınırlar ve etkileşimler için bkz. Eric A. Posner ve Andrian Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*, New York: Oxford University Press, 2010. Ayrıca bkz. Richard H. Pildes, “Law and The President”, *Harvard Law Review*, 125(6), 2012, s. 1381-1424.

<sup>517</sup> Başkanlık rejimi ile yönetilen “istikrarlı” demokrasiler için bkz. Şule Özsoy Boyunsuz, “Başkanlık Rejimiyle Yönetilen İstikrarlı Demokrasi Sayısı Kaçır?”, *Türkiye'nin Anayasa Gündemi*, İbrahim Kaboğlu (Ed.), 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s. 114-116.

<sup>518</sup> Ancak parlamenter sistemin arketip örneğini teşkil eden İngiltere’de siyasal istikrar oldukça etkindir. Bunun kaynakları 1) iki partili sistem, 2) güçlü parti örgütlenme modeli, 3) tek parti hükümetleri, 4) yürütme organı Kabinenin yasama organı üzerindeki hakimiyeti. Bkz. İpek Eren Vural, “Siyasal

gidilen süreçte gerek 1995 erken genel seçimleri yaşanan kısa süreli koalisyon hükümetleri siyasi rejimi bulandırma bakımından örnek gösterilebilir.

Bununla beraber Türkiye’de ise başkanlık sistemini savunanlar birbiriyle kimi hallerde çelişik olan bazı savlar öne sürmektedir. Bunlardan birisi başkanlık sisteminin, güçlü istikrarlı bir yürütme organı sağlayacağı diğer ise bu sistemde yasama organının, kanun yapma ve yürütmeyi denetleme işlevlerini daha bağımsız ve etkin bir biçimde yerine getireceğidir. Diğer bir anlatımla, bu argümanlardan biri güçlü yürütmeyi, diğeri ise güçlü parlamentoyu amaçlamaktadır ki, Özbudun’un belirttiği gibi bu amaçların her ikisinin aynı anda gerçekleşmesi mümkün görünmemektedir.<sup>519</sup>

Her şeyden önce başkanlık sisteminin yürütmeye istikrar ve uyum sağlayacağı savı yerindedir. Çünkü başkanlık sisteminde başkan belirli ve sabit bir süre için halk tarafından seçilir. Bu süre içerisinde, son derece istisnai bir yol olan ve yalnızca ağır ceza sorumluluk durumlarını düzenleyen “suçlama” impeachment, yolu dışında, görevinden uzaklaştırılmaz. Keza başkanlık sisteminde başkan yürütme gücünün tek sahibidir. Başkanın kabinesindeki sekreterlerin durumu parlamenter sistemdeki bakanlardan çok farklıdır. Başkanlık sisteminde bakanlar tamamen başkanın tercihleri doğrultusunda göreve gelir ve görevden alınırlar. Bu anlamda, bir başkanlık sisteminde yürütme içerisinde uyumsuzluk sorunun olmayacağı açıktır.<sup>520</sup> Ancak Özbudun’un da belirttiği gibi dar anlamdaki yürütme içindeki istikrar ve uyumu, daha genel anlamdaki siyasi istikrar ile karıştırmamak gerekir. Başkanlık sisteminde de yürütme belli başlı politikaların uygulanabilmesi için yasama organının çıkaracağı kanunlara ve kabul edeceği bütçeye muhtaçtır. Halbuki, başkanlık sisteminde başkanın yasama organını etkileme imkanları parlamenter rejimlerdekine oranla çok daha sınırlıdır. Özellikle başkanlıkla parlamentonun çoğunluğunun ayrı partilerin veya partiler bloğunun elinde bulunduğu hallerde, sorunu çözmek daha da güç bir hal alır.<sup>521</sup> Nitekim ABD’de bu durumların oldukça sık ortaya çıktığı bilinmektedir. Başkanlık sisteminde bu tür kitlenmeleri veya tıkanmaları çözecek güvenoyu veya fesih yetkisi gibi anayasal mekanizmalar söz konusu değildir. Bu nedenle siyasi tıkanmaların örnekleri kimi Latin Amerika örneklerinde görüldüğü gibi bir tür anayasa krizi boyutuna dönüşmesi ve hatta kimi zaman demokratik süreçlerde kesintiye yol açması ihtimali dikkat dışı bırakılamaz. Bu doğrultuda ampirik veriler başkanlık sisteminde demokrasinin kesintiye uğraması ihtimalinin parlamenter rejimlerdekine oranla daha yüksek olduğunu ortaya koymaktadır.<sup>522</sup>

---

İstikrarın Parlamenter Kökenleri: İngiltere Örneği Üzerine Bir Derleme”, (Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye, İhsan Kamalak (Ed.), İstanbul: Klakedon Yayınları, 2014, s. s. 41 vd.

<sup>519</sup> Ergun Özbudun, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, **Başkanlık Sistemi**, Yay. Haz. Teoman Ergül, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 106, 105-111.

<sup>520</sup> Özbudun, Başkanlık Sistemi Tartışmaları, s. 107.

<sup>521</sup> Özbudun, Başkanlık Sistemi Tartışmaları, s. 107.

<sup>522</sup> Özbudun, Başkanlık Sistemi Tartışmaları, s. 107. Özbudun’un belirttiği gibi “Görülüyor ki, başkanlık sistemlerinin uzun vadeli siyasi istikrarı sağlamada daha avantajlı oldukları iddiası, verilerle

Türkiye'nin başkanlık sistemine geçilmesine savunanların kimi zaman başvurdukları bir argüman da, bu sistemin Türkiye'nin sosyal yapısına ve siyasal geleneklerine uygun olduğudur.<sup>523</sup> Kanımızca bu sav kendi içerisinde bir paradoks içermektedir. Nitekim Özbudun'un da belirttiği gibi “Eğer bununla kastedilen, Türkiye'nin alt yüz yıllık monarşi mirası ve bir tür de facto başkanlık sistemi olarak kabul edilebilecek olan tek-parti deneyimi ise, tam da bu sebepten dolayı başkanlık sisteminin reddedilmesi gerekir.”<sup>524</sup> Gerçekten de Türk siyasal yapısı çoğunlukla “kişiselleştirilmiş” iktidar pratiğine dayanır. Dolayısıyla bu gerçeklik karşısında bu düzeni pekiştirecek yapı oluşumunu değil tam tersine yapı bozumunu tesis etmek gerekir. Kaldı ki Osmanlı'dan Cumhuriyet'e modernleşme ve demokratikleşme anayasal belgeler üzerinden gerçekleşmektedir. Bu şekildeki gelişim çizgisinin en önemli parametresi ise parlamenter rejim teşkil etmektedir. Türkiye 1961 Anayasasına kadar tam yerleşmemiş olsa da öyle ya da böyle bir şekilde parlamenter sistemini korumuştur.<sup>525</sup> Bu yönde Türkiye oldukça güçlü bir anayasal geleneği bulundurmaktadır ki kanımızca bu geleneğin terk edilmesine hiç de gerek yoktu.

Türkiye'de başkanlık sistemine geçilmesini savunan bir başka argüman ise ülkenin hızla gelişen dinamik bir ülke olmasıdır. Buna göre Türkiye'nin bulunduğu bölgede ve kendisiyle aynı düzeydeki ülkeler arasında ön plana çıkması veya bir diğer ifadeyle kabuğunu kırması için bir dizi yakıcı sosyal, siyasal ve ekonomik sorunun üstesinden gelmesi gerekir. Bu tür bir dönüşüm projesi ancak hızlı ve sorunsuz bir biçimde karar alıp uygulayan, “iş bitirici” bir siyasal iktidar tarafından gerçekleştirilebilir. İstikrarsız ve yavaş işleyen yapısıyla halihazırdaki parlamenter sistem Türkiye'nin etkin yönetim ihtiyacına yanıt veremez.<sup>526</sup>

Kanımızca bu sav da yerinde değildir. İstikrar ve hız demokratik hukuk devletinin seviyesine veya bir diğer anlatımla bir ülkede demokratik hukuk devletinin olup olmamasına bağlı olarak değerlendirilebilecek bir şeydir. Biz kategorik olarak başkanlık sistemine karşı değiliz; zaten başkanlık sistemi prototipi olan ABD'de demokratik hukuk devleti bağlamında en mükemmel şeklini almıştır. Ancak Türkiye'de ise bu sistemi düşleyenler arasında ABD'deki gibi demokratik hukuk devleti ile bezenmiş bir sistem kabul görmediği mevcut sistemden anlaşılabilir. Gerçekten

---

kanıtlanmadığı gibi, parlamenter rejimlerin her zaman güçsüz ve istikrarsız hükümetlere yol açacağı görüşü de abartmalıdır.” Özbudun, Başkanlık Sistemi Tartışmaları, s. 110.

<sup>523</sup> Özbudun, Başkanlık Sistemi Tartışmaları, s. 111.

<sup>524</sup> Özbudun, Başkanlık Sistemi Tartışmaları, s. 111.

<sup>525</sup> Turan'ın belirttiği gibi Türk siyasi geleneğinde parlamenter hükümet sisteminin vazgeçilmez bir yeri söz konusudur. Cumhuriyet'in kurulmasından önceki dönemde parlamenter hükümet düzeninin yürürlükte olması sistemin yarattığı bir zorunluluk olarak değerlendirilebilir. Seçimle iş başına gelmeyen, aynı sülale içerisinde kalan ve genellikle babadan oğula geçen Padişahlığın mutlak siyasi otoritesini sınırlamanın tek yolu hükümetin seçimle gelen parlamento içerisinde gelen bir kadro tarafından teşkil olunması ve parlamentonun güvenini koruduğu sürece görevde kalmasıydı. Ancak saltanatın yıkılıp Cumhuriyet'in kurulduğu dönemde, ya da daha sonraki yıllarda ülkemizin anayasal düzeni birden çok kez meydana getirilirken dahi aklından geçmemiştir. İter Turan, “Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem”, **Başkanlık Sistemi**, Yay. Haz. Teoman Ergül, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 112, 112-124.

<sup>526</sup> Levent Gönenç, “Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu”, **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005, s. 1.

de Türkiye'deki sistem aşağıda da vurgulanacağı üzere bir başkanlık sistemi değildir; atipik bir hükümet sistemidir. Bağımsız ve tarafsız yargıyı, denge ve denetimi sağlamayan bir sistemin hızlı ve istikrarlı olması ise istenebilecek bir şey değildir.

Gelinen noktada hükümet sistemi değişikliği Türkiye açısından demokratik hukuk devleti ideali doğrultusunda tam bir hayal kırıklığıdır.<sup>527</sup> Demokratik hukuk devleti bakımından fayda-maliyet analizi yapıldığında ortaya bu tür bir korkunç sonuç çıkmaktadır. Bu nedenle de eski sistemin terk edilmesi ve yerine atipik, isimsiz bir sistemin ikame edilmesi çekici ve kabul edilebilir bir alternatif olmaktan uzaktır. Kanımızca esas olunması gereken “yol içi” (on path) bir yöntemin benimsenmesi, yani klasik parlamenter sisteme dönüş gibi bir hamlenin yapılması gerektiği idi. Olması gereken eski sistemin açıklarını kapatacak ve oldukça önemli bir anayasal birikime sahip eski sistemin revizyonunu sağlayacak bir girişimde bulunulmasıydı.

Öte yandan Türkiye gibi “bölünmüş toplumlar”da<sup>528</sup> ve “milli irade” kültü yaşanan toplumlarda kanımızca başkanlık veya yapı bozumuna uğratılmış şekilleri sorun yaratmaktadır. Çünkü yürütmenin de yasama gibi halkın iradesi ile belirlendiği rejimler siyasi yetkilerin kullanımında bir çift başlılık ve bundan doğan bir meşruluk sorununa yol açmaktadır. Kalaycıoğlu'nun belirttiği gibi Türkiye hükümet sistemi değiştirdiğinde milli iradenin kimde tecelli ettiği tartışması sonlanmayacak, yalnızca katmerleşecektir. Zira halkın seçtiği başkan da halkın seçtiği meclis de kendisinin milli iradenin temsilcisi olduğunu iddia edecektir. Dolayısıyla bu çok daha derin ve sürekli bir çatışmaya neden olmaya eğilimlidir. Nitekim Latin Amerika ülkeleri bu yüzden askeri darbelerle çözüm aramaktadır.<sup>529</sup> Kaldı ki çok partili<sup>530</sup> bir sistemde başkanlık rejimi içerisinde kalarak demokrasisini<sup>531</sup> ayakta tutabilen hiçbir az gelişmiş ülke örneği bulunmamaktadır.<sup>532</sup> Gerçekten de başkanlık sisteminin çok partili sistemle uyumadığı söylenebilir. Üstelik Türkiye çok partili bir siyasi hayata yönelmiş bir ülkedir. Bu yapıda hiçbir ülke başkanlık rejimini çalıştıramadığı için Türkiye'de de başkanlık rejimi müthiş bir siyasi ve kurumsal istikrarsızlık ortamına sürüklenecek ve çökmeye meyilli olacaktır.<sup>533</sup>

Sonuç olarak Kalaycıoğlu'nun şu değerlendirmesini olduğu gibi aktarmakta yarar görmekteyiz.

<sup>527</sup> Bu bağlamda bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, “Türkiye Cumhuriyeti veya Kişi Devleti Bekası”, **Birgün Gazetesi**, 7 Mart 2019, 7.08.2019.

<sup>528</sup> Bu konuda bkz. Arend Lijhpart, “Constitutional Design For Divided Societies”, **Journal of Democracy**, 15(2), 2004, s. 101-103, 96-109.

<sup>529</sup> Kalaycıoğlu, s. 26.

<sup>530</sup> Ayrıca bkz. John M. Carey, “Getting Their Way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting”, **For Presentation at the American Political Science Association Meetings**, August 2002.

<sup>531</sup> Kaldı ki başkanlık benzeri ya da daha doğru bir ifade ile başkanlığın yapı bozumuna uğramış şekillerinden teşekkül hükümet sistemlerinin demokrasi kurumunu da yapı bozumuna uğrattığı söylenebilir. Ayrıca bkz. Jose Antonio Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 165.

<sup>532</sup> Kalaycıoğlu, s. 26.

<sup>533</sup> Kalaycıoğlu, s. 26.

“Türkiye bu bulgu ve sonuçlardan yararlanarak karar verebilir. Eğer Rus ruleti oynamak istiyor ve ülkeyi bir çalkantı ortamına sürüklemek istiyorsa, başkanlık rejimine doğru kayış iyi bir tercih olacaktır. Türkiye altmış yıllık parlamenter rejim deneyiminin üzerine, seçmeni paydaş olarak gören, sivil toplum kuruluşlarına ve profesyonelliğe değer veren; açıklık ve hesap verebilirliği özendirilen bir üslup ile parlamenter rejim uygulamasını sürdürmeyi başarabilirse, demokrasi sorunsuz olarak işleyebilecek bir konumdadır. Türkiye'nin sorunu parlamenter rejimden kaynaklanmamaktadır. En iyi örnekler incelendiğinde çok istikrarlı ve başarılı işleyebilen bu rejimi bile Türkiye'de işletmeyi becerememizde yatmaktadır. Başkanlık rejimi gibi ABD'nde bile ne kadar işlediği belli olmayan bir defolu bir rejimi uygulamakla Türkiye'nin ne kazanacağını anlamak olanaksızdır.”<sup>534</sup>

Sonuç olarak Türkiye'deki sistem bir başkanlık sistemi midir?<sup>535</sup> Kanımızca bu soruya olumsuz cevap vermek gerekir.<sup>536</sup> Dolayısıyla bu hükümet sistemi olsa olsa Gözler'in deyimiyile “neverland hükümet sistemi”dir.<sup>537</sup> Burada sorun bir isim koyma sorunu da değildir; çünkü Türkiye'nin mevcut hükümet sistemi asli ve türev sorunlarıyla birlikte nevi şahsına münhasır bir sistemdir.<sup>538</sup>

Öte yandan Venedik Komisyonu da 2017 Anayasa değişikliklerine ilişkin raporunda bu bağlamda çarpıcı sonuçlara ulaşmıştır. Buna göre Türkiye'nin mevcut sistemi,

“demokratik başkanlık sistemlerinin ayırt edici özelliği olan kuvvetler ayrılığı mantığına dayanmamaktadır. Başkanlık ve Meclis seçimleri, yürütme ve yasama iradeleri arasında ortaya çıkması olanaklı uyuşmazlıkları engellemek amacıyla, sistematik bir şekilde beraber gerçekleştirilecektir. Bu nedenle bunların biçimsel ayrılığı, pratikte anlamsız hale gelecek ve daha zayıf irade olan Meclisin rolü, marjinalleşme tehlikesi gösterecektir. Başkanın siyasi hesapveririliği, beş yılda bir gerçekleştirilecek seçimlerle sınırlı kalacaktır... Venedik Komisyonu, önerilen Anayasa değişikliklerinin Türkiye'ye, rejimin otoriterleşmesine karşı güvence oluşturma açısından gerekli denge ve denetimden yoksun bir başkanlık rejimi getireceği kanısındadır... Önerilen anayasa değişikliklerinin özü, Türkiye'nin anayasal demokratik geleneğinden tehlikeli bir geri dönüşü teşkil etmektedir. Venedik Komisyonu, önerilen sistemin, otoriter ve kişisel bir rejim yönünde yozlaşması tehlikelerini vurgulamak istemektedir”.<sup>539</sup>

<sup>534</sup> Kalaycıoğlu, s. 27.

<sup>535</sup> Doktrinde Boyunsuz Türkiye'nin mevcut hükümet sistemini bir “hiper başkanlık” sistemi olarak değerlendirmektedir. Şule Özsoy Boyunsuz, “The AKP's Proposal for a ‘Turkish Type of Presidentialism’ in Comparative Context”, *Journal of Turkish Studies*, 17(1), 2016, s. 68-90.

<sup>536</sup> Göztepe söz konusu bu hükümet sisteminin niteliğini “mutalki cumhurbaşkanlığı sistemi” olarak nitelendirmektedir. Aktaran bkz. Özlem Akarsu Çelik, “Mutlaki Cumhurbaşkanlığı Geliyor”, 2016, <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2016/12/26/mutlaki-cumhurbaskanligi-geliyor/>, 6.05.2019.

<sup>537</sup> Gözler, Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?, s. 21.

<sup>538</sup> Kaboğlu'na göre Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Anayasa dışı bir adlandırmadır. İbrahim Ö. Kaboğlu, “Anayasa Dışı Bir Adlandırma: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, 2018, <https://www.birgun.net/haber-detay/anayasa-disi-bir-adlandirma-cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-240005.html>, 7.05.2019.

<sup>539</sup> Bkz. Venice Commission, “Turkey: Opinion on the Amendments to the Constitution”, 10-11 March 2017, Opinion No. 875/2017, CDL-AD (2017) 005, para. 126, 130, 133).

## 2. 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Kuvvetler Ayrılığının Görünümü

### 2. 2. 1. Genel Anlamda Yasama Yetkisi: İşlev-Kapsam

Yasama organı kuvvetler arasında karakteristik yapısıyla farklı bir konumdadır. Yasama bir irade biçimi<sup>540</sup> olarak demokratikleşmenin ilk adımını ifade etmektedir. Gerçekten de tekil ve tekel kurgusuyla yürütme, egemen etrafında bir oluşum gösteren iktidar süreç içerisinde önceleri yasama iradesiyle bir paylaşım göstermiş ve ardından yasama etrafında toplanan bir olguya dönüşmüştür.

<sup>540</sup> Yasama türev bir oluşumdur. Dolayısıyla normun kaynağı olarak yasama iradesi temel norma bağlı olarak, bir faaliyet alanına sahiptir. Zaten norm, yani hukuk önsel olarak var olmayı gerektirir. Var olma tabii bir determinizm yasası olabileceği gibi rasyonel bir düşünce veya romantik bir duygu olabilir. Var olma ise beraberinde belirli bir sınırlılığı, acizliği ve yetkinsizliği getirir; çünkü var olan dünyevidir ve dünyevi olan romantik ve rasyonel olarak sınırlıdır. Dolayısıyla norm var olanın bir türevidir; dolayısıyla varoluşaldır ve yaşam pratiğinde kapsam ve hacim bakımından sınırlıdır. O halde normun kaynağı ister romantik olsun ister rasyonel olsun norm yapaydır ve yapay süreçlere ilişkindir. Türev bir oluşuma ait veya ona dair mükemmel bir norm yoktur. Ancak normun meşruluğu sorunu bir ölçüde aşılabilir. Şöyle ki, yasama iradesi temel norma, yani kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi gibi ilkeler dizisine uygun olduğu halde meşru kabul edilir. Öte yandan normda iradenin yeri yadsınamaz. Hukukun oluşmasında iradenin rolü saltlıkla vardır. Fakat, irade ussal düzenin öğelerine güdüye (motif) dayanıyorsa rasyonel bir iradecilik söz konusudur. “Ratio”da ise bütün objektif etmenler dikkate alınır. Adalet kavramı ve toplumsal realitenin “rasyonelitesine” kayıtsız kalınmaz. Zaten bu durumda hukuk akıl ve olguya bağlı olarak açıklanmaktadır. Yok, eğer irade devinime, duyular evreninin verilerine dayanmaktaysa her türlü keyfiligi içerebilir. Dolayısıyla Normun, yani hukukun kaynağı herhangi bir egemen irade, tarihsel süreç veya toplumsal etkileşim değildir. Gerçekten de Orta Çağ skolastiğinin Yunan felsefesinden Yeni Çağ’a aktardığı bu norm anlayışına göre norm bir ya da belli sayıdaki insanın iradesi değil, akılcı ve genel bir kuraldır; norm voluntas değil ratiodur. Bu tanım, devletin şekline bakılmaksızın monarşi için de aristokrasi için de demokrasi için de doğrudur. Hatta Aristoteles demokrasiden söz ederken normların haki olduğu demokrasiler ile halk iradesinin hakim olduğu demokrasiler arasında bir ayrım yapmaktadır. Ona göre normlar bağlı bir demokraside demogoglara yer yoktur, yalnızca erdemli bireylerin önceliği olabilir. Normların hakim olmadığı bir demokraside ise demogoglar türer; zira orada halk esasında çok başlı bir monarktan başka bir şey değildir. Ayrıca bkz. Carl Schmitt, Liberal Hukuk Devletinin İlkeleri ve Hukuk Devletinde Kanun Kavramı, s. 131-132. Hukuksal norm dirimsel kaynağı adalet, eşitlik ve özgürlük gibi değerler dizisi olan ve yaşam pratiğinde mutlak iyiye yönelmiş olan reel süreçlere ilişkin rasyonel tercihlerin sonucudur. O halde hukuk normunun kaynağı, oluşumu ve bilinçli tercihi aşamaları söz konusudur. Normun bilinçli tercihi aşamasında ilkeler dizisinin ve buna dayanan normun, yani hukukun rasyonelleştirilmesi ve böylece normun etkinliği sorununun çözülmesi sağlanır. İlkeler dizisine ilişkin ilk rasyonelleştirme adımı normların oluşumudur, ikinci adımı da bu normların etkin uygulanmasıdır. Bu şekilde kaynağı kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi olan ilkeler dizisi somut bir görünüm biçimi ve hareket kabiliyeti kazanır. Ancak norm ile değerler dizisi arasındaki ilişki salt hiyerarşik bir ilişki değildir. Nitekim Habermas’a göre de ahlak ve hukuk arasında, doğal hukukçuların savunduğu türden bir hiyerarşi düşüncesi söz konusu değildir. Hukuku daha çok ahlak için işlevsel bir tamamlayıcı olarak görmek gerekir. Pozitif yürürlüğü ve meşruluğu olan, mahkemeler önünde dava konusu edilebilen hukuk kuralları ahlaki olarak karar veren ve hareket eden kişileri salt subjektif bilinçten kaynaklanan ahlak kurallarının yol açabileceği kavramsal, eylemsel ve toplumsal yükümlülüklerden kurtarabilir. Hukuk, ampirik bakımdan bakıldığında, fazlaysıyla iddialı olmakla beraber yalnızca belirsiz ve çelişkili sonuçlara yol açma riski taşıyan ahlakın bu tür zaafalarını telafi edebilir. Bu, yasama iradesini ve yargıyı hukuk kurallarının ahlak ile uyumlu olması yönünde çaba gösterme yükümlülüğünden kurtarmaz. Fakat, hukuk kuralları öyle somut düzenlemelerdir ki hukukun meşruiyeti yalnızca “ahlak ilkelerini ters olmamak” şartına indirgenemez. Poizitif hukukun meşruiyeti özgürlüklere güvence sağlama işlevinden ileri gelir. Jürgen Habermas, “Hukuk Devleti ile Demokrasi Arasındaki İçsel İlişki Üzerine”, (Çev. Bilal Canatan), **Hukuk Devleti**, Ali Rıza Çoban (Ed.), Bilal Canatan, Adnan Küçük, Ankara: Adres Yayınları, 2008, s. 262-263.

Buradaki ilk adım önemlidir; zira iktidarın dağılımı söz konusudur. Bu bağlamda iradeyi Rousseau'cu yaklaşımla kısaca inceleyelim.

İrade olgusu iktidara toplumsal, rasyonelleşmiş biçimiyle kurumsal ve buna bağlı olarak kamusal güce dayalı meşru bir zemin oluşturur. İktidar bu zemin üzerinde yükseklik kazanır. Rousseau genel iradesini bu bağlam üzerinde kurgulamaktadır. Ona göre temel sorun hem kişiyi hem de her üyenin mülkünü ortak güce karşı koruyacak, bütüne katılsa da sadece kendisine itaat edeceği ve eskisi kadar özgür kalabileceği bir birleşme şeklini bulmaktır. Dolayısıyla toplumsal sözleşmenin özünde olmayanlar bir tarafa bırakılırsa, şunlara indirgendiği görülür: “Her birimiz kendi şahsımızı ve bütün güçlerimizi genel iradenin üst iradesine ortaklaşa adarız; karşılığında da her üyeyi bütünün bölünmez bir parçası olarak elde ederiz”.<sup>541</sup> Bu birleşme eylemi o an, sözleşme yapan her bireysel kişi yerine, meclisteki oy kadar üyeden oluşan tüzel ve kolektif bir yapı teşkil eder; bu meclis de birliğini, ortak benliğini, hayatını ve iradesini bu aynı icraattan elde eder.<sup>542</sup>

Rousseau'ya göre genel iradeye dayanan egemenlik devredilemez; çünkü iktidarlar el değiştirebilir ancak genel irade değiştiremez. Halk kendi iradesini devrettiği anda, halk değildir artık, nedeni bu ulusu aynı irade ile oluşturmasında saklıdır. Bu sebeple egemenliğin temsili de imkansızdır. Yine bu nedenle egemenlik bölünemez. Bölündüğü anda artık genel irade değil, özel iradeler söz konusudur. Egemenliği bölmekle onu yok etmek aynı şeydir. Dolayısıyla yasama, yürütme diye bir ayırım yapılamaz.<sup>543</sup> Aksi durumda uydurma bir egemenlik ortaya çıkar. Genel irade özel iradelerin tümü olduğundan kendisini oluşturan üyelerin aleyhine, ortak bir yarara aykırı bir karara varamaz; yani genel irade yanılmazdır. Böyle olunca, azınlıkta kalıp genel iradenin oluşumuna katılmayanlar yanılmışlardır. Ancak bu durum genel iradenin oluşumuna engel değildir. Yine de bu genel irade, kendine karşı olmayan kısmı gruplaşmalara izin verir. Ne var ki, siyasi parti, baskı grupları gibi bu gruplaşmalar asla genel yararın, politik kitlenin, yani halkın zararına olmaz. Halkın görüşlerini yansıtması açısından da yararlıdır.<sup>544</sup> Bu görüşle Rousseau, halk egemenliğine dayalı, güçler birliği ilkesinin geçerli olduğu bir yönetim biçiminde, muhalefetin görev alanı ve sınırlarını çizmektedir. Ona göre muhalefet, azınlıkta kalan ve yanılmış olan iradelerin ürünüdür,<sup>545</sup> görevini yaparken hep ortak yararı gözetecek, onun doğrultusunda görüş

<sup>541</sup> Jean Jacques Rousseau, **Toplum Sözleşmesi**, (Çev. Ayşe Meral), İstanbul: Alfa Yayınevi, 2016, s.27-28.

<sup>542</sup> Rousseau, s. 28.

<sup>543</sup> Nitekim Rousseau'ya göre yasayı yapan kişi o yasanın nasıl uygulanması ve yorumlanması gerektiğini herkesten daha iyi bilir. Bu nedenle yürütme gücünü yasama gücüyle birleştiren bir anayasadan daha iyi bir anayasa yok gibi görünmektedir. Rousseau, s. 98-99.

<sup>544</sup> Mehmet Akad ve Bihterin Vural Dinçkol, **Genel Kamu Hukuku**, 7. Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2013, 139-140.

<sup>545</sup> Rousseau genel irade olgusunu ortaya atarken muhalefeti bu genel iradenin hilafına bir olgu olarak görmektedir. Genel iradenin her zaman doğru ve yanılmaz olduğunun savunulması ilkel ve tekel bir iktidar kurgusuna karşı bir iktidar aktarımını gerçekleştirmek adına yapıldığında bir anlamda eleştirel yaklaşımı hak etmediği söylenebilir. Yasamanın alanının bu şekilde belirlenmesi dönemin iktidar anlayışına bir tür karşı tepki olarak görülmelidir. Dolayısıyla burada deyim yerindeyse her ne kadar

üretebilecektir.<sup>546</sup> Bununla beraber egemenlik mutlak, etkili bir güce de dayanmalıdır. Doğanın insana verdiği organları üzerindeki emretme yetkisini, sosyal sözleşme ile halka vermiştir ki, o da kendi üyelerine uygulayabilsin. Yani kendisine uygulanacak sosyal gücün kaynağı yine kendisidir.<sup>547</sup>

Rousseau yasayı bir genel irade eylemi olarak belirtir ve dolayısıyla yasanın kökeni olarak genel iradeyi gösterir.<sup>548</sup> Hükümdar da devletin bir üyesidir, yasaların üstünde değildir.<sup>549</sup> Yasalar, tam manasıyla yalnızca sivil birleşmelerin koşullarıdır. Yasalara boyun eğen halk bu yasaların yaratıcısı olmalıdır. Ancak Rousseau bu doğrultuda genel iradenin bir sonucu olarak gördüğü yasanın adaletsiz olup olmadığı da sorgulanamaz; zira kimse kendisine karşı adaletsiz olamaz. Nasıl oluyor da hem özgür oluyoruz hem de yasalara boyun eğiyoruz diye de sorgulayamayız. Zira onlar ancak iradelerimizin belgeleridir.

Peki genel irade nasıl normları üretecektir? Rousseau bu noktada “yasamacıya” ihtiyacın olduğunu belirtmektedir.<sup>550</sup> Uluslara uygun olan en iyi toplum kurallarını keşfetmek için, insanın bütün tutkularını görüp hiçbirine kapılmamış, doğamızı enine boyuna iyi bilip bu doğayla hiçbir

---

parlamenter sistemin ilk düğmesi yanlış iliklenmiş olsa da parlamenter demokrasiye gidilen süreçte Rousseau bu ilk adım olumlu karşılanabilir. Fakat bu yaklaşım gelişiminde bir parlamento kültürü çıkarmakla kalmadı, çoğunlukçu bir yaklaşımla parlamentoyu da etkisiz ve hatta “vatan haini” kılabilen bir yanılsamaya dönüştü. Otoriter ve hatta totaliter bir yaklaşıma evrilen genel irade olgusu, burada belirtmemiz gerekir ki bu Rousseau’nun da hilafına oldu, “milli irade” gibi mistifikasyona uğramış kimi olguları tekil ve tekelleştirerek yine ilkel iktidar kurgusuna geri döndü. Gerçekten de çoğunluğun yazgısını kendi yazgısına eşitleyen pek çok “karizmatik lider” (Bkz. Max Weber, **Bürokrasi ve Otorite**, (Çev. H. Bahadır Akın), 8. Baskı, Ankara: Adres Yayınları, 2017) ortaya çıktı. J. Talmon ve C. Popper bir lidere aktarılan iktidarın “demokratik bir mutalkıyeti” ve çoğunluk diktasını oluşturacağını (Herkül Millas, “Genel İrade”, **Agos Gazetesi**, 26.03.2015) belirtmektedir. Bu tehlike mevcut Türkiye için de geçerlidir. Türkiye henüz parlamenter demokrasiyi kökelştirmemiş ve siyasal açıdan içselleştirmemişken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gibi denge ve denetim mekanizması yeterli bir biçimde kurgulanmayan bir sisteme geçmiştir. Siyasal bilinci “tek adama” uzanan bir toplumsal bilincin hakim olduğu bir ortamda bu tür bir sistemin yerinde olmadığı söylenebilir. Ancak hukuksal düzenlemelerde ve siyasal eylem ve söylemlerde Türkiye bu tür bir yanlışla doğru sürüklenmektedir.

<sup>546</sup> Akad ve Dinçkol, s. 140.

<sup>547</sup> Akad ve Dinçkol, s. 140.

<sup>548</sup> Rousseau, s. 58.

<sup>549</sup> Burada Rousseau ilkel ve tekel iktidar kurgusuna, bir diğer söylemle yürütme ekseninde bir iktidar tasarımına karşı çıkmaktadır. Yasamanın tekelinde bulunan iktidar ve bunun hukuk üretim gücüne egemen de boyun eğecektir. Egemen burada iktidarını kaybettiği gibi toplumla eşitlenmekte ve bir anlamda hiyerarşik gücünü kaybederek düzleşmektedir. Buna göre hukuk önünde herkes eşittir. Böylece bu doğrultuda Rousseau’da hukuk devletin nüvelerini görmekteyiz. Bu durum parlamento kültüründen parlamenter demokrasiye geçişin en önemli vechesini oluşturmaktadır.

<sup>550</sup> Kanımızca belirsizlik, güvensizlik ve korku insanın normları keşfetmeye ve normları yaratmaya itmiştir. Dolayısıyla norm bir anlamda rasyonel ve romantik bilincin zorunlu bir yaratımıdır. Bununla beraber norm yalnızca eksik ve ilkel kültürün, insanın, yaşam rejiminin bir sonucu değildir. Bu normun kökenidir şüphesiz ancak norm daha sonra farklılaşan şekillerde üretilmeye başlanmıştır: ilkel üretim, iktidar üretimi, seçkinler, elitler üretimi, entelektüel, düşünür üretimi. Bu nedenle norm süreç içerisinde yetkin ve tam bilinçle de üretilmeye başlanmıştır. Rasyonel ve romantik yetileriyle insan tekil ve tekel olarak veya farklılaşan biçimlerde norm üretmeye devam etmektedir. Görüldüğü gibi norm modern anlamda toplum olmadan da, yani insan ve topluluk düzeyinde de vardır; bu nedenle normsuz toplum düşünilemeyeceği gibi, insan ve topluluklar da düşünülemez. Bu durumda norm hem bireysel, hem kümülatif hem de kolektif bir bilincin ürünü olarak ortaya çıkmaktadır. Normun buradaki temel işlevi inşa etmektir; işleyiş ise normun ikinci işlevidir.



ilişkisi olmamış, mutluluğu bizimkinden bağımsız olup bizim mutluluğumuzla ilgilenmeyi kabul etmiş, zamanın akışıyla kendisine uzak bir zafer bekleyerek bir yüzyılda çalışmış başka bir yüzyılda buna erişmiş üstün bir zeka gerekir. İnsanlara yasa vermek için tanrılar gerekir.<sup>551</sup> Bununla beraber yasama otoritesi ile egemen güç birbirinden ayrıdır. Buna göre hükümdar sadece yasamacının ortaya koyduğu modeli izler. Yasamacı makineyi icat eder, hükümdar ise sadece makineyi kuran ve onu çalıştıran işçidir. Rousseau'ya göre Yasamacı her bakımdan devlette olağanüstü bir insandır. Dehasıyla olduğu gibi, işi icabı da öyledir. Bu iş ne yargıçlık ne de egemenliktir. Yasamacının işi, cumhuriyeti kurma işidir, ancak onun yapısının içine girmez; insan dünyasıyla hiçbir ortak yanı olmayan tekil ve üstün bir görevdir zira insanlara komuta edenin yasalara komuta etmemesi gerektiği gibi, yasalara komuta edenin de artık insanlara komuta etmemesi gerekir. Yoksa tutkularının aracı haline gelen yasalar adaletsizliklerini sürdürmesinden başka bir işe yaramaz, eserinin kutsallığını bozacak bireysel görüşlerden asla kaçınamaz.<sup>552</sup>

Gelinen noktada Rousseau'ya ilişkin pek çok soruna değinilebilir. Ancak bu noktada temel sorun şudur: Toplum Sözleşmesi'nde öngörülen düzen, kendisinden beklenen sonuçları verecek midir? Rousseau, bireyler arasında eşitliği ve özgürlüğü gerçekleştirmek amacıyla hareket etmiş olsa dahi, kurmuş olduğu düzenin, pek çok yazar tarafından ileri sürülmüş olduğu gibi, despotizme, otoriter ve totaliter bir rejime<sup>553</sup> dönüşmesi mümkün müdür? Yanılmaz, hata yapmaz özelliğe haiz olduğu kabul edilen genel iradeye mutlak saygı yükümlülüğü bulunduğuna göre, bu soru Oktay'ın da belirttiği gibi haklı olarak sorulabilir.<sup>554</sup> Rousseau, genel iradeyi ve bu iradeye göre teşekkül eden yasayı herkesin içinde hissedeceğini söylemesine rağmen, kararlar oybirliği ile değil, oy çokluğu ile alınacaktır. Genel iradeyi sınırlayan doğal haklar ya da benzer görev gören bir ilke veya kurum olmadığına göre, azınlıkta kalanların en temel çıkarları, hak ve özgürlükleri çoğunluk iradesinin elindedir. Çoğunluk kararının her zaman kamu yararına yönelik olacağının bir garantisi de bulunmamaktadır. Rousseau'nun düzeninde, çoğunluk iradesinin genel irade olup olmadığını denetleyecek ya da tespit edecek bir odak da söz konusu değildir.<sup>555</sup> Şu halde bu eleştiri oldukça yerindedir ve dolayısıyla da haklıdır.<sup>556</sup>

<sup>551</sup> Rousseau, s. 60.

<sup>552</sup> Rousseau, s. 62.

<sup>553</sup> Kavram için bkz. Hannah Arendt, "Authority in the Twentieth Century", **The Review of Politics**, 18(4), 1956, s. 405.

<sup>554</sup> Oktay Uygun, **Demokrasi**, 2. Baskı, İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2014, s. 147.

<sup>555</sup> Uygun, s. 147-148.

<sup>556</sup> Rousseau'nun genel iradesi yepyeni bir yapılanmayı içermekle beraber, özünde, merkezi bir biçimde örgütlenip bireylerden kendisine gönüllü olarak itaat edilmesini sağlayan yüce, üstün bir erk olmayı sürdürür. Rousseau'nun devleti, yine bir Leviathan'dır; fakat bu kez, halkla özdeşleşmiş olan bir Leviathan. Mehmet Ali Ağaoğulları, **Ulus-Devlet Halkın Egemenliği**, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, 2010, s. 165. Ancak doktrinde Orhan'a göre genel iradeye ilişkin bu tür değerlendirmeler bir yanlış anlamın neticesidir. Ayrıntı için bkz. Özgüç Orhan, "J. J. Rousseau'da Genel İrade Kavramı", **Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi**, (14), 2012, 1-25.

Rousseaucu genel irade öğretisinin, kralın egemenliğini halka atfederek teokratik temeller üzerinde şekillenen Orta Çağ anlayışından uzaklaştığı doğrudur. Onun öğretisi, tebaayı yurttaşla dönüştürmesi açısından devlet-birey ilişkisine yeni bir boyut getirir. Ancak ulusa, bireyelere ait bir özellik olan iradeyi yüklediğinden ve bu iradeyi devlet ile özdeşleştirdiğinden teokratik nitelik taşımaya ve cismani olmayan bir ulus-kişi oluşturduğu da yadsınmaz. Rousseaucu genel irade bu yönleriyle, nitelikleri açısından kralın iradesinden farklı değildir<sup>557</sup>; yalnızca cismani kralda cismani olmayan ulusa geçmiştir. Duguit'in vurguladığı gibi irade her şeyden önce bir kişiyi akla getirir. Kendisinin, hareketlerinin, yaptığıının ya da yapmadığının bilincinde olan her varlık irade sahibidir. Bu nedenle, ulusun ve onunla özdeşleştirilen devletin bir iradesi olduğunu ileri sürebilmemiz, onun kişi olduğunu kabul etmememizi gerektirir.<sup>558</sup> Bu kişileştirilmiş ulus iradenin dışı yansıyış biçimi ise çoğunluk onayıdır. Diğer bir anlatımla ulusun iradesi çoğunluğun iradesidir.<sup>559</sup>

Rousseau'nun genel irade teorisi egemenliğin değişim ve dönüşümünde şüphesiz çok önemli bir aşamadır. Sadece kuramsal ve düşünsel boyutlarıyla bile egemenliğin kralın cismani bedeninden, halkın bedenine geçmesi bile oldukça değerli ve cesur bir girişimdir. Gerçekten de yasanın egemenin buyruğundan<sup>560</sup> genel iradenin buyruğuna evrilmesi oldukça değerlidir. Ancak bununla birlikte modern devlette egemenliğin mistik bir versiyona uğraması ihtimali ise bu kuramın sakıncalarındandır. Siyasal beden metaforunun halkın bedeninde mistik bir metamorfoza uğraması tehlikesi, ki bu gerçeklik kazanmış bir tehlikedir, kendisiyle birlikte temel ve türev sorunları da beraberinde getirmektedir. Zira bu şekilde bir yandan egemenliğin halkın bedeninde cisimleşmesi önlenmektedir, diğer yandan egemenlik modern devletle birlikte yine bir tür derinlik ve belirsizlik kazanmaktadır. Dolayısıyla Rousseau'nun genel irade teorisi siyasal iktidarın modern devlet iktidarından ayrılanması ve siyasal iktidarın hukuksallaşması bakımından önemli bir kazanımdır ancak bazı kayıtlarla.

Bu kayıtların en önemlisi yasamanın bir ilk adım olarak yürütme iradesinden ayrılanmasıdır. Dolayısıyla yasama, yürütme ve yargı olarak somutlaşan iktidar, kendileri ile özgülüşen ve hukuksal bir devlette görülmesi beklenen işlevsel farklılaşmanın bir sonucudur. Bu şekildeki iradeler arasında belirginleşen yetki ve görev dağılımı hukuksal bir zorunluluktur. Zira hukuksal iktidar, iktidarın tekil ve tekel olarak bir toplanmasını ve tortulaşmasını değil; aksine bir iktidar dağılımını denge ve denetim içerisinde öngörür. Bu bağlamda yasama iktidarı da diğer

<sup>557</sup> Korkut, *Ulus Devletin Ortaya Çıkışından Günümüze Kadar Kamu Hukukunda Egemenlik Kavramlaştırmaları*, s. 45.

<sup>558</sup> Korkut, *Ulus Devletin Ortaya Çıkışından Günümüze Kadar Kamu Hukukunda Egemenlik Kavramlaştırmaları*, s. 45.

<sup>559</sup> Korkut, *Ulus Devletin Ortaya Çıkışından Günümüze Kadar Kamu Hukukunda Egemenlik Kavramlaştırmaları*, s. 45.

<sup>560</sup> Bkz. John Austin, *Hukukun Belirlenmiş Alanı*, (Çev. Ülker Yükselbaba, Saim Üye ve Umut Koloş), İstanbul: Tekin Yayınları, 2015, s.27.

iktidarlardan yalnızca biridir ve işlev alanı ile bağlı olmak zorundadır.<sup>561</sup> Nitekim bunu aştığında yargısal denetime, anayasa yargısına tabi olmaktadır. Nitekim başkanlık hükümet sistemi tüm bu koşulları sağlamaktadır. Şöyle ki burada kuvvetlerin bir sert ayrımı söz konusudur, bununla birlikte kuvvetler arasında bir denge bulunmaktadır ve son olarak Federal Yüksek Mahkemenin hakemliğinde kuvvetler üzerinde bir yargısal denetim inşa edilmektedir.

Öte yandan günümüzdeki yasama iradesinin tecelli ettiği parlamentoların fonksiyonel durumunu ortaya koymakta yarar vardır. Schmitt bu bağlamda parlamentarizmin ilkelerinde bir değişim ve dönüşüm olduğunu belirtmektedir. Bu şekilde parlamento siyasal önderliğini ve önemini giderek kaybetmektedir. Dolayısıyla değişik görüşlerin aynı ortamda birbiriyle mücadele edebildiği ve oluşan kamusal/aleniyet ile toplumu ilgilendiren kararların alınabildiği birer oluşum olan parlamentolar bu özelliğini yitirme noktasına gelmiştir. Örneğin yasama iradesini temsil edenlerin aynı zamanda yürütme iradesinde görev alabilmeleri kuvvetler ayrılığının yasama ve yürütme ilişkileri bağlamında teorik kalmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla ortaya hak ve özgürlüklerin nasıl korunacağı sorunu çıkmaktadır.<sup>562</sup> Biz Schmitt'in bu tespitine katılmaktayız. Ancak bu sorunun yalnızca parlamenter hükümet sistemine ait olduğu da anlaşılmalıdır. Gerçekten de genel olarak hükümet sistemlerinin tipikliklerini yitirmeleri, bir diğer anlatımla yapı bozumuna uğramaları beraberinde bu tür sorunları getirebilmektedir.

Bu başlık altında biz yasama iradesinin belirlenmiş alanını ortaya koymaya çalıştık. Şimdi Türkiye'de yasama iradesinin alanını, yetkilerini ve denetim yollarını görelim.

## 2. 2. 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Alanı

2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde gerçekleştirilen en temel tartışmalardan biri yasama alanının daraltılıp daraltılmadığı sorunudur. İktidarın aktarılması sürecinde demokratikleşmenin ilk adımı olan yasama iktidarının gerçekleştirilmesi eğer kısıtlanıyorsa ortada demokrasi için büyük bir sorun var demektir. Çünkü demokrasinin esas tecelli ettiği yer parlamentolardır. Dolayısıyla parlamentonun her halükarda kuvvetler arasında (burada kastedilen yasama ve yürütme kuvvetleridir; zira yargı kanımızca her halükarda *primus inter pares* bir konumdadır) birincil ve öncelikli bir konumda olması gerekmektedir. Şu halde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi için geliştirilen bu iddianın tartışılması gerekir. Biz bu tartışmayı yaparken üç sorun<sup>563</sup> üzerinden gideceğiz. Birincisi yasamanın norm ihdası yetkisi kısıtlanmakta mıdır? İkincisi

<sup>561</sup> Bu siyasetin hukuk karşısında türev bir olgu olduğunu göstermektedir. Buna göre hukuk ilkeleri ile birlikte siyaseti tanımlar, sınırlarını belirtir ve anayasal bağlamda denetler. Bu yüzden biz Cerar'ın hukuk karşısında siyasetin üstün olduğu belirlemesine katılmıyoruz. Bkz. Miro Cerar, "The Relationship Between Law and Politics", *Annual Survey of International Law and Comparative Law*, XV, 2009, s. 19-41.

<sup>562</sup> Carl Schmitt, *Parlamenter Demokrasinin Krizi*, (Çev. A. Emre Zeybekoğlu), Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2006, s. 52-77.

<sup>563</sup> Ayrıca bkz. Haluk Alkan, *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Ankara: Liberte Yayınları, 2018, s. 22.

yasamanın yürütme iradesini denetleme yetkileri var mıdır ve varsa ne ölçüdedir? Üçüncüsü yasamada yetki devri söz konusu mudur? Şüphesiz biz bu soruları başkanlık hükümet sistemi üzerinden bir karşılaştırma yaparak cevaplandırmaya çalışacağız.

Bilindiği gibi kural olarak yasama yetkisinin asliliği, genelliği ve devredilmezliğinden söz edilir. Bu şekildeki genel kuralın tipik özelliği İngiltere'nin yazısız anayasa sisteminde görülmektedir. İngiltere'de yasama yetkisi konu bakımından sınırlandırılmamıştır. Burada basit çoğunlukla parlamento tarafından norm ihdas edilebilmektedir. Bununla birlikte kimi ülkelerde de yasama yetkisi bu şekilde geniş tutulmamaktadır. Örneğin Almanya'da anayasaca belirlenmiş yirmi alanda anayasa değişikliği yasaklanmıştır. Başkanlık sisteminin bulunduğu Brezilya'da anayasal olarak belirlenmiş dört husus dışında diğer konular yasamanın düzenleme yetkisine tabidir. Peru'da da başkan kararnamesi karşı-imza kurlarına tabi tutulmuştur, bu şekilde yasamanın denetim yetkisi geniş tutulmuştur. Biz yukarıda bunları inceledik.

Yasama yetkisi anayasal olarak üç şekilde sınırlandırılabilir. İlk olarak parlamentoya her konuda yasa yapma yetkisinin tanınmasıdır. Bu bir sınırlamadır. Çünkü zaten yasama yetkisinin bahsettiğimiz özelliğinden dolayı yasama yetkisinin genelliği söz konusudur. Bu şekilde bir belirtme beraberinde sınırlandırmayı getirir. İkinci olarak parlamentonun norm ihdas edebileceği alanın tespit edilmesidir. Bu şekilde genellikle bir sayma yöntemi kullanılır. Örneğin Fransa'da Anayasanın 34. maddesi Meclisin hangi konularda norm ihdas edebileceğini tek tek saymıştır. Anayasanın 37. maddesi belirtilen konular dışındaki alanlarda düzenleme gerçekleştirme yetkisini Bakanlar Kuruluna bırakmaktadır. Hal böyle olunca yürütmenin de norm ihdas edebilmesi söz konusu olur. Halbuki yürütmenin münhasıran norm üretimi kural olarak söz konusu değildir.<sup>564</sup> Üçüncü olarak da anayasa yargısından söz edilebilir. Anayasa norm üretimi sürecinde yasamanın üzerinde yer alan bir engeldir. Buna göre normlar anayasaya aykırı olmamalıdır. Olursa anayasal denetime tabi tutulur.

1982 Anayasasına bakıldığında ise yasama alanında Meclis konu bakımından sınırlandırılmamıştır. Ancak özellikle iki madde bağlamında yasama yetkisi kısıtlanmaktadır. (Burada yine İnkılap Kanunlarından ve özellikle 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Anayasa metninin 107. Maddesinde düzenlenmiş bulunan Cumhurbaşkanlığı Sekreterliği ve bu teşkilata ilişkin düzenleme gerçekleştirme yetkisi bütünüyle Cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapma

<sup>564</sup> Çünkü kuvvetler ayrılığına göre her kuvvetin organizasyonel formu, iç işleyişi ve oluşum yöntemi farklı olmalıdır. Gerek yasa koyma faaliyeti gerek diğer kuvvetlerin belirli bir alanı bulunmaktadır. Peter H. Aranson, Ernest Gellhorn ve Glen O. Robinson, "Theory of Legislation Delegation", **Cornell Law Review**, 68(1), 1982, s. 2. Bu da beraberinde kökeninde ve pratiğinde bir farklılaşma öngörmektedir. Şüphesiz bu farklılaşma belirli bir etkileşimi ve işbirliğini de gerektirmektedir. Bu durum aynı zamanda bir kuvvetin diğer kuvvetlere karşı koyma kabiliyetini de pekiştirir ve anlamlandırır. Dolayısıyla bir yandan kuvvetler arasında bir işbirliği diğer yandan bir farklılaşma söz konusu olmalıdır. Bu durum Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise aşınmıştır. Zira yasama alanı bir yandan belirsizleşmiş bir yandan da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi nedeniyle yürütme karşısında daralmıştır. Bu durum ilerleyen kısımlarda detaylı bir şekilde tartışılacaktır.

alanına bırakılmıştır ve buna ilişkin yargısal denetim yolu da kapatılmıştır) Nitekim Anayasasının 2. maddesi pek çok yoruma açık bir maddedir ve bu alanda anayasa değişikliği gerçekleştirmek mümkün değildir. Gerçekten de Anayasa Mahkemesi bu madde bağlamında Meclisin yasama alanını kimi kararlarında oldukça kısıtlamıştır.

Bu noktada Türkiye’de Anayasa Mahkemesinin bazı kararlarında ortaya koyduğu aktivist tutumuna değinmek gerekir. Zira Özbudun’un da belirttiği gibi, 1982 Anayasası yargısal aktivizme ortam hazırlayan oldukça elverişli hükümler içermektedir. Nitekim Anayasasının başlangıcı ile birlikte ilk üç maddesinde “toplumun huzuru”, “milli dayanışma”, “adalet”, “Atatürk milliyetçiliği” gibi anlam bakımından tanımlanması zor soyut değer ve ilkeler içeren kavramlar yer almaktadır. Anayasa’nın 2.maddesine göre “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir” denilmektedir. Görüldüğü gibi burada yer alan kavramların hepsi anlam belirliliği bakımından oldukça zorlu bir yorum faaliyeti gerektirmektedir. Özellikle Başlangıç bölümünde<sup>565</sup> “Türk milli menfaatleri”, “Türklüğün tarihi ve manevi değerleri”, “Atatürk milliyetçiliği, ilke ve inkılapları ve medeniyetçiliği” şeklinde daha da soyut ve belirsiz kavramlar kullanılmıştır. Dolayısıyla bu kavramların Anayasa Mahkemesinin aktivist tutum sergilemesine önemli olanak sağladığı söylenebilir.<sup>566</sup>

Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar incelendiğinde yukarıdaki yorumu büyük ölçüde doğruladığı gözlemlenmektedir. Gerçekten de Anayasa Mahkemesinin kararları bazen olumlu anlamda, fakat çoğunlukla olumsuz anlamda bir yargısal aktivizm örneği sergilediği söylenmiştir. Anayasa Mahkemesinin aktivist tavrına Özbudun’un belirttiği gibi Mahkemenin 1961 Anayasası döneminden bu yana anayasa değişikliklerine karşı olan tavrı, açık bir temele dayanmadığı halde yürürlüğü durdurma yetkisini kendisinde görmesi, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini Anayasa’da bulunmayan önemlilik, zorunluluk, ivedilik, kısa sürelilik şeklinde koşullara bağlaması, siyasi parti kapatma davalarında Anayasa ve kanun hükmünü oldukça katı bir biçimde yorumlayarak siyaset alanını oldukça sınırlandırması gibi pek çok örnek gösterilebilir.<sup>567</sup>

1982 Anayasası 2017 Anayasa değişikliği öncesi bakımından karakteristik olarak parlamenter hükümet sistemi özelliklerini taşımaktaydı. Dolayısıyla 2017 Anayasa değişikliğinden önceki Anayasa metni dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığı Sekreterliği Kararnamesi, OHAL ve

<sup>565</sup> Burada başlangıç bölümleri ile ilgili Soysal’ın benzetmesi gerçekten yerindedir. Nitekim Soysal “*alaturka müzikte fasıla başlarken peşrev çalınması ya da operalarda uvetürle oyuna başlanması gibi, anayasalarda da asıl metne girerken o metnin genel havasını verecek, yapılmasında rol oynayan temel düşünceleri gösterecek bir kısım koymak gelenek haline gelmiştir.*” Mümtaz Soysal, **Anayasaya Giriş**, 2. Baskı, Ankara: Sevinç Matbaası, 1969, s. 201’den aktaran Murat Sevinç, **Anayasa Yazıları**, Ankara: İmaj Yayınevi, 2010, s. 42.

<sup>566</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi**, s. 259.

<sup>567</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Mahkemesinin Yargısal Aktivizmi ve Siyasal Elitlerin Tepkisi**, s. 264. Nitekim Korucu da yaptığı önemli çalışmasında Türk Anayasa Mahkemesi’nin yargısal aktivizm tutumunu çeşitli kararlar eşliğinde ve “yargısal aktivizmin görünüm biçimleri” başlığı altında incelemiştir. Bu konuda bkz. Korucu, 54-116.

sıkıyönetim dönemlerinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun çıkartabileceği Kanun Hükmünde Kararname ve yine kanunun belirlediği limitler arasında ihdas edilebilen olağan dönem Kanun hükmünde Kararname yetkileri dışında yürütme iradesine asli düzenleme gerçekleştirme yetkisinin tanınmadığı söylenebilir. Ancak 2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde hükümet sistemi artık başkanlık hükümet sisteminden mülhem olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemidir. Haliyle başkanlık sisteminden mülhem olduğu için bu hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olgusu ile karşılaşmaktayız. Bununla birlikte burada esas sorun şudur: Acaba burada arketip başkanlık sisteminin doğasına bir aykırılık var mıdır? Yasama ve yürütme iradeleri ve bunların yetki alanına ilişkin denge nasıl sağlanmışır? Biz aşağıda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini önemine binaen ayrıca değerlendireceğiz.

Ancak burada şunları söylememiz gerekir: İlk olarak kararname yetkisi Cumhurbaşkanlığı Sisteminin başkanlık sisteminden mülhem olmasından kaynaklanmaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir ve halka karşı kimi sorumlulukları bulunmaktadır. Şu halde Cumhurbaşkanının belirli bir otoritesi ve politika oluşturabilme inisiyatifinin bulunması gerekir. Bu bağlamda da yürütme alanına giren konularda Cumhurbaşkanının personelinin belirleme, gereken teşkilatı oluşturma, kurumsal revizyonu gerçekleştirme gibi kimi yetkilerle güçlendirilmesi zorunludur. Çünkü ancak bu şekilde halk bir Cumhurbaşkanını sorumlu tutabilir.

Fakat Cumhurbaşkanına bu yetkilerin verilmesi ne kadar gerekliyse kararname yetkisinin sınırlarının net bir şekilde çizilmesi de o kadar zorunludur. Her şeyden önce bu yetkinin yürütme alanına ilişki olması birinci koşuldur.<sup>568</sup> Dolayısıyla kararnamenin yetki alanı yasamanın yetki alanına taşmaması gerekir. Aksi takdirde bir yandan yetki tartışması ortaya çıkabilir diğer yandan da kuvvetler ayrılığı anlamını yitirebilir. Ki bu tür bir halde de rejimin niteliği tartışmalı hale gelebilir. Bunun tam aksi de doğru değildir; zira kararname yetkisi parlamenter hükümet sistemindeki tüzük ve yönetmelik gibi yetkilere indirgenirse bu durumda da Cumhurbaşkanının politika oluşturması ve bunu sürdürebilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla kararname yetkisinin oldukça net bir şekilde belirlenmesi, kapsamının tespit edilmesi ve sınırlarının ortaya konulması gerekmektedir.

İşte biz aşağıda tüm bu sorunları Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ekseninde tartışacağız. Şimdilik yalnızca bu temel değerlendirmeyi sunmuş olalım.

<sup>568</sup> Peki, burada yürütme yetkisine ilişkin alanın tespiti nasıl yapılacaktır? Bunu aşağıda detaylı bir biçimde tartışacağız. Ancak burada şunu belirtelim ki yürütme alanı öyle sınırsız bir yetki alanı değildir. Kararname yetkisinin başkanlık sisteminin doğasından kaynaklanan kimi sınırları söz konusudur. Kaldı ki çerçeve kanunlar zaten kararname yetkisinin hukuksal sınırlarını ortaya koymaktadır. Kararname yetkisinin alanına ilişkin bir kanun ayrıca Meclis tarafından çıkartılabilir. O halde kararname yetkisinin sınırları en üst olarak anayasal düzeyde belirlenmektedir.

### 2. 2. 2. 1. Yasamanın Yetkileri

Ardant ve Matieu'nun belirttikleri gibi demokrasinin normatif biçimini<sup>569</sup> gerçekleştirecek sihirli bir iksire maalesef ki sahip değiliz.<sup>570</sup> Biz elimizdeki araç ve kurumlarla demokrasinin en azından ampirik<sup>571</sup> bir tasarımını gerçekleştirmek zorundayız. Demokrasi iyi bir yönetimin eylemselliğini, bir diğer söylemle hareket kabiliyetini teşkil etmektedir. Dolayısıyla demokrasi bu yönüyle siyasi iktidarın karakterini şekillendirir. Burada nasıl ki iktidarın kaynağı ilahi alandan ayrımlanmışsa aynı şekilde modern zamanlarda siyasi iktidarın meşruiyeti bu alanın reel düzleme yansıtılan dinsel, ideolojik ve sair türevlerinden soyutlanmalıdır. Bu durumda adeta bir mit, kutsal bir var oluş dayanağı olarak gösterilen halk iradesi ve bunun tezahürü olan çoğunlukçu demokrasi anlayışı siyasi iktidarın meşruiyeti olamaz.<sup>572</sup> Birey dahil toplumsal ve siyasal alana ilişkin tüm yapı birimleri herhangi bir veri üzerinden çoğunlukta veya iktidarda olup olmadıklarına bağlı olmaksızın hak ve özgürlüklerin güvence altında olması, özerk yaşam alanlarının korunması gerekir.

Dolayısıyla çoğulcu demokrasi anlayışı siyasi iktidarın meşruiyeti sorunu açısından değerlendirilmelidir.<sup>573</sup> Bu bağlamda da demokratik hukuk devleti, ideal olana varma tırmanışında elde edilen çok değerli ve somut bir kazanımdır. Bununla birlikte yeryüzünde uygulanabilecek iyi bir yönetimin somut bir görünüm biçimi olarak demokratik hukuk devletinin çok değişkenli bir denklem niteliğinde olduğu söylenebilir. İşte yasama iradesi bu bağlamda üzerinde durmamız gereken en temel değişkenlerden birisidir.

Yasama devlet iktidarının asli olarak tecelli ettiği bir kurumdur. Zira yasama iradesinin tasarruf yetkisi oldukça geniştir. Bunun somutlaştığı yer norm ihdas etme sürecidir. Bu yasama iradesinin egemen irade olduğunun alametidir. Norm ihdas etme yetkisi beraberinde bir emretme yetkisini de getirir. Ancak bu emretme yetkisi de meşru,<sup>574</sup> sınırlı ve denetimlidir. Meşrudur çünkü halkın iradesinin tecelli ettiği yerdir, sınırlıdır çünkü anayasa ile bağlı kılınmıştır, denetimlidir çünkü anayasa yargısına tabi tutulmuştur. Tüm bunların bir amacı vardır: devlet iktidarını sınırlandırmak ve bu sınırlı ortamda bireyin hak ve özgürlüklerini güvenceye bağlamak.

<sup>569</sup> Bu bağlamda ayrıca bkz. Jurgen Habermas, "Three Normative Models of Democracy", **Constellations**, 1(1), 1994, s. 1-10.

<sup>570</sup> Philippe Ardant ve Bertrand Mathieu, **Institution Politiques et Droit Constitutionnel**, 23. Baskı, Paris: Yayınevi Yok, 2011, s. 215.

<sup>571</sup> Bu konuda bkz. Robert A. Dahl, **Polyarchy: Participation and Opposition**, New Heaven: Yale University Pres, 1971.

<sup>572</sup> Nitekim Pasquino'nun ortaya koyduğu gibi demokraside siyasi partiler girdikleri seçimi kaybedebilir. Dolayısıyla demokrasilerde yapılan seçimler kaybedenlerin cehenneme gönderildiği kutsal bir olgu değildir. Aksine demokraside azınlığın hak ve özgürlükleri korunur. Kazanan yalnızca belli bir süre için ve hakem denetimi altında iktidar olur. Pasquale Pasquino, "Constitutional Adjudication and Democracy, Comparative Perspectives: USA, France, Italy", **Ratio Juris**, 11(1), 1998, s. 47.

<sup>573</sup> Bu demokrasinin sınırları için bkz. Mustafa Erdoğan, **Hukuk ve Demokrasi**, İstanbul: Kesit Yayınları, 2013, s. 40-51.

<sup>574</sup> Elisabeth Zoller, **Droit Constitutionnel**, Paris: PUF, 1998, s. 345.

Bu bağlamda 1982 Anayasasına bakıldığında burada tüm bu araç ve kurumların öngörüldüğünü görmekteyiz. Gerçekten de Anayasada yasamaya ait şu yetki ve görevler bulunmaktadır: kanun koymak, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı ve Bakanları denetlemek, bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına karar vermek, savaş ilanına karar vermek, milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, genel ve özel af ilanına karar vermek ve diğer görev ve yetkileri yerine getirmek. Biz burada bunların üzerinde detaylı bir şekilde durmayacağız. Dolayısıyla aşağıda hükümet sistemi bağlamında önemli gördüğümüz TBMM'nin yürütmeyi denetimi, yetki devri sorununu ve yasama ve yürütme ilişkilerini inceleyeceğiz. Şimdi bunları görelim.

### 2. 2. 2. 2. TBMM'nin Yürütme Üzerindeki Denetiminin Niteliği ve Türleri

Denetimin derecesi hükümet sistemine göre değişse de yasama iradesinin temel görevlerinden birisi de yürütme erkini denetlemektir.<sup>575</sup> Gerçekten de parlamenter hükümet sisteminde yasama iradesinin yürütme üzerindeki denetimi oldukça güçlüdür; nitekim soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru gibi gibi denetim araçları söz konusudur. Ancak başkanlık sisteminde bu denetim daha farklıdır; burada meclis araştırması ve *impeachment* vardır, ancak görüldüğü gibi denetim araçları sınırlıdır. Özellikle *impeachment* usulünde başkan görevden de alınabilir, fakat bu siyasi değil cezai (bir suç işlediği iddiasıyla) bir denetimdir.

2017 Anayasa değişiklikleri ile birlikte Türkiye'de hükümet sistemi değişmiştir. Başkanlık sisteminden mülhem olan ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi denilen yeni hükümet sisteminde yasama ve yürütme ilişkileri de değişme uğramıştır. Bu çerçevede TBMM'nin yürütme iradesini denetleme yetkileri de değişmiştir. Nitekim Anayasanın 98. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.  
Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir.  
Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.  
Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.  
Yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.  
Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.”

bu değişiklikler Özbudun<sup>576</sup> izlenerek şu şekilde ifade edilebilir:

<sup>575</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 666.

<sup>576</sup> Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 17. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2017, s. 300.



a. Gensoru yolu kaldırılmıştır. Zira gensoru parlamenter hükümet sisteminde bakanlar kurulunun kolektif ve bireysel siyasi sorumluluklarını işletmeye ilişkindir. Hareket geçirilen gensoru yolu ile, güvensizlik oyu aracılığıyla, hükümet veya tek tek bakanlar görevden alınabilmektedir. Ancak parlamenter hükümet sisteminin ortadan kaldırılmasıyla bu yol da hükümsüz kılınmıştır. Çünkü buna göre yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğu kurumu terk edilmiştir. Nitekim bu bağlamda Anayasanın 99. maddesi de ilga edilmiştir.

b. Yazılı soru korunmuş, fakat sözlü soru yürürlükten kaldırılmıştır.

c. Parlamenter hükümet sisteminde başbakan ve bakanların cezai sorumluluklarını düzenleyen meclis soruşturmasının hukuki niteliği de bu bağlamda değiştirilmiştir. Zira Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme artık Cumhurbaşkanı eksenlidir. Bu nedenle de parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunu kabul etmek mümkün değildir. Bu bağlamda meclis soruşturmasını düzenleyen Anayasanın 100. maddesi ilga edilmiş, bu kurum, Anayasanın 105. maddesinde Cumhurbaşkanı için, 106. maddesinde ise Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için yeniden düzenlemeye kavuşturulmuştur.

İşte biz aşağıda bu değişiklikler çerçevesinde Meclisin denetim işlevini ve niteliğini tartışacağız. Buradaki temel kaygımız söz konusu değişimin arketip başkanlık sistemine uygun olup olmadığı ve bunun demokratik hukuk devleti araçlarıyla bağdaşp bağdaşmadığı olacaktır.

### **2. 2. 2. 2. 1. Yazılı Soru**

Anayasanın 98. Maddesinin eski halinde yazılı ve sözlü olmak üzere iki tür soru usulü söz konusuydu. 2017 Anayasa değişikliği neticesinde Anayasada yalnızca yazılı soru usulüne yer verilmiştir. Buna göre “yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sorumlularından ibarettir”. TBMM içtüzüğüne (m. 99/1) göre yazılı soruda sorunun cevabı Cumhurbaşkanlığı veya ilgili bakanlık tarafından Meclis Başkanlığına yazılı olarak sunulur. Başkan da bu cevabı derhal sorunun ait olduğu milletvekiline iletir.

Ancak burada kısaca belirtilen ifadeler değerlendirildiğinde görülmektedir ki yazılı sorunun denetim bağlamındaki işlevi oldukça etkisizdir. Yazılı sorudan sonra herhangi bir oylama yapılmaz. Yazılı soru yolu ile ne Cumhurbaşkanı, ne Cumhurbaşkanı yardımcısı ne de herhangi bir bakan düşürülebilir. Yalnızca yazılı sorunun uyarılma işlevinden burada söz edilebilir. Ancak uyarılma işlevi de yazılı sorunun yine bir etkinliğinin olduğunu gösterir. Çünkü belirli bir soru ile karşı karşıya kalma ihtimali ister istemez beraberinde bir denetim getirir.

## 2. 2. 2. 2. Genel Görüşme

Anayasanın 98. maddesine göre genel görüşme “toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir”. Burada toplumun ve devletin faaliyetlerinin açığa çıkması ve halk iradesinin tecelli ettiği organ olan Mecliste tartışılması söz konusudur. Genel görüşme bu bakımdan demokratik hukuk devleti açısından önem ihtiva etmektedir. Çünkü devlet faaliyetlerinin şeffaf olması hukuk devletinin en önemli özelliğidir. Bir hukuk devletinde devlet faaliyetleri belirlidir, tanımlıdır, sınırlıdır ve denetimlidir. Dolayısıyla biz etkin bir şekilde uygulanabilen bir genel görüşme yolunu oldukça önemli görüyoruz.

Bununla birlikte TBMM İçtüzüğüne göre genel görüşme siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili önergesiyle açılabilir. Önerge Meclis Başkanlığına verilir ve genel görüşme açılıp açılmayacağını Genel Kurul işaretle oylama suretiyle karar verir (İçtüzük m. 102). Ancak burada belirtmek gerekir ki genel görüşme sonucunda Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının veya bakanların sorumluluğunu doğuracak bir oylama gerçekleştirilmez. Fakat yukarıda da belirttiğimiz gibi genel görüşme yolu yazılı soru yolundan daha etkindir. Çünkü ortada Genel Kurulda artık bir görüşme gerçekleştirilmektedir. Burada devlet faaliyetlerinin veya toplumu ilgilendiren bir konunun etraflıca tartışılması ve bunun neticesinde kamuoyunun dikkatinin bu konular üzerinde yoğunlaşması sağlanır. Devlet faaliyetlerinin gizli kalmaması<sup>577</sup> ve en asli organda tartışılmaya açılması bu açıdan önemlidir.

## 2. 2. 2. 3. Meclis Araştırması

Anayasanın 98. maddesine göre meclis araştırması “belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir”. TBMM İçtüzüğü'nün 104. maddesinin üçüncü fıkrasına göre “Meclis araştırmasının açılmasında genel görüşme açılmasındaki hükümler uygulanır”. Dolayısıyla meclis araştırmasının açılmasını, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili bir önerge ile isteyebilir. Önerge Meclis Başkanlığına verilir ve bu yolun açılıp açılmayacağına Genel Kurul işaretle oylama suretiyle karar verir.

Bununla birlikte bu yolla da Genel Kurulda herhangi bir karar alınması ve Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların sorumluluğunun doğması mümkün değildir. Fakat Gözler'in de belirttiği gibi bu usul tamamıyla etkisiz ve yararsız değildir. Bir defa meclis araştırması Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların “kirli

<sup>577</sup> Belirtmek gerekir ki “devlet aklının” en çok çekindiği denetim yolu genel görüşmedir. Devlet aklı devletin gerekiyorsa hukuktan ve etik kurallardan sapabilmesini ifade eder. Mithat Sancar, “Devlet Aklı” Kısacasında Hukuk Devleti, 7. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2014, s. 15. Dolayısıyla devlet aklı devlet faaliyetlerinin gizli kalmasını ister. İşte burada genel görüşme yolu devlet aklının en çok çekindiği yol olarak ortaya çıkmaktadır. Zira bu şekilde devletin eylem ve işlemlerinin şeffaflaşması ve günyüzüne çıkması söz konusu olmaktadır.

çamaşırlarını” ortaya çıkarılması bizatihi bir denetim işlevi görür. İkinci olarak meclis araştırması sonucunda elde edilen bilgilerin ışığında TBMM’nin yeni bir norm koyması veya mevcut bir normda değişiklik gerçekleştirmesi mümkündür.<sup>578</sup> Nitekim Özbudun’un da ifade ettiği gibi meclis araştırması yolu TBMM’ye kanun yapma sürecinde yardımcı olacak bir denetim aracıdır.<sup>579</sup>

#### 2. 2. 2. 2. 4. Meclis Soruşturması

Anayasanın 98. maddesinin dördüncü fıkrasına göre “meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106. maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir”. Burada bu kişiler görevde olmasalar bile, görevdeyken görevleri sebebiyle işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı haklarında meclis soruşturması yolu açılabilir (m. 106/8). Gözler’in belirttiği gibi meclis soruşturması usulü bir taraftan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları yargı organı tarafından tahrik edebilecek düzmece suç soruşturmalarına karşı; diğer taraftan da, yargı organının yürütme organına karşı korur. Bu tür bir yol benimsenmezse o halde Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar genel mahkemelerde yargılanırlar ve genel mahkemeler, bu önemli kişileri yargılamaktan çekinebilirler. Gerçekten de sözgelimi HSK’nın aynı zamanda başkanı olan Adalet Bakanının genel mahkemelerde yargılanması halinde bu davaya bakan hakimlerin kendilerini pek muhtemelen baskı altında hissedecekleri söylenebilir.<sup>580</sup>

Bununla birlikte meclis soruşturmasına “Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla” başvurulabilir. Şu halde bu yol cezai sorumluluğa ilişkin bir yoldur. Dolayısıyla meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların<sup>581</sup> görevde buldukları sırada görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır.<sup>582</sup> “Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir” (Anayasa m. 106/5). “Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir” (m. 106/5). Değişiklik öncesi soruşturma açılması için toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabul oyu yeterliydi. Görüşmeler tamamlandıktan sonra ise oluşturulan Komisyonun raporu Genel Kurulda karara bağlanır. Genel Kurul, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın Yüce

<sup>578</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 263.

<sup>579</sup> Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 10. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2009, s. 311.

<sup>580</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 263.

<sup>581</sup> Dolayısıyla burada dikkat çeken bir husus da suçlandırmanın kapsamı bakımından Cumhurbaşkanı ile diğerleri arasında gerçekleştirilen ayrımdır. Zira Cumhurbaşkanı göreve ilişkin olsun veya olmasın bir suç işlediği iddiasıyla karşı karşıya kaldığında, Anayasanın 105/1 hükmüne tabi tutulmakta iken Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar açısından ise yalnızca görevleriyle ilgili bir suç işledikleri iddiası söz konusu olduğu zaman belirtilen yöntem uygulama alanı bulmaktadır (m. 106/5). Üstelik Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında görevle ilgili olmayan bir suç iddiası gündeme geldiğinde, söz konusu kişilerin *yasama dokunulmazlığına* ilişkin hükümlerden yararlanacakları ortaya konulmuştur (m. 106/10).

<sup>582</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 311.

Divana sevkine ancak üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyu ile karar verebilir (m.106/7). Yüce Divan Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan hakkında mahkumiyet kararı vermiş ise, ceza infaz edilir. Eğer seçilmeye engel bir suçtan mahkumiyet söz konusu ise görevleri sona erer. Yüce Divan beraat kararı vermiş ise, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan görevde kalmaya devam eder. Değişiklikten önce Yüce Divana sevk bakanın görevini sona erdirirdi.

Burada “görevleriyle ilgili suç” kavramının açıklanması gerekir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, Türk Ceza Kanununun uygulanması açısından kamu görevlisi sayılır. Zimmet, irtikap, rüşvet alma, görevi kötüye kullanma, göreve ilişkin sırrın açıklanması, kamu görevlisinin ticareti, kamu görevinin terki, resmi belgede sahtecilik gibi suçların bakanın göreviyle ilgili olmak koşuluyla işlenmesi halinde, meclis soruşturması usulüne konu olabilecekleri söylenebilir.<sup>583</sup>

Öte yandan burada Gözler’in 2017 Anayasa değişikliğine bu bağlamdaki eleştirisine değinelim. Gerçekten de yukarıda belirtildiği gibi 2017 Anayasa değişikliğiyle meclis soruşturması açılması istemi üye tamsayısının salt çoğunluğu, açılması isteminin kabulü üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ve nihayet Yüce Divana sevk kararı üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuna bağlanmıştır. Burada öngörülen çoğunlukların gerçekleşmesi fevkalade zordur. Üye tamsayısının beşte üçü veya üçte ikisi Anayasa değişikliği için aranan nitelikli çoğunluklardır. Bir bakanın Yüce Divana sevk Anayasa değişikliği kadar önemli bir husus mudur? Dolayısıyla söz konusu bu değişiklikten sonra meclis soruşturması usulünün işleme ihtimali fevkalade güçtür. Anayasayı değiştiren güçler, herhalde Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların yargılanmalarını hiçbir şekilde istememişlerdir. Sonuçta Cumhurbaşkanı ve yardımcılara bir nevi fiili cezai sorumsuzluk getirildiği söylenebilir.<sup>584</sup> Cumhurbaşkanı ve yardımcılarının belirli ölçüde cezai korumaya ihtiyaçları varsa da bu oranda yüksek bir korumanın açıklanabilir bir tarafı söz konusu değildir. Meclis soruşturmasının işlemez hale getirilmesi, yürütme, yasama ve yargı arasındaki dengeyi bozar niteliktedir. Yasama yürütmeyi denetleyemez; yargı da Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları yargılayamaz hale gelir.<sup>585</sup> Biz Gözler’e katılmaktayız. Gerçekten de meclis soruşturmasından neden bu denli çekinildiğini anlamak imkansızdır. Ortada bir masumiyet söz

<sup>583</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 264.

<sup>584</sup> Görüldüğü gibi aranan nitelikli çoğunlukların uygulamaya dökülmesi oldukça zordur; ancak bunun da ötesinde, Cumhurbaşkanı’nın soruşturma açılmasına karar verilmeden önce, salt çoğunluk (veya daha yüksek oranda çoğunluk) gibi ciddi bir çoğunluk tarafından seçilmesine engel nitelikte bir suç işlediği iddiasıyla önerge verilmesi aşamasında, Anayasanın 116. Maddesi uyarınca kendisi ile birlikte Meclis seçimlerinin yenilenmesini sağlama olanağına sahiptir. Seçimlerin yenilenmesi kararı, Cumhurbaşkanı’nın başka herhangi bir makama danışmadan tamamıyla kendi takdiri ile uygulamaya aktarabileceği bir yetkiyi betimlemektedir. Bu bağlamda, seçimlerin tek bir irade ile yenilenmesinin olasılığı bile, Cumhurbaşkanı’nın Meclisin salt çoğunluğunun veya daha fazlasının iradesini boşa çıkarabilecek bir üstünlüğünü ortaya koymaktadır. Bkz. Okşar, s. 161.

<sup>585</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 266.

konusu ise bu zaten Yüce Divan yargılaması sonucunda ortaya çıkacaktır. O halde neden bu denli bu usul zorlaştırılmıştır?

### 2. 2. 2. 3. Denetim Türlerinin İşlevsel Değeri

Genel olarak yürütmenin ve tüm kapsamıyla siyasi iktidarın denetlenmesinin sebepleri şu şekilde ortaya konulabilir. Buna göre siyasi iktidar bütün faaliyetlerinde kanunlara ve kanun koyucunun iradesine uygun hareket etmelidir. Keyfi ve kişisel çıkarları doğrultusundaki yorum ve uygulamalardan, yani keyfi yönetimden kaçınmalıdır. Böylelikle yönetilenlerin hak ve özgürlükleri, iktidar iradesi ve bireysel irade geriliminde bireyin iradesi korunmuş olunur. Yönetilenler ile siyasi iktidar arasında toplumsal bir iletişim kanalı kurulmuş olur; iletişim ve etkileşim bu şekilde sağlanır. İstem, düşünce ve eleştiriler ve dolayısıyla bireysel ve toplumsal dinamizm siyasi iktidara aktarılır. Ayrıca yapılmaması gereken faaliyetlerin önüne geçilir, sorun oluşturan faaliyetler engellenir. Sorun ve aksaklıklar giderilir ve tekrarlanmaları önlenir. Bireysel ve kamusal yarar arasındaki denge sağlanır ve hak ve özgürlükler güvenceye bağlanır.

Klaik parlamenter sistemde yürütme kuvvetinin etkin kolu, yani hükümet, meclisin içinden neşet eder ve siyasi olarak ona karşı sorumlu olur. Bu nedenle meclisin elinde hükmeti denetlemek için meclis araştırması, soru ve gensoru gibi kimi araçlar bulunmaktadır. Saf başkanlık sisteminde ise gerek meclis gerek başkan halk tarafından seçilir ve sistem esasen bu şekilde sert kuvvetler ayrılığına dayanır. Bu bakımdan meclis başkanı koltuğundan indirmeyeceği ve siyaseten hesap soramayacağı gibi, başkan da meclisin görevine son veremez.

Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine bakıldığında bu açıdan melez bir sistem olduğu söylenebilir. Bu sistem bu yönüyle saf başkanlık sisteminden uzaklaşmaktadır. Böylece saf başkanlık sisteminin temel dinamiği olan sert kuvvetler ayrılığı da anlamını yitirmektedir. Çünkü Cumhurbaşkanı ile TBMM'ye birbirlerinin görevlerine son verebilme imkanı tanınmaktadır. Bu durumda yasama ve yürütmenin görev sürelerinin birbirine eşitlendiği görülmektedir. İlk bakışta karşılıklı bir "silah" olduğu düşünülse de bu yetki biçiminin yürütmeyi yasama karşısında güçlendirdiği söylenebilir.

Bu hususa kısaca dikkat çekildikten sonra genel olarak TBMM'nin elindeki denge ve denetim araçlarının etkisiz kaldığını belirtmek mümkündür. Bu bakımdan öncelikle belirtmek gerekir ki gensoru kurumu kaldırılmıştır. Bu sonuç sistemin başkanlık sisteminden mülhem bir sistem olmasından ötürü olağan karşılanabilir. Bununla beraber, Anayasanın değişik 98. maddesinde bulunan ve halen anayasal düzen içerisinde varlıklarını sürdüren kimi denetim araçlarının tasarımında sorunlar bulunmaktadır. Örneğin soru kurumuna göre "Yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içerisinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir." (Anayasa m. 98/5) denilmektedir. Burada öncelikle artık milletvekilleri muhataplarına sözlü soru soramayacaktır.

Bununla birlikte eskiden “Bakanlar Kurulu adına ... cevaplanmak üzere Başbakan veya bakanlardan...” bilgi istenimi biçiminde düzenlenen soru kurumu, yeni haliyle “...Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara...” ancak yöneltilebilmektedir. Bu husus kamu hukukun temel prensiplerinden olan yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü burada yürütmenin etkin kanadı olarak Cumhurbaşkanı sorudan muaf tutulmuştur.

Dolayısıyla Meclisin yürütmeyi denetleme yetkisine bakıldığında ise denetimin oldukça zayıf kaldığı görülmektedir.<sup>586</sup> Gerçekten de etkin bir denetim mekanizması olan meclis oluşturması oldukça güç koşullara bağlanmıştır. Bu durum ise demokratik bir hukuk devletinde Meclisin işlevini tam anlamıyla gerçekleştirmesini engelleyici niteliktedir.

Anayasa iktidarı düzenleyen dolayısıyla da sınırlandırıcı ve dengeleyen üstün hukuk kuralıdır. Anayasa bu yönüyle yönetilenlerin güvencesini, sivil toplumun meşru kaynağını teşkil etmektedir. Hukukun en üst düzeyinde bir fren mekanizması şeklinde çalışan anayasa hak ve özgürlüklerin de böylece teminatıdır. Sivil alanın siyasi alan üzerindeki etkisi niteliğindeki anayasa bir anlamda yönetenleri sınırlama tekniğidir. Kitle karşısında bireyi önceleyen anayasa bu yönüyle politik kurgunun ötesinde bir hukuksal kurgudur. Bu bağlamda 2017 Anayasa değişikliğinin yürütmeyi güçlendirici tekniği parlamentoyu yetkisizleştirmektedir. Dolayısıyla 2017 Anayasa değişikliği iktidarı hukukla sınırlamak değil, tam tersine onu güçlendirmek ve hukukun en üst düzeyinde anayasayı bir iktidar aracı haline getirmektedir. Ne yazık ki Türkiye’de yeni anayasacılığın semantik ve aynı zamanda normatif boyutu budur. Norm aracılığı ile hak burada daraltılmaktadır. 2017 Anayasa değişikliği hürriyet karşısında otoriter yönetim biçiminin cihazlanmasıdır. Anayasa ideolojisine normatif bir değer tanıyan bu anayasa değişikliği hak ve özgürlükleri genel sınırlandırma tezini içermektedir. Olması gereken ise bu klinik vakanın tersine çevrilmesidir. Peki, 2017 Anayasa değişikliğine karşı dengeli bir tez nasıl kurgulanabilir? Anayasacılığın özüne dönmesi, yani yeniden denge ve denetim mekanizması ile donatılması gerekir. Burada ise yargı iradesine üstün bir görev düşmektedir. Buna göre yargı iradesi *primus inter pares* konumuyla vereceği kararlarla hukuku tekrar etkin kılabilir. Anayasacılık ve buna bağlı değerler dizisi olan kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi yargı iradesi ile inşa edilebilir. Bu başkanlık sisteminden mühlhem sistem patolojisi bu şekilde çözümlenebilir.

<sup>586</sup> 2017 Anayasa değişikliği denge ve denetim sistemini hükümet sistemi niteliğinin olağan akışına göre düzenlememiştir. Gerçekten de Meclis parlamenter hükümet sisteminin niteliği gereği sahip olunan denetim araçlarından yoksun bırakılmıştır ve bunların yerine de etkin denetim araçları ikame edilmemiştir. Cumhurbaşkanının oldukça keskin yetkilerle donatılmasına karşın Meclise karşı bir siyasi sorumluluğa sahip olmaması, uygulamaya aktarılması neredeyse imkansız olan bir cezai sorumluluğa tabi tutulması Cumhurbaşkanını sistemin yegane etkin aktörü haline getirmektedir. Peki, acaba Meclisin kendi varlığına son vermek pahasına seçimleri yenileme girişimi (m. 116) ihtimali bir denetim aracı olarak görülebilir mi? Kanımızca buradaki yetkinin kullanımını 360 milletvekili oyunu zorunlu kılması nedeniyle etkin bir denetim aracı değildir. Dolayısıyla burada şunu belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanının siyasal olarak bu sorumsuzluğu kamu hukukunun en temel ilkelerinden biri niteliğindeki “yetki ve sorumluluğun paralelliği” ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir.

#### 2. 2. 2. 4. Denetimin Yasama ve Yürütme İlişkilerine Etkisi

Yasama ve yürütme ilişkileri bir hükümet sisteminin karakterini belirleyen temel değişkendir. Yasama ve yürütmenin karşılıklı yetki ve görevleri hükümet sisteminin de niteliğini ortaya koymaktadır.<sup>587</sup> Gerçekten de aralarındaki etkileşim araçları arttıkça hükümet sistemi parlamenter hükümet sistemine yaklaşırken azaldıkça da başkanlık sistemine evirilmektedir.<sup>588</sup> Bize göre başkanlık sisteminden mülhem hükümet sistemleri olabilir; ancak arketip bir başkanlık sistemi başkanlık sisteminin karaktersitik tüm özelliklerini sağlamalıdır. İşte bu bağlamda 2017 Anayasa değişiklikleri ile çerçevesi belirlenen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de tipik bir başkanlık sistemi olmamakla beraber başkanlık sisteminden mülhem bir hükümet sistemidir.

Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini biz burada iki parametre üzerinden değerlendireceğiz. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler burada Cumhurbaşkanlığı ile Meclis seçimlerinin zamanlaması ve Cumhurbaşkanının seçim usulü üzerinden okunacaktır.

a. Cumhurbaşkanı Seçimi İle Meclisin Seçim Zamanı: Yasama ve yürütme ilişkileri kuvvetler ayrılığının bir yansımasıdır. Bu bağlamda başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığını gerçekleştirmenin bir yolu da başkan ve meclis seçimlerinin ayrı zamanlarda olmasıdır. Çünkü her iki irade de doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Dolayısıyla seçim zamanlarının ayrı ya da aynı olması bu bakımdan önem ihtiva etmektedir. Burada ise temelde iki sonuç ortaya çıkabilir. Eğer istikrar hedeflenirse seçim zamanının aynı olması arzu edilir. İkinci ihtimalde ise başkan ile yasama iradesinin çoğunluğu farklılaşabilmektedir. Özellikle iki türlü bir başkanlık seçiminin gerçekleştirilmesi halinde bu durum daha net bir şekilde gözlemlenebilecektir. Bu şekilde de yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim daha iyi bir şekilde sağlanır. Biz burada istikrarı önemsemekle birlikte demokratik hukuk devleti açısından seçim zamanının ayrı olmasını daha doğru buluyoruz. Sistemin kilitlenmesi yalnızca eşzamanlı bir seçim ile aşılabılır de değildir; zira bunu gerçekleştirecek pek çok araç vardır. Mevcut anayasal düzenlem ise eşzamanlı bir seçimi öngörmektedir.

b. Karşılıklı Fesih: Eşzamanlı seçim ile birlikte yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri belirleyen bir diğer değişken de fesih kurumudur. Doktrinde bu her iki organın da birbirinin seçimlerini karşılıklı olarak yenileyebilmesi şeklinde ifade edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de karşılıklı fesih kurumu tanınmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanı yasama organının seçimine karar vermesi halinde kendisi de seçime gitmek zorunda kalmaktadır. Bu durum yasama organı için de geçerlidir. Bunun da muhtemel kilitlenmeleri aşabilecek bir anahtar olduğu söylenebilir. Ancak bu anahtarın varlığı hükümet sistemini başkanlık sisteminde saptırmaktadır. Kaldı ki Cumhurbaşkanı herhangi bir şarta bağlı kalmadan bu yetkisini

<sup>587</sup> Ayrıca bkz. Matthew S. Shugart, **Comparative Executive-Legislative Relations**, Oxford: The Oxford Handbook of Political Institutions, Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes ve Bert A. Rockman (Ed.), 2008.

<sup>588</sup> Serdar Güler ve Nebi Miş, Cumhurbaşkanlığı Sistemi, **SETA Analiz**, Sayı 190, Şubat 2017, s. 10.

kullabilirken Meclis ancak beşte üç çoğunlukla bunu gerçekleştirebilir. Bu durumun açıklaması olarak Meclis çoğunluğu ile Cumhurbaşkanını seçen irade çoğunluğunun farklılaşması durumunda Cumhurbaşkanını Meclisin keyfi denetiminden korumak olduğu söylenebilir de<sup>589</sup> esasında ortada yürütme iradesini yasama karşısında güçlendiren bir eğilim mevcuttur.

Görüldüğü gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama ve yürütme ilişkileri tipik bir başkanlık sisteminden farklı bir şekilde düzenlenmiştir.<sup>590</sup> Burada yürütme iradesine yasama iradesi karşısında bir üstünlük tanınmaktadır. Ancak mevcut bu durum denge ve denetim mekanizması bakımından olumsuz sonuçlar doğurabilir. Özellikle yasama iradesi etkinliğini kaybetmektedir. Yasama iradesi ise demokrasinin gerçek anlamıyla varlığını ifade etmektedir. Asli yetkili bir irade olan yasama organının bu şekilde pasifleştirilmesi demokrasi bakımından bir geriye gidişi ortaya koymaktadır. Yürütme iradesine aşırı etkinlik sağlayacak düzenlemelerin getirilmesi de hukuk devletini zedeleyici niteliktedir. Zira bir hukuk devletinde erkler arasında bir denge ve denetim kurgulanmalıdır ki bu durum erklerin bir işbirliği içerisinde olmasını sağlasın. Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yasama ve yürütme ilişkileri denge ve denetim bakımından ve dolayısıyla da demokratik hukuk devleti açısından zayıf kalan hükümler barındırdığı söylenebilir.

TBMM üye sayısı 600 olarak belirlenmiştir; fakat bu husus Türkiye'nin nüfusu dikkate alındığında bir ihtiyacı karşılamaktan ziyade teklif sahiplerinin keyfi bir tercihini yansıttığı söylenebilir. Gerçi üye sayısının artırılması temsil bakımından olumlu bir gelişme olarak görülebilir. Ancak bu artış, TBMM'nin işlevselliğini kısıtlama durumunu da beraberinde getirmektedir. Şöyle ki; Türkiye'de partiler disiplinli bir yapıya sahiptir. Bu nedenle TBMM'de yönelimin, siyasi parti kararlarıyla belirleneceği, tüm tartışmalardan uzaktır. Meclisin, Cumhurbaşkanının güçlü ve geniş yetkilerini kullanması karşısında alacağı tutumun çerçevesini Meclisteki siyasi parti haritası belirleyecektir. Dolayısıyla Meclisteki üye artışı yasama organının yürütme üzerindeki denetim yetkisini işlevsiz kılacak sonuçlara yol açabilmektedir. Gerçekten de Anayasada nitelikli çoğunluk gerektiren yasama işlemlerinin gerçekleştirilme olasılığı azalmaktadır. Seçimlerin Meclis tarafından yenilenmesinin üye tamsayısının beşte üçünü (360 mv. Anayasa m. 116); Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların cezai sorumlulukları kapsamında Yüce Divana sevkinin, son noktada üye tamsayısının üçte ikisini (400

<sup>589</sup> Serdar Güleler, "Anayasa Değişikliğinde Aslında Ne Nedir?", **Star Açık Görüş**, 1 Ocak 2017.

<sup>590</sup> Yasama ve yürütme ilişkileri açısından parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasındaki temel fark; parlamenter sistemde hükümetin parlamentonun içinden çıkması ve ancak onun güvenine sahip olduğu sürece görevde kalabilmesidir. Parlamentonun hükümeti her zaman güvensizlik oyu ile düşürebilme olanağına karşılık, hükümetin de parlamentoyu feshederek yeni seçimlere gidebilmesi, parlamenter sistemin asli unsurları arasında bulunur. Yani parlamenter sistemde, her iki organ da birbirlerinin hukuki varlığına son verebilmektedir. Başkanlık sisteminde ise, ne yasama yürütmenin hukuki varlığına son verebilir ne de yürütme iradesi yasama iradesini feshederek yeni eçimlere gidebilir. Dolayısıyla bu sistemde başkan ve yasama organı, halk tarafından genel oyla, ayrı ayrı ve sabit süreler için seçilirler ve bu süreç içerisinde diğer irade karşısında bağımsız olarak varlıklarını sürdürürler. Faruk Bilir, **100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2017, s. 20-21.



mv. Anayasa m. 105-106); kanunların Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmesi durumunda salt çoğunluğu (301 mv. Anayasa m. 89); Anayasa değişikliği için üye tamsayısının beşte üç ve üçte iki (360 mv. -400 mv. Anayasa m. 175) gerektiren bu sayısal zorunluluklar, yasama organının işlevselliğini olumsuz yönde etkileyecek durumlara işaret etmektedir.<sup>591</sup> Belirtilen bu nitelikteki çoğunlukların parçalı yapıya sahip bir yasama organı tarafından uygulamaya aktarılması veya anayasal pratiklere dönüştürülmesi bir imkansızlığı işaret etmektedir.

## 2. 2. 2. Yürütme Alanı

### 2. 2. 2. 1. Genel Anlamda Yürütme Yetkisi: İşlev-Kapsam

Tekil ve tekel egemene karşı yürütülen mücadele güçlü yasama iradesini ortaya çıkarmakla birlikte, buna paralel olarak gelişen toplumsal yaklaşım farklılıkları ve oluşan koşullar da yasama iradesini yürütme iradesi karşısında güçlü kılmıştır.<sup>592</sup> Gerçekten de meşruiyet düşüncesinin içeriği de buna göre git gide değişmiştir. İktidarın meşruiyeti halkın tayinine bağlanmıştır. Dolayısıyla buradaki tayin şekli egemene yavaş yavaş meşruiyeti kaybettirmiştir. Şu halde egemen artık ya ortadan kalkmalıdır ya da sembolik bir role razı olmalıdır. Ancak başlangıçta parlamenter rejim yasamanın tam iktidarı temeli üzerinde gelişim göstermiştir.<sup>593</sup> Siyasi iktidar artık tam anlamıyla halkın temsilcilerine aittir.<sup>594</sup> Peki bu takdirde yürütme iradesi nasıl şekillenecektir?

Yasama ve yürütme iradesinin ayrımlanmasının temelinde egemenin iktidarının sınırlandırma eğilimi olduğu açıktır. Kuvvetler ayrılığı anlayışının ilk defa Locke tarafından ortaya atılmasını, 1688 İngiliz İhtilalini ve Parlamentonun mutlak monarşiye karşı açtığı mücadelede kazandığı zaferi takip eder.<sup>595</sup> Bununla birlikte Fransa'da Montesquieu da yasama ve yürütme ayrımlanmasını bu bağlamda kullanmıştır.<sup>596</sup> Keyfi olmayan, yani sınırlı bir iktidarın tesisi temel hak ve özgürlüklerle ortaya çıkmıştır. Her zaman olduğu gibi egemenin mutlak olmadığı ilkesinin ideolojik gelişimi bu ilkenin çeşitli gelişimlerine yol açmıştır. Ancak yasama ve yürütme iradelerinin farklılaşmasının kökü monarşik iktidarın; halkın veya hiç olmazsa o anda monarkın ve sarayın siyasi yönetim rolünü almaya en elverişli iradenin lehine sınırlandırılmaktadır.<sup>597</sup>

<sup>591</sup> Ayrıca bkz. Okşar, s. 74-75.

<sup>592</sup> Aynı yönde bkz. Murat Sezginer, "Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye'deki Görünümü", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 3(1), 1990, s. 69.

<sup>593</sup> Georges Vedel, "Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 15(3), 1960, s. 50. Gerçekten de seçimle gelen yasama iradesinin, seçmenle daha az ilişkisi olan yürütme iradesi karşısındaki etkisi de yoğunlaşmıştır. Oy hakkının yaygınlaşması ve demokratik anlayışın pekişmesi ile yürütmenin yasama lehine yetkilerinde bir azalış söz konusu olmuştur. Erdoğan Teziç, "Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", **İİİ.d.**, 1(2), 1980, s. 91.

<sup>594</sup> Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, İstanbul: Yayınevi Yok, 1960, s. 7-9.

<sup>595</sup> Vedel, s. 49.

<sup>596</sup> Vedel, s. 49.

<sup>597</sup> Vedel, s. 49.

Burada karşımıza yasama iradesi çıkmaktadır. Ancak yürütme iradesinin yükselişine Fransa örnek gösterilebilir. Gerçekten de Vedel'in belirttiği gibi Fransa 1789'dan sonra meşruti monarşi rejimi altında olmasına ve kuvvetler ayrılığı doğmasına rağmen hızla yasama iradesi etrafında diktatöryel bir rejime kaymıştır. Hatta 1792-95 konvansiyonel rejimi kuvvetler ayrılığı anlayışından dahi uzaklaşmıştır. Ancak otoriter rejimlerin birbirini takibi bu devinimi üç çeyrek asır kadar durdurmuştur. Ancak III. Cumhuriyetin tesisi ve Mc Mahon'un kişisel iktidarını yerleştirme girişimi başarısız kalmasından sonradır ki III. Cumhuriyetin esası olan yasamanın üstünlüğü yerleşmiştir.<sup>598</sup>

Burada esasında yürütmenin ortaya çıkışı her ne kadar kuvvetler ayrılığının bir sonucu olsa da kökeninde bir iktidar tortusu olduğu söylenebilir. Dolayısıyla yürütme iradesi iktidar özellikle de gelişimi bakımından iktidarın kişiselleşmesi ile yakından ilintili olduğu belirtilebilir. Sonuç olarak yürütme iradesinin kökeni iktidar, ortaya çıkışı kuvvetler ayrılığı ve gelişimi ise iktidarın kişiselleşmesi olarak ortaya konulabilir. Bu noktada ABD özel bir önem atfetmektedir. Gerçekten de ABD'de yürütmenin yapay bir ortamda doğduğu ve geliştiği söylenebilir. Kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler arasında denge ve denetim burada özel bir role sahiptir. Denge ve denetim iradeler arasında adeta bir moment gibidir.

## **2. 2. 2. 2. Cumhurbaşkanının Anayasal Konumu ve Tarafsızlık Meselesi**

### **2. 2. 2. 2. 1. Anayasal Konum**

2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye'de nevi şahsına münhasır, monoksit, yani tek başlı bir yürütme modeli temel alınmıştır. Bu bağlamda, düalist başlı yürütmeye dayalı parlamenter sistemle ilgili düzenlemeler kaldırılmış, yetki merkezi Cumhurbaşkanı/Cumhurbaşkanlığı olmuştur.<sup>599</sup> Bir diğer anlatımla parlamenter sistemde icracı yetkilerin uhdesinde toplandığı yürütmenin siyasi yönden meclise karşı sorumlu kanadı olan bakanlar kuruluna ilişkin düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır.

2017 Anayasa değişikliği ile tek başlı bir yürütmeye dayalı ve bu bağlamda Cumhurbaşkanı merkezli bir sistem getirilmiş siyaseten yön çizme ve tasarrufta bulunma yetkisi sistemin merkezinde<sup>600</sup> bulunan Cumhurbaşkanına verilmiştir.<sup>601</sup> Bunun sonucu olarak bakanlar kurulu ile ilgili Anayasanın farklı yerlerindeki hükümler Anayasadan çıkarılmıştır. Örneğin geçici bakanlar kurulu, güvenoyu, gensoru, tüzük, KHK, tasarı bunlardan en önemlileridir. Aynı şekilde bakanlar kurulunun başındaki başbakan ile ilgili düzenlemeler de yürürlükten kaldırılmıştır.

<sup>598</sup> Vedel, s. 50.

<sup>599</sup> Menaf Turan, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Social Sciences Research Journal**, 7(3), 2018, s. 48.

<sup>600</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, "Cumhurbaşkanı/Danıştay ve Yüce Divan", **Birgün Gazetesi**, 1 Kasım 2018.

<sup>601</sup> Ayrıca bkz. Murat Akçakaya ve Abdülkadir Özdemir, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar", **Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi**, 53(3), 2018, s. 928.

1982 Anayasasının ilk şeklinin 8. maddesinde “yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” denilmektedir. 2017 Anayasa değişiklikleri sonrası ise maddenin son hali şu şekildedir: “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir”. İşte bu madde muhtevassından da kolayca anlaşılacağı üzere iki başlı yürütme ve parlamenter sistemle ilgili düzenlemeler yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla icranın başındaki kişi ile devletin başındaki kişinin farklı olmasına son verilmiştir. Çünkü Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı Sisteminde icranın ve Devletin başı olan kişi aynı kişidir. Bununla beraber yeni sistemde icra doğrudan halk tarafından belirlenir, görevini sürdürmesi için TBMM nezdinde güvenoyu alması gerekmez ve gensoru mekanizmasıyla düşürülemez. Bunun doğal bir uzantısı olarak Cumhurbaşkanlığı Sisteminde yürütme monoksit-tek başlıdır.<sup>602</sup> Dolayısıyla kolektif bir yürütme ve bu çerçevede kabine-hükümet-bakanlar kurulu söz konusu değildir.

Görüldüğü gibi değişiklik paketinin odak noktasını Cumhurbaşkanı ile ilgili düzenlemeler oluşturmaktadır. Şu halde aşağıda Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin ayrıntılı bir şekilde incelenmesi gerekmektedir.

## 2. 2. 2. 2. 2. Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı

Anayasanın 104. maddesinin birinci fıkrasına göre “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır”. Yine 104. maddesinin ikinci fıkrasına göre “Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder”. Bu hükümlerden de anlaşıldığı gibi Cumhurbaşkanının söz konusu bu görevini tam anlamıyla yapabilmesi için tarafsız biri olması gerekir.<sup>603</sup> Zira ancak tarafsız ve partiler üstü birisi Anayasanın kendisine tevdi ettiği bu görevi gerçek anlamıyla yerine getirebilir.<sup>604</sup> Nitekim 1982 Anayasasının ilk hali, Cumhurbaşkanının tarafsızlığına oldukça önem vermiş ve Cumhurbaşkanının tarafsızlığını sağlayabilmek için çeşitli tedbirler öngörmüştür.<sup>605</sup> Gözler takip edilerek bunlar şu şekilde ortaya konulabilir:<sup>606</sup>

a. Eski anayasal düzende Cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçimi için dört tur öngörülüyordu.<sup>607</sup> Anayasanın 102. maddesinin ilk biçimine göre bir adayın Cumhurbaşkanı seçilebilmesi için ilk iki turda Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu gerekmekteydi. Haliyle bu nitelikli çoğunluğa ulaşmak için birden fazla partinin ve hatta iktidar ve ana muhalefet partisinin

<sup>602</sup> Murat Sevinç, “Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 57(2), 2002, s. 111-112.

<sup>603</sup> Ayrıca bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, “Sistem Tartışması”, **Birgün Gazetesi**, 4 Temmuz 2019.

<sup>604</sup> Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, 5. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2006, s. 235.

<sup>605</sup> Levent Gönenç, “Partili Cumhurbaşkanı”, **TEPAV**, Haziran 2017, s. 2.

<sup>606</sup> Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 781-782.0

<sup>607</sup> İbrahim Halil Tavaş, “Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanı Seçimi”, **Yasama Dergisi**, (5), 2007, s. 33.

bir aday üzerinde anlaşmaları gerekirdi. Bu tür bir adayın ise bağımsız ve tarafsız olma ihtimali gayet yüksekti.

b. Cumhurbaşkanı seçilen adayın varsa partisi ile ilişkisi kesilirdi (mülga m.101/4).

c. Cumhurbaşkanı göreve başlarken “görevlerini tarafsızlıkla yerine getireceğine” namusu ve şerefi üzerine ant içerdi. Gerçi şimdi de aynı şekilde and içilmektedir (m.103).

d. Cumhurbaşkanının görev süresi (7 yıl), TBMM'nin görev süresinden (5 yıl) daha uzundu. Bu nedenle görevdeki Cumhurbaşkanının önceki TBMM çoğunluğu tarafından aday gösterilmiş olma ihtimali her zaman söz konusudur. Yani TBMM çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı arasındaki siyasal özdeşlik farklılaşabilmektedir.

Ancak 2007 ve özellikle de 2017 Anayasa değişiklikleri Cumhurbaşkanının tarafsız ve bağımsızlığını ortadan kaldırmıştır. Şöyle ki:<sup>608</sup>

a. 2007 ve 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanı artık TBMM tarafından değil, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu tür bir durum ise Cumhurbaşkanının tarafsızlığı üzerine gölge düşürür niteliktedir. Zira halk tarafından seçimde nitelikli bir çoğunluk aranmadığı için iktidar ve muhalefetin uzlaşma zorunluluğu söz konusu değildir. Keza halk tarafından seçilen ve bir seçim kampanyası gerçekleştiren Cumhurbaşkanının siyasal olarak taraflı olması kuvvetle muhtemeldir. Kaldı ki günümüzde bir siyasal partinin desteğini almayan bir adayın Cumhurbaşkanı seçilme ihtimali her zaman düşüktür.

b. 2007 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının iki kez seçilme olanağı bulunmaktadır. Aynı durum 2017 Anayasa değişikliği ile de devam ettirilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki bir Cumhurbaşkanının tekrar seçilme ihtimali olmaması onun bağımsız ve tarafsız biri olmasını sağlar. Zira bu halde Cumhurbaşkanının siyasi partilere yaranma durumu söz konusu olmayacaktır. Aksi halde Cumhurbaşkanı yeniden seçilmek için siyasi partilere muhtaç hale gelir ki o halde de kendisinin tarafsızlığına gölge düşer.

c. 2007'den önce siyasi partiler Cumhurbaşkanı adayı gösterememekteydiler. 2007 Anayasa değişikliği ile de siyasi partilerin Cumhurbaşkanı adayı gösterebileceği benimsendi. Yine 2017 Anayasa değişikliği ile de siyasi parti gruplarına ve en son gerçekleştirilen genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partilere Cumhurbaşkanı adayı gösterme yetkisi tanınmıştır.

d. Anayasanın 101. maddesinin eski biçiminde yer alan “Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisi ile ilişkisi kesilir” biçimindeki hüküm 2017 Anayasa değişikliği ile kaldırılmış<sup>609</sup> ve bu

<sup>608</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 782-783.

<sup>609</sup> Bunun getirebileceği bir sonuç olarak parti devleti tehlikesi haklı bir yoruma işaret etmektedir. Devletin başı olarak Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eden (m. 104/2) Cumhurbaşkanı hakkındaki bu anayasal betimleme, açık olarak onun tarafsız olma niteliğine dayandırılmaktadır. Fakat siyasi partisiyle bağının koparılmaması, partisi ve üyeleriyle olan ilişkisi, seçilme aşamasındaki parti-Cumhurbaşkanı işbirliği ve parti beklentilerinin karşılanmasındaki öncelik kısıkaç, Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve ve tüm milletin birliğini temsil ettiği yönündeki değerlendirmeleri, seçilme aşamasından

şekilde partili Cumhurbaşkanının yolu açılmıştır.<sup>610</sup> Bu tür bir kimsenin ise tarafsız olmayacağı açıktır.<sup>611</sup>

Burada belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanının tarafsızlığı daha ziyade benimsenen hükümet sistemi ile alakalıdır. Dolayısıyla özellikle parlamenter hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının tarafsızlığı asıldır. Başkanlık sisteminde ise Cumhurbaşkanının tarafsızlığı için bu tür bir ilke söz konusu değildir.<sup>612</sup> Ancak Gözler'in de belirttiği gibi 1982 Anayasasının halihazırdaki şeklinde bir çelişki bulunmaktadır. Buna göre Anayasanın taraflı bir Cumhurbaşkanına olanak tanıyan yukarıdaki hükümlerinin, Anayasanın 103. maddesinde Cumhurbaşkanının “görevlerini tarafsızlıkla yerine getireceğine” namusu ve şerefi üzerine ant içmesini öngören hüküm ve 104. maddesinde “Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder” diyen hüküm ile çelişki içerisinde olduğunu söyleyebiliriz.<sup>613</sup> Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi hazırlanırken gerçekleştirilen değişikliklerde başta Anayasa olmak üzere mevzuat hükümleri dikkate alınmamıştır.<sup>614</sup>

Keza burada verilebilecek bir diğer örnek parti kapatma prosedürüne yöneliktir.<sup>615</sup> Anayasanın 69. maddesi bir siyasi parti ancak Anayasaya aykırılık teşkil eden fiillerin odağı haline gelmesi sonucunda kapatılabileceğini öngörmektedir. Buna göre “Bir siyasi parti, bu nitelikteki fiiler o parti üyelerince yoğun bir şekilde işlendiği ve bu durum o partinin büyük kongre veya genel başkan veya merkez karar veya yönetim organları veya Türkiye Büyük Millet Meclisindeki grup genel kurulu veya grup yönetim kurulunca zımnen veya açıkça benimsendiği yahut bu fiiller doğrudan doğruya anılan parti organlarınca kararlılık içinde işlendiği takdirde, söz konusu fiillerin

---

itibaren boşa çıkarmaktadır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve tüm Türk Milletinin birliğini temsil ettiği yönündeki düzenlemelerin, en azından bu konudaki toplumsal algı açısından, anayasal pratikler düzleminde yaşam alanı bulması oldukça zorlaşmaktadır. Bununla birlikte, siyasi partilerin iç yapısında yaşam alanı bulan otoriterleşme olgusu, doğrudan devlet yönetiminde de yansıma bulabilmekte; iktidara egemen olan bu partilerin otoriter ve kişiselleşmiş yapıları, siyasal rejimlerin belirleyicisi olma rolünü üstlenebilmektedir. Dünya üzerinde siyasi partilerin iç yapısı, anayasal ve yasal düzenlemelerle demokratik ilkelerle bezenmiş bir çerçeve içine alınmadıkça, bu yapının otoriterleşmiş ve kişiselleşmiş bir lider iktidarına yöneldiği görülmektedir. Bkz. Okşar, s. 62-63.

<sup>610</sup> Bkz. 11 Şubat 2017 Tarih ve 29976 Sayılı Resmi Gazete.

<sup>611</sup> Siyasi Partiler Kanununa göre partiyi temsil yetkisi genel başkana aittir. Anayasa ise, Cumhurbaşkanının Devleti temsil ettiğini belirtmektedir. Bu durumda bir Cumhurbaşkanı hem partisini hem de Devleti nasıl temsil eder? Cumhurbaşkanının hangi sıfatıyla hareket ettiği nasıl ortaya konulacaktır? Görülmektedir ki Cumhurbaşkanı ile Meclis için aynı çoğunluğun geçerli olması istenmektedir. Halbuki başkanlık sisteminin mantığı, yürütme ve yasama iradesinin birbirlerinden ayrı kuvvetler olmaları ve ayrı süreçlerle oluşmalarıdır. Dolayısıyla iki seçimin birlikte gerçekleştirilmesi Cumhurbaşkanının parti başkanı olarak seçime katılması ve kendi partisi için oy istemesi, seçimde eşitlik ve adil seçim ilkeleriyle uyumlanmayan bir durum ortaya çıkaracaktır. Sonuç olarak da Cumhurbaşkanına bağlı bir yasama iradesi teşkil edecektir. Bkz. Rıza Türmen, “Son Döenemeç: AKP'nin Başkanlığı”, **Ankara Barosu Dergisi**, 4, 2016, s. 89-90.

<sup>612</sup> Nebi Miş, “Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı”, **SETA**, 9.05.2018, <https://www.setav.org/cumhurbaskaninin-tarafsizligi/>, 15.04.2019.

<sup>613</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 783.

<sup>614</sup> Gönenç, Partili Cumhurbaşkanı, s. 3.

<sup>615</sup> Aynı yönde bkz. Gönenç, Partili Cumhurbaşkanı, s. 3.

odağı haline gelmiş sayılır”. Bu halde, Cumhurbaşkanı partili başkan şeklinde mi yoksa Cumhurbaşkanı olarak mı Anayasa Mahkemesinin önüne çıkacaktır? İşte bu durumun, mevcut düzenlemeler dikkate alındığında tartışmaya açık olduğu söylenebilir.

## 2. 2. 2. 3. Cumhurbaşkanının Yürütme Görevi ve Yetkileri

### 2. 2. 2. 3. 1. Yürütmeye İlişkin Olanlar

2017 Anayasa değişiklikleri öncesinden değişik olarak Cumhurbaşkanının yetkilerinin “yasama ile ilgili olanlar”, “yürütme ile ilgili olanlar” ve “yargı ile ilgili olanlar” biçimindeki kategorik yazım terk edilmiştir. Bunun bir sonucu olarak Cumhurbaşkanının yetkilerinin ayrıntılı olarak sayılması usulü de terk edilmiştir. Örneğin Yargıtay Cumhuriyet Başsavcını ve vekilini seçmek, Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek, Anayasa Mahkemesi üyelerinin bir kısmını seçmek, Hakimler ve Savcılar Kuruluna üye seçmek, üniversite rektörlerini ve YÖK üyelerini seçmek gibi yetkilere madde metninde yer verilmemiştir.

Doktrinde Keskinsoy’a göre bu durumun iki önemli sebebinden bahsedilebilir. Birincisi; yeni sistemde eskiden olduğu gibi yetkileri sınırlı ve sayılı olan bir Cumhurbaşkanı değil, icrai yetkilerin bütünü uhdesinde olan bir Cumhurbaşkanı söz konusudur. Kısaca klasik parlamenter sistem açısından yetkisizliği kural yetkililiği istisna olan bir Cumhurbaşkanından tam tersinin geçerlilik kazandığı bir model, Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı modeli, tercih edilmiştir. İkincisi, Cumhurbaşkanının yetkilerinin dayanağı olan Anayasanın 104. maddesinde sayılan yetkilerin pek çoğu Anayasanın diğer maddelerinde ayrıca düzenlenmiştir. Örneğin Anayasa Mahkemesi üyelerinin bir kısmının Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği 146. maddede, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve vekilinin Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği 154. maddede, Danıştay üyelerinin dörtte birinin Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği 155. maddede, aynı şekilde Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin bir kısmının Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği 159. maddede düzenlemeye kavuşturulmuştur. Bundan başka alt kanunlarda da aynı yönde düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin Yargıtay Kanunu ve Danıştay Kanunu gibi.<sup>616</sup>

Bununla birlikte yine ifade etmek gerekir ki yeni sistemde Cumhurbaşkanının icranın başındaki tek yetkili kişi olması<sup>617</sup> nedeniyle alt düzenleyici işlemlerle Cumhurbaşkanına yetkiler verilebilecektir. Nitekim Anayasanın 104. maddesinin son fıkrası da bu yöndedir.

Öte yandan Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının yalnızca belli başlı görev ve yetkileri sayılmıştır. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri bu maddede sayılanlarla sınırlı değildir. Cumhurbaşkanının Anayasanın değişik maddelerinde düzenlenen yetkileri söz konusudur. Bunun yanında alt mevzuatta da Cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin düzenlemeler mevcuttur. Örneğin

<sup>616</sup> Keskinsoy, s. 432-433.

<sup>617</sup> Mehmet Boztepe, “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1), 2018, s. 9.

Kişisel Verileri Koruma Kurulu üyelerinin ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu üyelerinin bir kısmını seçmek gibi kimi yetkileri bulunmaktadır. Bununla beraber yine belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanının yetkileri yalnızca Anayasada ve alt mevzuatta sayılanlarla sınırlı değildir. Devletin ve icranın başı olan Cumhurbaşkanı bu bağlamda gerçekleştirilmesi gerekenleri yerine getirir ve bu onunun görev ve yetkisidir.

Aşağıda Cumhurbaşkanının yetkileri yasamaya ilişkin yetkiler ve yargıya ilişkin yetkiler olmak üzere ayrıntılı incelenmiştir. Yürütmeye ilişkin yetkiler bakımından özellikle Cumhurbaşkanı Kararnamesine ayrı bir bölüm açılmıştır. Dolayısıyla burada yürütmeye ilişkin yetkiler bakımından özellikle oraya bakmak gerekecektir.

## 2. 2. 2. 3. 2. Yasamaya İlişkin Olanlar

### 2. 2. 2. 3. 2. 1. Veto Yetkisi

Veto yetkisinin<sup>618</sup> esası monarşiye dayanmaktadır.<sup>619</sup> Veto yetkisi de kendi içerisinde farklılaşmaktadır. Buna göre “mutlak veto”, “güçleştirici veto” ve “geciktirici veto”dan bahsedilebilir. İngiltere’de Taç’ın halen mutlak veto yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla Taç isterse parlamentonun kabul ettiği kanunları onaylamayabilir. Fakat Taç bu yetkisini 1707 yılından beri kullanmamıştır. Zira ulusal iradenin temsilcisi konumunda olan parlamentonun yaptığı kanunların sorumsuz devlet başkanınca veto edilmesi, ulusal iradenin üstünlüğü ilkesi ile bağdaşmamaktadır.<sup>620</sup>

Bununla beraber 1924 Anayasası ile birlikte kabul edilen ve 2017 Anayasa değişikliklerine kadar anayasalarımızda düzenlenen veto yetkisi geciktirici veto niteliğindedir.<sup>621</sup> Gerçekten de Anayasa değişikliği öncesi Anayasanın 89. maddesi şu şekilde idi:

“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 tabi değildir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise gönderebilir. Anayasa değişikliklerine ilişkin hükümler saklıdır.”

Söz konusu bu maddenin Anayasa değişikliği sonrası hali ise şu şekildedir:

<sup>618</sup> Bunun kökeni için bkz. Elliot Bulmer, Presidential Veto Players, **International IDEA Constitution Building Primer 14**, Stokholm 2017, s. 6-7.

<sup>619</sup> Yılmaz Aliefendioğlu, “Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 21(1), 1998, s. 7.

<sup>620</sup> Yüksel Metin, “Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi”, **SDÜ İİBF Dergisi**, 1, 1996, s. 175.

<sup>621</sup> Ayrıca bkz. Şeref İba, “Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 51(1), 2002, s. 88-91.

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir.”

2017 Anayasa değişikliği bütçe kanunu ve Anayasa değişiklikleri ile ilgili düzenlemeleri aynen bırakmıştır. Yukarıda görüldüğü gibi Anayasa değişikliği ile birlikte artık Türkiye Büyük Millet Meclisinin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen bir kanunu çıkarabilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğu veya daha fazlası ile aynen kabul etmesi gerekir. Yoksa veto edilen kanunun yürürlük kazanması mümkün değildir. Kanımızca bu değişim yürütme yetkisinin yegane sahibi konumundaki Cumhurbaşkanı yasama iradesi karşısında oldukça güçlü kılmaktadır.<sup>622</sup> 2017 Anayasa değişikliklerine bütüncül bir yaklaşım ile bakıldığında yürütme yetkisini genel olarak güçlü kıldığı söylenebilir.<sup>623</sup> Söz konusu bu güçleştirici veto yetkisini de bu yönde okumak gerekir.

### 2. 2. 2. 3. 2. 2. Fesih Yetkisi

Bilindiği gibi başkanlık sistemi sert kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Bundan dolayı da parlamentonun başkanı görevden alabilmesi, başkanın da parlamentoyu feshedebilmesi başkanlık sisteminin mantığı ile uyuşmamaktadır. Zaten aksi halde sert kuvvetler ayrılığının bir anlamı kalmaz. Hele ki başkana parlamentoyu fesih yetkisi verilirse başkan gerçekten de olağanüstü yetkiye sahip olur. Şüphesiz başkanlık sisteminden mühlhem kimi hükümet modellerinde fesih yetkisi tanınmaktadır. Ancak biz burada bu tür sistemleri başkanlık sistemi olarak tanımadığımız için bunlara değinmeye gerek yoktur. Bize göre bir sistem ya başkanlıktır ya da değildir; başkanlık sistemi tipik ve *sui generis*dir. Ancak Shugart ve Carey bizden bu konuda farklı düşünmektedir; zira Onlara göre başkana ihdas edilen fesih yetkisi hükümet modelini başkanlık modeli olmaktan çıkarmaz, burada ancak başkanı “süper başkan” konumuna yükseltir.<sup>624</sup> Başkan ve parlamentonun karşılıklı denetlenebilir kılmanın<sup>625</sup> bir aracı olarak da görülebilecek fesih yetkisi kanımızca başkanlık sisteminin doğasını bozmaktadır.

<sup>622</sup> Öte yandan şöyle bir görüş savunulabilir. Buna göre devlet başkanı olarak halkın iradesini temsil kabiliyetini haiz Cumhurbaşkanı, yasamanın daha az temsil kabiliyeti ile oluşturabileceği kanunları bir daha görüşülmek üzere geri göndermesi makul sayılabilir. Burada bir anlamda %50 ve üstüne varan temsil kabiliyetine haiz Cumhurbaşkanı yasamayı dengelemektedir. Fakat kanımızca bu çok değişkenli bir denklemdir. Her zaman için Cumhurbaşkanının daha çok temsil kabiliyetine haiz olacağı söylenemez.

<sup>623</sup> Esasında veto yetkisinin denge ve denetim mekanizması içerisinde kullanılması gerekirken (Bulmer, a.g.e., s. 7-8) burada denge ve denetim mekanizmasını bozan bir yapıya dönüştüğü söylenebilir.

<sup>624</sup> Matthew Soberg Shugart ve John Carey, **Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, s. 129.

<sup>625</sup> Serdar Güleler, **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**, Ankara: SETA, 2016, s. 58.



Peki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde fesih yetkisi nasıl düzenlenmiştir?<sup>626</sup> Her şeyden önce belirtmek gerekir ki bize göre Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bir başkanlık hükümet modeli değildir. Bu bağlamda Anayasanın 116. maddesi aynen şunu demektedir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir. Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder. Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır.”

Görüldüğü ve doktrinin de belirttiği gibi<sup>627</sup> 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen karşılıklı fesih kurumu kullanım usulü bakımından eşdeğer bir yetki ve usuller öngörmemektedir. Şöyle ki; Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi kararı alması hususunda, Anayasada Cumhurbaşkanını sınırlandıran veya gerçekleşmesi gereken herhangi bir ön koşul söz konusu değildir. Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar verdiğinde kendisinin de TBMM ile birlikte seçimlere gidecek olması, neticeyi değiştirmeyecektir. Bu durumda mevcut hali ile seçimlerin yenilenmesi kararı, tamamıyla Cumhurbaşkanının takdirine bırakılarak, keyfi bir alan açılmıştır. Halbuki karşı yetkide, TBMM'nin ancak en az beşte üç çoğunluk ile seçimleri yenileme kararı alabilmesi mümkün olabilecektir. Çünkü beşte üç çoğunluk ile TBMM'nin seçimleri yenileme kararı alma ihtimali, Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme kararı alma ihtimaline göre oldukça güçtür. Dolayısıyla da, Anayasa anılan hükmü ile Cumhurbaşkanına önemli bir avantaj sağlamakla ve karşılıklı fesih yetkisinden çok, Cumhurbaşkanına üstünlük tanıyan bir düzenleme meydana getirmektedir.

Yürütme yetkisini tamamıyla bünyesinde barındıran Cumhurbaşkanına şöyle bir avantaj da sağlanmaktadır: Cumhurbaşkanı parlamentoda istemediği bir çoğunluk oluşması durumunda seçimleri yenileyebilecektir. Cumhurbaşkanını bağlayan bir ön koşul söz konusu değildir. Üstelik

<sup>626</sup> Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin savunucuları burada bir fesih yetkisinin değil, bir karşılıklı olarak kullanılan seçimlerin yenilenmesi yetkisi söz konusu olduğunu ifade etmektedirler. Bkz. Cem Duran Uzun, “Fesih Tartışmaları ve Cumhurbaşkanının TBMM'nin Seçimlerini Yenilemesi”, 01.04.2017, <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/perspektif/cem-duran-uzun/2017/04/01/fesih-tartismalari-ve-cumhurbaskaninin-tbmm-secimlerini-yenilemesi>, 5.05.2019. Burada fesih ile seçimlerin yenilenmesi arasında bir fark olduğu vurgulanmaktadır. Halbuki iki kavram da anlam bakımından aynıdır. Fesih Karamustafaoğlu'nun da belirttiği üzere “parlamentoların seçim dönemlerini, bu dönem dolmadan önce sona erdiren bir işlemdir” biçiminde tanımlamıştır. Buna göre fesih hakkının kullanılması yeni bir seçime çağrı niteliğindedir. Feshin ortaya koyduğu sonuç da daima parlamentonun seçimlerinin yenilenmesidir. Aktaran Kemal Gözler, “‘Fesih’ ve ‘Seçimlerin Yenilenmesi’ Farklı Kavramlar Mıdır?”, 30.03.2017, <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>, 5.05.2019. Ayrıca bkz. Kemal Gözler, “Adalet Bakanı Bekir Bozdağ'ın ‘Fesih’ ve ‘Seçimlerin Yenilenmesi’nin Farklı Şeyler Olduğu Yolundaki Açıklaması Üzerine Bir İnceleme”, 31.03.2017, <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-bozdag.html>, 05.05.2019.

<sup>627</sup> Tunç, s. 255.

bu tür bir ihtimal güçlü bir ihtimaldir.<sup>628</sup> Bu ise ortaya bir kaos çıkaracaktır.<sup>629</sup> Ancak yukarıda da değindiğimiz gibi Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemiyle yürütme iradesinin yalnızca yasama karşısında değil diğer tüm kuvvetler karşısında da inanılmaz yükselişine tanıklık etmekteyiz. Bu durum ise aşağıda detaylı inceleyeceğimiz üzere demokratik hukuk devleti ile bağdaşmamaktadır.

## 2. 2. 2. 4. Yargıya İlişkin Olanlar

### 2. 2. 2. 4. 1. 1982 Anayasasına Genel Bir Bakış

Burada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yargı alanıyla anayasal düzeydeki ilişkisini irdelemeden önce 1982 Anayasasında yargı kuvvetini düzenleyen hükümlere yararlı görüyoruz. Bu bağlamda iki hususa değineceğiz.

Öncelikle 1982 Anayasasının 2017 Anayasa değişikliğine kadar yargıda benimsediği çok kollu yargı ayrılığı sistemi ister istemez çok başlılığa yol açmış, yargının toplumun geneline yayılan adalet hizmetini temin eden kuvvet olma özelliğini zedeleyen ve adli-idari yargı genel ayrımı içerisinde adeta bir kast sistemi gibi askeri idari ve ceza yargısının da temyiz organlarıyla birlikte yerleştirilmiş olmasından doğan kaotik bir yargı rejiminden söz etmek mümkündür.<sup>630</sup> Gerçekten de 1961 Anayasası ile Askeri Yargıtay'ın oluşturulması ve 1972 yılındaki değişikliklerle yargı sistemine sokulan Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin kurulması adli ve idari yargı ayrımı içerisinde çift başlı bir temyiz mekanizmasına neden olmuştur. Bunun doğal etkisi olarak asker ve sivil kişilerin temyiz dahil farklı yargı kollarında yargılamaya tabi tutulması aynı hukuki meselelerin farklı içtihatlarla bağlanmasına yol açmıştır. Bu ölçüde de hukuk devleti ilkesinin temelini teşkil eden hukuki belirlilik ve hukuki güvenlik de uzaklaşmıştır.<sup>631</sup> Toplum yargı düzeyinde çeşitli katmanlara ayıran söz konusu çarpık yapılanma nihayet 2017 Anayasa değişikliği ile düzeltilmiştir.<sup>632</sup>

<sup>628</sup> Gerçi Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi partili Cumhurbaşkanına izin vererek ve Cumhurbaşkanı seçimi ile Meclis seçimlerini aynı tarihe denk getirerek zaten bu tür bir ihtimalin ortaya çıkmasını engellemek istemiştir. Ancak burası Türkiye'dir. Anayasal tasarım istediği sonucu vermeyebilir. Bu durumda ise ortaya bir karmaşa çıkacaktır. Güçler yarışına girecek yasama ve yürütme karşısında deyim yerindeyse olan çimlere olacaktır.

<sup>629</sup> Bununla birlikte fesih kurumunun şu tür bir savunusu yapılabilir. Türkiye'nin ideolojik olarak katı, farklılaşmış ve parti disiplinin oldukça yüksek olduğu dikkate alındığında Mecliste çok farklı görüşten siyasi partinin bulunması halinde Meclis yasama faaliyetinde bulunurken güçlük çekebilir. İşte bu durumda Cumhurbaşkanının devreye girme ihtimalinin varlığı bile Meclis faaliyetinin aksamamasını sağlar.

<sup>630</sup> Ayrıca bkz. Fazıl Hüsnü Erdem ve Vahap Coşkun, **Askeri Yargıç ve Askeri Vesayet**, Ankara: SETA Analiz, S. 9, 2009, s. 3.

<sup>631</sup> Ayrıca bkz. Fazıl Altınordu, "Askeri Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Mahkemelerin İşleyişi İlgili Yapılan Değişikliklerin Yargı Bağımsızlığı Açısından Değerlendirilmesi", 251-269, s. 251; Fahrettin Demirağ, "Anayasal Bir Kurum Olarak Askeri Yargı ve Anayasa Önerileri", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, (75), 2008, s. 211.

<sup>632</sup> Mert Hüseyin Aygün, **Başkanlıktan Cumhurbaşkanlığı Sistemine: 2012 ve 2016 AK Parti Anayasa Önerileri**, Ankara: SETA, S. 163, 2017; Anayasanın "Mahkemelerin kuruluşu" başlıklı 142. Maddesi; "Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir. (Ek fıkra:

1982 Anayasasına bakıldığında dikkat çeken bir diğer olgu ise Cumhurbaşkanına yargı alanına dair oldukça geniş yetkiler verilmiş olduğudur. Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi üyelerini, Danıştay üyelerinin dörtte birini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve vekilini, Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerini ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyelerini seçmektedir.<sup>633</sup> Ancak buradaki denkleme daha detaylı bakıldığında Cumhurbaşkanının yargı üzerindeki yetkilerinin daha geniş olduğu görülür. Zira Danıştay üyelerinin dörtte üçü, Yargıtay üyelerinin tamamı HSYK tarafından seçilmektedir; Cumhurbaşkanının HSYK üyelerinin atanmasındaki etkisi dikkate alındığında Cumhurbaşkanının dolaylı olarak Danıştay ve Yargıtay üyelerinin bütünü üzerinde söz sahibi olduğu iddia olunabilir. Alkan'ın da belirttiği gibi “genel tabloya bakıldığında Anayasanın cumhurbaşkanının merkezde yer aldığı bir kooptasyon sistemi oluşturarak bir üst düzey yargı sistemini onun çevresinde yapılandırdığı” söylenebilir.<sup>634</sup> 2010'da yapılan Anayasa değişikliği yargı sistemindeki sorunları çözmek iddiasıyla planlanmış olsa da aksine var olan sorunları daha da derinleştirdiği söylenebilecektir.

Başkanlık sistemi ve bundan mühlhem hükümet sistemlerine bakıldığında yüksek yargının ya doğrudan (Bolivya) halk tarafından ya da dolaylı olarak halkın meşruiyetine haiz organlarca oluşturulduğu görülmektedir.<sup>635</sup> Buna göre üst düzey yargıçların atanması ve sorumluluklarının anayasal olarak belirlenmesi söz konusudur. Örneğin kimi başkanlık sisteminden mühlhem hükümet sistemlerinde, başkanın teklifi ve yasama organının onayı ile yüksek yargıçların atanması durumu vardır. Örneğin ABD'de üst düzey yargıçlar ancak yasama organının onayı ile atanır. Yarı başkanlık sisteminin bulunduğu Fransa'da Anayasa Konseyinin üç üyesi Cumhurbaşkanı, üç üyesi Meclis Başkanı, üç üyesi de Senato Başkanı tarafından atanmaktadır. Bununla birlikte ABD'de Yüksek Mahkeme yargıçları *impeachment* usulü ile Kongre tarafından görevden alınabilmektedir. İşte başkanlık sisteminde bu tür düzenlemelerin olmasının halka hesap verilebilirlik olgusu ile yakından ilintili olduğunu söyleyebiliriz. Dolayısıyla burada yargıçların atama tercihinde döngüsel bir yapı kurulmamıştır.

2017 Anayasa değişikliklerine bakıldığında askeri yargının ve sıkıyönetim rejiminin kalktığını görmekteyiz. Burada konunun gereksiz genişlememesi adına bu önemli değişiklikleri

---

21/1/2017-6771/13 md.) Disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemeler kurulamaz. Ancak savaş halinde, asker kişilerin görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askeri mahkemeler kurulabilir.” şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

<sup>633</sup> Yılmaz Aliefendioğlu, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (94), 2011, s. 347.

<sup>634</sup> Alkan, s. 90-91.

<sup>635</sup> Kimi ülkelerde, örneğin Güney Afrikada yargı kurulları “tümü erkek, tümü beyaz, tümü orta sınıf ve ağırlıklı olarak Afrikaans dilini” konuşan yargıçlardan oluşur. Bk. Carmel Richard, *The Centre for Public Law, Judicial Reform: Function, Appointment and Structure*, University of Cambridge, Cambridge 2003, s. 2. Ayrıca bkz. Levent Gönenç, *Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı*, TEPAV, 2011, s. 18. Ayrıntılı bir çalışma için bkz. Tolga Şirin, “2017 Anayasa Değişikliğinin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, 6(1), 2017, s. 85-116.

derinlemesine incelemiden sadece Anayasa Mahkemesi ve HSK'nın yapısı açısından inceleyeceğiz.

#### 2. 2. 2. 4. 2. HSK ve Anayasa Mahkemesi

Yargının yasama ve yürütme organlarından bağımsızlığı anayasal hükümle desteklenmiş kuvvetler ayrılığının olmazsa olmaz gereğidir. Bu bağlamda dünyanın birçok ülkesinde, yasama ve yürütme organlarından bağımsız kurullar teşkil edilerek, yargıçların mesleki oluşumları ve işleyişi bakımından önemli kararların söz konusu bu kurullar tarafından alınması ve işleyişinin sağlanması yöntemi benimsenmiştir. İlk yapılanmasına 19. yy'da Fransa'da rastlanılan yargı erkinin vesayet organına anayasal düzeyde hukuk sistemlerinde yaygın olarak yer verilmekle yargıyı, “yargı içi” ve “yargı dışı” etki ve müdahalelerden korumak hedeflenmiştir.

Bağımsızlık iki organ arasındaki ilişkinin mahiyetine ilişkindir ve bu organlardan birinin fonksiyonel açıdan diğerinin etki ve müdahalesi olmaksızın çalışabilmesidir. Yargıç, hiçbir telkin hiçbir tavsiye ve yine hiç kimsenin etkisi altında olmaksızın karar verebilen yargı kuvvetinin en önde gelen mensubudur.<sup>636</sup> İşte yargıcın bu biçimde karar oluşturabilmesi için hem bu niteliği kazanabilecek şekilde yetiştirilmesi hem de anayasal ve yasal düzenlemelerin emrettiği çalışma ortamının hazırlanması gerekir.<sup>637</sup> Bağımsız yargı, hukuk devletinin ve hukukun üstünlüğünün temininde zirve bir rol üstlenmektedir. Bu bağlamda yargı iradesine ilişkin atama, tayin, azil ile ilgili işlemler yasama ve yürütme ile ilgili olmamalı ve yine bunlardan bağımsız bir organa verilmelidir.<sup>638</sup>

Bağımsız ve tarafsız yargı, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasinin mihenk taşıdır. Yargı erki böylece, kuvvetler arasındaki denge ve denetimin tesisinde işlevsel konumunu kazanır. Hukuk devleti düzeninde, hükümlerlik yetkisi kullanan her organ ve makamın eylem ve işlemlerinin yargı denetimine tabi olması kaçınılmazdır.<sup>639</sup> Bu denetim Tanör ve Yüzbaşıoğlu'nun belirttiği üzere kurulların niteliğine bağlı olarak çeşitli kademelere ayrılır. Birey-devlet ilişkilerinde daha ziyade idari eylem ve işlemlerle karşı karşıya gelindiğinden ilk kademe yürütme iradesinin yargı denetimine bağlı olması gerekir. İkinci adım yasama iradesi karşısında hukuk güvenliği sorunudur.

<sup>636</sup> Levent Gönenç, **Dünya'da ve Türkiye'de Yüksek Yargı Kurulları**, Ankara: TEPAV, 2011, s. 1.

<sup>637</sup> Şahbaz, s. 233.

<sup>638</sup> Şahbaz, s. 233-234.

<sup>639</sup> Egemenliğin biricik kaynağı olan halk adına yargılama gerçekleştiren organ, özellikle yasama ve yürütme iradeleri karşısında bağımsız kılınmalıdır. Devlet denilen dev gücü sınırlandırmanın, tarafsız adaleti gerçekleştirmenin en temel yolu budur. Ceberut devlet yönetiminden hukukun üstünlüğüne yasalaran devlete evirildikçe devlet gücü gerilemiş ve küçülmüş, hukukun gücü ilerlemiş ve çoğalmıştır. Demokratik ülkelerde devletin yasama ve yürütme organlarının işlemlerini, görevlilerle sade bireylerin eylemlerini hukuk süzgeçinden geçirerek arıtan yargı mekanizmasının hukuka uygun ve sağlıklı bir şekilde işlemesi, toplumsal yaşam bakımından zorunludur. Zira yargı; her türlü işlem ya da eylemler konusunda hukuk adına son sözü söyleyen ve bu bakımdan eşitler arasında birinciliği elinde tutan iradedir. Sami Selçuk, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1998, s. 81.

Yasama iradesinin de anayasaya uygunluğu tam manasıyla sağlanmalıdır. Nihayet üçüncü aşama da, anayasanın kendisinin hukuk devleti ilke ve gerekleri karşısındaki sınavı nasıl verdiğidir.<sup>640</sup> Yargının bu geniş kapsamlı denetimi ancak tarafsız ve bağımsız bir yargı düzeni ile kurulur. Zira hakimlerin bağımsızlığı, onların hiçbir baskı ve etki altında kalmadan, hukuka ve vicdanlarına göre karar vermelerini hedefler. Hakimlerin görevlerine ilişkin bu objektif bağımsızlık, onlara tanınan bir ayrıcalık olmayıp; adaletin ve her türlü etki, baskı, yönlendirme ve şüpheden uzak dağıtılacağı yolundaki güven ve inancı yerleştirmektedir.<sup>641</sup>

Peki, yukarıda bahsedilenler ışığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yargının anayasal konumu nedir? 6771 Sayılı Kanununun 14. maddesi ile Anayasanın 159. maddesinin ikinci fıkrası değiştirilmiştir: “Hakimler ve Savcılar Kurulu onüç üyeden oluşur; iki daire halinde çalışır”. Yine 159. maddenin üçüncü fıkrası ise şu biçimde değiştirilmiştir:

“Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabii üyesidir. Kurulun, üç üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hakim ve savcılar arasından, bir üyesi birinci sınıf olu, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hakim ve savcılar arasından Cumhurbaşkanınca, üç üyesi Yargıtay üyeleri, bir üyesi Danıştay üyeleri, üç üyesi nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim ile avukatlar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilir. Öğretim üyeleri ile avukatlar arasından seçilen üyelerden, en az birinin öğretim üyesi ve en az birinin de avukat olması zorunludur. Kurulun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilecek üyeliklerine ilişkin başvurular, Meclis Başkanlığına yapılır. Başkanlık, başvuruları Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyonla gönderir. Komisyon her bir üyelik için üç aday, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla belirler. Birinci oylamada aday belirleme işleminin sonuçlandırılmaması halinde ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. Bu oylamada da aday belirlenemediği takdirde, her bir üyelik için en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile aday belirleme işlemi tamamlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Komisyon tarafından belirlenen adaylar arasından, her bir üye için ayrı ayrı gizli oyla seçim yapar. Birinci oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu; bu oylamada seçimin sonuçlandırılmaması halinde, ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi tamamlanır.”

Anayasanın 154. maddesi de şu şekildedir:

“Yargıtay, adliye mahkemelerince verilen ve kanunun başka bir adli yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.). Yargıtay üyeleri, birinci sınıfa ayrılmış adli yargı hâkim ve Cumhuriyet savcılar ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Yargıtay Birinci Başkanı, birinci başkanvekilleri ve daire başkanları kendi üyeleri arasından Yargıtay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler; süresi bitenler yeniden seçilebilirler. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcıvekili, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasından Cumhurbaşkanı tarafından dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler. Yargıtayın kuruluşu, işleyişi, Başkan, başkanvekilleri, daire başkanları ve üyeleri

<sup>640</sup> Bülent Tanör ve Necmi Yüzabaşoğlu, **Türk Anayasa Hukuku**, 16. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 16. Baskı, 2016, s. 110.

<sup>641</sup> Tanör ve Yüzabaşoğlu, s. 461.

ile Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcivekilinin nitelikleri ve seçim usulleri, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.”

Anayasanın 155. maddesi ise şu şekildedir:

“Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idarî yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. (Değişik: 13/8/1999- 4446/3 md.; 16/4/2017-6771/16 md.) Danıştay, davaları görmek, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, idarî uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.). Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf idarî yargı hâkim ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Kurulu; dörtte biri, nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilir. Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanları, kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler. Danıştayın, kuruluşu, işleyişi, Başkan, Başsavcı, başkanvekilleri, daire başkanları ile üyelerinin nitelikleri ve seçim usulleri, idarî yargının özelliği, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre kanunla düzenlenir.”<sup>642</sup>

Bunun yanında değerlendirmemizi sağlıklı yapmak adına Anayasa Mahkemesinin oluşumuna ilişkin maddeyi de olduğu gibi verelim:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi; iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçer. Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak bu seçimde, her boş üyelik için ilk oylamada üye tam sayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü oylama yapılır; üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur. (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.) Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer. (Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.) Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay genel kurulları ile Yükseköğretim Kurulundan Anayasa Mahkemesi üyeliğine aday göstermek için yapılacak seçimlerde, her boş üyelik için, en fazla oy alan üç kişi aday gösterilmiş sayılır. Baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday için yapılacak seçimde

<sup>642</sup> Bununla birlikte görüldüğü gibi 7 üye Meclis tarafından nitelikli çoğunlukla seçilmektedir. Karma Komisyonda ve Meclis Genel Kurulunda üçte iki, sonraki aşamada beşte üç çoğunluk sağlanamadığı halde, en çok oy alan iki aday arasında ad çekme usulü uygulanmaktadır. Ancak Esen, en çok oy alan iki aday arasında ad çekme usulünün uygulanması yönteminin, demokrasinin temel ilkelerinden biri olan seçim ilkesi ile bağdaşmaması nedeniyle eleştiriye açık kapı bıraktığını, demokratik bir sistemde ad çekme usulünün ancak aynı oyu almış adaylar arasında uygulanabilir olduğunu, hatta önceden belirlenmiş nitelikleri taşıyan tüm adaylar arasında gerçekleştirilecek ad çekme yöntemiyle bir makamın belirlenmesinin bile adayların aynı konum ve koşullar altında bulunması sebebiyle demokrasi ilkesi ile bağdaşabileceğinin ileri sürülebileceğini, bu karşılık, gerçekleştirilen bir oylama neticesinde yeterince oy alamamış iki aday arasında gerçekleştirilecek ad çekme usulüyle üyeliğin belirlenmesi, özellikle iki adayın aldığı oy sayısı açısından büyük fark olması ve ad çekmeden daha az oy alanın çıkması halinde meşruiyet sorununun meydana geleceğini, bu tür bir yöntemin demokrasinin temel ilkelerinden biri olan seçim ilkesi ile de kolay kolay bağdaşmayacağını belirtmektedir. Esen, s. 67; ayrıca bkz. Okşar, s. 167.

en fazla oy alan üç kişi aday gösterilmiş sayılır. Anayasa Mahkemesine üye seçilebilmek için, kırkbeş yaşın doldurulmuş olması kaydıyla; yükseköğretim kurumları öğretim üyelerinin profesör veya doçent unvanını kazanmış, avukatların en az yirmi yıl fiilen avukatlık yapmış, üst kademe yöneticilerinin yükseköğrenim görmüş ve en az yirmi yıl kamu hizmetinde fiilen çalışmış, birinci sınıf hâkim ve savcılarının adaylık dahil en az yirmi yıl çalışmış olması şarttır. Anayasa Mahkemesi üyeleri arasından gizli oyla ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile dört yıl için bir Başkan ve iki başkanvekili seçilir. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler. Anayasa Mahkemesi üyeleri aslî görevleri dışında resmî veya özel hiçbir görev alamazlar.”

Görüldüğü gibi yürütme iradesini tekil ve tekel olarak bünyesinde barındıran Cumhurbaşkanı, yargı iradesini de kuşatmıştır. Her şeyden önce Hakimler ve Savılar Kurulunu için;

“Kurulun, üç üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hakim ve savcılarının arasından, bir üyesi birinci sınıf olu, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hakim ve savcılarının arasından Cumhurbaşkanınca”

seçilir; Yargıtay için “*Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcivekili, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasından Cumhurbaşkanı*”nca seçilir; Danıştay için “*dörtte biri, nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanı*”nca seçilir; ve Anayasa Mahkemesi için;

“Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer.”

Bu noktada özellikle Anayasa Mahkemesi üzerinde durmak gerekir. Buna göre Anayasa Mahkemesine ilişkin Cumhurbaşkanının atama yetkisi Meclis tarafından bir değerlendirmeye tabi tutulmayacaktır. Bununla birlikte yine 15 üyeli Yüksek Mahkemenin 12 üyesi Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bu durum yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı üzerinde ciddi sorunlar<sup>643</sup>

<sup>643</sup> Venedik Komisyonu'nun Anayasa Mahkemesine ilişkin bu doğrultudaki görüşü şöyledir: “*HSK üyelerinin atanma usulüyle ilgili değişiklikler, Anayasa Mahkemesinde geniş yankı bulacaktır. Yargıtay ve Danıştay üyelerinin seçilmesinden HSK mesuldür. Her iki mahkemenin de atamaları yapan Cumhurbaşkanına her bir pozisyon için üç aday göndermek suretiyle Anayasa Mahkemesinin iki üyesini seçme hakkı vardır. Bu suretle, Yürütmenin Anayasa Mahkemesi üzerindeki nüfuzu artmaktadır. Aksine Anayasa Mahkemesi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren kanunları şu anda olduğu gibi denetleme olasılığını yitirecektir. Söz konusu değişiklikler kapsamında Cumhurbaşkanının herhangi bir kanunun kendisine yetki vermesine ihtiyacı olmayacaktır. Bu değişiklikler, Cumhurbaşkanlığının yasama faaliyetlerinin sınırlarını, kanunların kanun hükmünde kararname olarak üzerinde olmasıyla tanımlasa da Anayasa Mahkemesine, bu bağlamda ortaya çıkması kaçınılmaz olan ihtilaflar konusunda sarih bir karar verme yetkisi verilmemiştir. Dolayısıyla söz konusu değişikliklerin Anayasa Mahkemesi üzerindeki etkisi, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Askeri Yargıtay'ın kaldırılmasını müteakiben Anayasa Mahkemesinin on yedi yerine on beş üyeden kurulması hakkında 146'ıncı Maddede yapılan değişikliğin resmi sınırları dışına çıkacaktır.*” Bkz. Venedik Komisyonu, “2017 Anayasa Değişikliğine İlişkin Görüşü”, **Venedik**, 10-11 Mart 2017, parag. 121-123.

oluşturabilir.<sup>644</sup> Nitekim başkanlık sistemine sahip ülkelerin çoğunda, başkanların yüksek mahkeme üyelerini seçme yetkileri meclislerin onayına tabidir. Bu şekilde yürütmenin başı niteliğindeki başkanın yargı üzerindeki yetkisi dengelenmektedir.<sup>645</sup> Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bu tür bir yöntem benimsenmemiştir.

Öte yandan 2017 Anayasa değişikliğinin getirdiği temel bir yenilik de HSK üyelerinin belirlenmesi yöntemine yöneliktir.<sup>646</sup> Buna göre HSK'nın kürsüyü temsil eden dört birinci sınıf hakim ve savcı üyesini Cumhurbaşkanı; yüksek yargıyı temsil eden üç Yargıtay, bir Danıştay mensubu üyesini ise Meclis doğrudan seçmektedir. Burada görüldüğü gibi yargı mensuplarının doğrudan veya dolaylı olarak seçim sürecine dahil olmaları öngörülmemiştir. Bu durum ise 1961 Anayasasından beri yargı kurulu üyelerinin seçiminde doğrudan veya dolaylı şekilde devrede olan yargı mensuplarının ilk kez seçim sürecinden dışlanmış olduğunu göstermektedir. Şunu da belirtelim ki bu düzenleme tarzı, yargı kurulu üyelerinin en az yarsının yargı mensuplarının kendi aralarından gerçekleştirecekleri seçim ile belirlenmesi konusunda artık yerleşik bulunan Avrupa ölçütlerine de tamamen aykırıdır.<sup>647</sup>

Görüldüğü gibi burada Cumhurbaşkanı HSK üzerinde de egemen konumdadır.<sup>648</sup> Zira her ne kadar görünüşte HSK üyelerinin çoğunluğunu Meclis seçiyormuş gibi görülsede, değişiklik paketinin bütününe bakıldığında durumun pek de öyle olmadığı söylenebilir.<sup>649</sup> Çünkü sistem

<sup>644</sup> Ayrıca bkz. Venedik Komisyonu, “Türkiye’ye İlişkin görüşleri”, [https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/venedik\\_komisyonu.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/venedik_komisyonu.pdf), 2.04.2020.

<sup>645</sup> Abdurrahman Eren, “Başkanlık Sistemi 2: Yargı Alanında Yapılan Değişiklikler”, <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/38-baskanlik-sistemi-2-yargi-alaninda-yapilan-degisiklikler>, 1.05.2019.

<sup>646</sup> Öte yandan Avrupa Hakimler Danışma Konseyi HSK gibi Yargı Konseylerinin oluşumuna ilişkin önemli tespitlerde bulunmaktadır. Avrupa Hakimler Danışma Konseyinin (CCJE) 10 numaralı raporu şu şekildedir: “*Yargı Konseyi, ya sadece hakimlerden oluşmalı, ya da hakimlerden ve hakim olmayanlardan oluşan karma bir yapıya haiz olmalıdır. Her iki halde de, kendi menfaatini kollama, kendini koruma ve kayırmacılık algısından kaçınılmalıdır. Yargı Konseyinin yalnızca hakimlerden müteşekkil olması durumunda CCJE, bu hakimlerin kendi eşitlerince seçilmesi gerektiği kanaatindedir. Karma bir oluşumun söz konusu olduğu hallerde CCJE, manipülasyonların veya haksız baskıların önlenmesi için, üyelerin büyük bir çoğunluğunun eşitlerince seçilen hakimlerden oluşması gerektiği kanaatindedir. CCJE'nin kanaatince bu tür bir karma bileşim, gerek kendi menfaatini kollama, kendini koruma ve kayırmacılık algısını bertaraf etme; gerekse toplum içerisindeki değişik görüşleri yansıtmaya ve böylelikle yargı organına ek bir meşruluk sağlama avantajlarını taşımaktadır. Fakat, üyeliğin karma olduğu hallerde dahi, Yargı Konseyinin çalışmaları, hiçbir biçimde, parlamento çoğunluklarının ve yürütmeden gelecek baskıların etkileşimlerine taviz vermemeli, siyasi parti mülahazalarına tabi olmaktan uzak bulunmalı, bu şekilde adaletin değerlerini ve temel ilkelerini koruyabilmelidir. Karma bir yapının mevcut olması durumunda CCJE, Yargı Konseyinin kimi görevlerinin, yalnızca hakimlerden oluşan bir daireye hasredilebileceği kanısındadır.*” Bkz. Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion No 10, Strasbourg, 23 Kasım 2007, parag. 16-20.

<sup>647</sup> Demirhan Burak Çelik, “16 Nisan Anayasa Değişikliği ve Yeni Hakimler ve Savcılar Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 73(4), 2018, s. 1081-1082.

<sup>648</sup> Nitekim Kaboğlu'na göre de yürütmenin güdümündeki bir Hakimler ve Savcılık Kurulu ve mevcut anayasal yapı ile yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığı sağlanamaz. İbrahim Ö. Kaboğlu, “Yargı Etiği Bildirgesi ve Anayasa”, **Birgün Gazetesi**, 14 Mart 2019.

<sup>649</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, “Çifte Kötüye Kullanım: Anayasa Değişikliği ve Uygulanış Tarzı”, **Birgün Gazetesi**, 27 Haziran 2019.



üzerinde Cumhurbaşkanının hakimiyeti açıkça ortadadır.<sup>650</sup> Dolayısıyla Cumhurbaşkanının HSK üzerindeki ağırlığı da görüldüğünden daha çok olmaktadır.<sup>651</sup>

Bu şekilde kurgulanan bir yargı iradesinin egemeni, Cumhurbaşkanı olmaktadır. Üstelik Cumhurbaşkanının Meclis iradesi üzerindeki egemenliği de dikkate alınınca yargı organının Cumhurbaşkanının iradesine neredeyse bütünüyle açık hale geldiği söylenebilir.<sup>652</sup> Ancak yasama iradesini pasifize eden ve üstelik yargı iradesini üzerinde de hegemonyasını kuran bir yürütme organının kuvvetler arasındaki dengeyi diğerleri aleyhine bozduğu kolayca görülebilir. Bu tür bir hukuk sisteminde yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı anayasa hükümlerinin kurucu cümleleri arasında kalır.<sup>653</sup> Bu şekilde yürütme iradesi tarafından etrafi sarılan bir anayasal düzenin sürdürülebilirliği de kuşkuludur.

<sup>650</sup> HSK'nın bağımsızlığı sanıldığından daha önemlidir. Yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı demokrasinin de çağdaş ve çoğulcu bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadır. Bu bakımdan Yüksek Seçim Kurulu'nun son zamanlarda verdiği kararların tartışılması ilk akla gelebilecek örnektir. Gerçekten de YSK özellikle İstanbul seçimlerini iptal ettiği kararıyla hukuku değiştirmiş ve demokrasinin uygulanmasına da zarar vermiştir. Bu örneğin analizi için bkz. Kemal Gözler, "YSK'nın Bağımsızlığı Üzerine", <http://www.anayasa.gen.tr/ysk-bagimsizlik.htm>, 2019, 26.07.2019.

<sup>651</sup> Öte yandan, HSK'nın, tüm kararlarının yasama kısıntısı zırhı altına alınarak, yargı denetimine kapalı bir hale getirilmesi, Cumhurbaşkanının HSK aracılığıyla yargının bütünü üzerindeki olası etki ve kontrolünü daha da perçinlemektedir. HSK'nın meslekten çıkarma cezasına yönelik olanlar dışındaki kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulmayacağı anayasal hükme bağlanmıştır (m. 159/9). Yargıç ve savcıların meslekten çıkarılma cezalarına karşı açılacak iptal davalarını görmek ise, ilk derece mahkemesi olarak Danıştaya aittir. HSK ve Danıştay üyelerinin seçimlerindeki yöntemin, Cumhurbaşkanına belirlik bir üstünlük sağladığı düşünüldüğünde yargı organları ve yargı mensupları üzerinde, Cumhurbaşkanının merkeze alındığı kapalı devre bir yetki ve kontrol alanına sahip olduğu söylenebilir. Yargı kuvvetinin oluşumunu betimleyen yetki ve etki ağının her dalının nihai noktasında, doğrudan veya dolaylı olarak Cumhurbaşkanını ve onun zirveleştirilmiş gücünü görmekteyiz. Bkz. Okşar, s. 169.

<sup>652</sup> 2017 Anayasa değişikliği yapıcılarını hem yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığını zedelemiş hem de özellikle Anayasa Mahkemesinin anayasa yargısı bağlamındaki denetimini zayıflatmıştır. Burada genel olarak yargı iradesi özel olarak anayasa yargısına ilişkin maddelerin yazım şekli ve düzenleniş biçimi olabildiğince Cumhurbaşkanının iradesine açık hale gelmiştir. Bu durum 2017 Anayasa değişikliği koyucusunun amacı ve hedefi dikkate alındığında kullanılan dil bakımından ve deyim belirginliği bakımından da teyit edilmektedir. Böylece bireyler için yargısal güvence belirsiz bir olguya dönüşmektedir.

<sup>653</sup> Yargının kusursuz bir şekilde tarafsız olmasının üç temel noktası bulunmaktadır: yargılama faaliyetinin yönetiminde kendisel etkin olma, siyasal olgu ve bunlara ilişkin eğilimlerden kaçınma ve ahlaki ve etik olarak yasama ve yürütme organlarının karakteristik yapısından farklılaşma. Bu bakımdan ayrıca bkz. Charles Gardner Geyh, "The Dimensions of Judicial Impartiality", *Florida Law Review*, 65(2), 2014, 493-551, s. 493 vd. Bu açıdan bakıldığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde söz konusu bu üç temel bileşenin üçünde de sorun alanı bulunduğu söylenebilir. Halihazırda yargı kendisel bir yönetim kabiliyetine haiz değildir. Çünkü yüksek yargının oluşum biçimi itibarıyla Cumhurbaşkanının şahsına bağlı olduğu görülmektedir. İkinci olarak Türkiye'de yargı organı siyasal eğilimlerden kaçınmak bir yana bir taraf olarak varlık göstermektedir. Özellikle ifade özgürlüğüne ilişkin davalarda yargı çoğunlukla hak eksenli bir yaklaşım yerinde ideoloji ve devlet eksenli bir yaklaşıma sahiptir. Üçüncü olarak yargı kökeninde olduğu gibi gelişiminde de bağımsız bir kimliğe sahip değildir. Yargı daha ziyade yargının yürütmenin bir türevi şeklinde olduğu izlenimini ortaya koyacak bir pratiği sergilemektedir. Hal böyle olunca 2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığından söz etmek oldukça güçtür. Bu durum ise özellikle Türkiye gibi siyasal ve ideolojik olarak bölünmüş toplumlarda oldukça tehlikeli olduğu ve hukuku daha sıfır noktasından işlevsiz kıldığı söylenebilir. Bu doğrultuda ayrıca bkz. Alex Schwartz, "Judicial Impartiality and Independence in Divided Societies", *Law and Society Review*, 50(4), s. 822-855.

## 2. 2. 3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Ayırt Edici Unsuru Olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Hukuki Rejimi

### 2. 2. 3. 1. Genel Olarak

2017 Anayasa değişiklikleri ile anayasa ve hukuk düzenimizde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Presidential Decree) gerçeği ile karşılaşmaktayız. Gerçi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 1982 Anayasası döneminde hep vardı; ancak eski biçimiyle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi oldukça sınırlı bir kapsam ve konu alanına sahipti. Bu kısımda, mevcut anayasa hükümleriyle başkanlık sistemine uygun olarak yeniden şekillendirilmiş, deyim yerindeyse yeni bir karakter ve görünüm biçimi kazanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi incelenmektedir. Mümkün olduğu ölçüde de kapsamlı bir şekilde ve muhtemel asli ve türev sorunları ile birlikte ele alınmaktadır.<sup>654</sup> Siyasi bakımdan yürütmenin yükseliş göstergesi olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin acaba demokratik hukuk devleti karşısındaki konumu nedir? Bu konum belirlemesine ilişkin açıklamalarımıza geçmeden önce ifade edelim ki, başkana Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi adıyla tanınan hukuk ihdası yetkisine kategorik bir karşı çıkış yaklaşımı benimsemiyoruz. Zira belirli koşullar altında kararname yetkisi tanınması demokratik hukuk devleti anlayışı ile gayet uyumlu düşebilmektedir.

1876 Anayasası ile başlayan yazılı anayasaya dayalı hukuk düzeni geçmişimizde bulunmayan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ilk kez 1982 Anayasasında düzenlenmiştir. Anayasanın eski halinin 107. maddesine göre “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” hükmünü haviydi.

Bu hükmün yürürlüğü döneminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin konu bakımından sınırlı hali yerindeydi. Cumhurbaşkanı makamının kendine özgü mahfuz alanın olması ve buna göre yetkisini kullanması normaldir. Ancak 1982 Anayasasının yürütmeyi ve özellikle yürütme içerisinde Cumhurbaşkanı güçlendirme isteği problemleri bir istemdi. Bu konuda iki husus göz önüne serilebilir. İlk olarak bu durum parlamenter düzenin doğasını bozmaktaydı. Parlamenter

<sup>654</sup> İnsanların yasaya hakimiyeti ile birlikte hukuk devleti ilkesi aşınmıştır. Hukuk devlet ancak gerçek anlamda yasaların insanlara hakimiyeti ile söz konusu olabilir. İnsandaki iktidar arzusu yasa üretiminin insanın tekelinde olduğunu ön kabul sayar. Ancak insanın yasası, bir diğer söylemle insani yasa, genel ve soyut bir kural olarak yaşayan kaynağı olan hukuk devleti de dahil olmak üzere herkese uygulanırsa (Bkz. Alain Supiot, **Homo Juridicus**, 2. Baskı, Ankara: Dost Kitabevi, 2014, s. 73.) bir anlam ifade eder ve iktidar ile arasına mesafe koyar. Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kökeninde ve geleceğinde bir sorun alanı bulunmaktadır. Şöyle ki; iradeci yaklaşımı ile Cumhurbaşkanı iradi tekelinde bulunan bu yetki hukukun dünyasını hak ve özgürlükler bakımından daraltmaktadır. Hukuk tüm ilişkilere hükmeden bir ilkeler manzumesidir. Ontolojik olarak yürütme iradesinden doğan ve zikrettiğimiz ilkeler manzumesini göz ardı eden hukuk ise yürütme iradesinin kaskacında bir tür iktidar aracı haline gelir. İşte Cumhurbaşkanlığı Kararname yetkisi kullanımını pratikte bekleyen en önemli sorun budur.

düzeninin “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçlarıyla”<sup>655</sup> yapı bozumuna uğratılması uygun değildir.<sup>656</sup> İkinci olarak kuvvetlerin yürütme iradesinde toplanıp sivrilmesi de sakıncalıdır.<sup>657</sup> Zira bu durum kuvvetler ayrılığına aykırıdır; kuvvetler ayrılığına aykırı olduğu için de anayasa ve hukuk düzeniyle de bağdaşmamaktadır. Sonuç olarak demokratik hukuk devletinden uzaklaşmaktadır.<sup>658</sup>

2017 sonrası mevcut anayasa düzenine bakıldığında ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin siyasi ve hukuki yaşam rejiminin karakterinin belirlenmesinde oldukça etkin bir konumda olduğu görülmektedir.<sup>659</sup> 2017 öncesi kapsam ve alan bakımından sınırlı bir yetkiye konu olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2017 sonrası mevcut anayasa düzeninde kapsam ve alan bakımından oldukça geniş bir yetkiye konu olduğunu söyleyebiliriz.

Bu sorunlar asli ve türev sorunlar olarak ikiye ayrılabilir. Asli sorunlar yasamaya ilişkin sorunlardır. Çünkü Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi mevcut haliyle yasama yetkisinin asliliğini, genelliğini ve devredilmezliğini bozmaktadır. Türev sorunlar ise bu asli sorunların muhtemel hukuki rejimde yansımalarıdır ki bunlar da insan hakları, denge ve denetim ve kuvvetler ayrılığı konusundadır.

Başlarken Carl Schmitt’in değindiği “hükümet devleti”ne vurgu yapmakta yarar vardır. Hükümet devleti üzerine “dünyadaki en iyi şey, bir emirdir” diyen<sup>660</sup> Schmittçi anlayışın bir tür görünüm biçiminin kararname yetkisi olduğu kanaatindeyiz. Kamusal iradenin en yüksek ve tayin edici belirginleşmesinin teşrii faaliyeti olduğu söylenebilir. Kanunlaştırma sonucu tecelli eden

<sup>655</sup> Türkiye’deki rasyonelleştirilmiş parlamentarizm koşullarının sağlaması için bkz. Mehmet Turhan, “Parliamentarism or Presidentialism? ‘Constitutional Choices For Turkey’”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 47(1), 1992, s. 160.

<sup>656</sup> Peki, demokrasi ile parlamentarizm arasında doğrudan bir ilişki var mıdır? Kanımızca hayır. İyi işleyen ve demokratik hukuk devleti araçlarına sahip her *sui generis* hükümet sistemi de bizce yerindedir. Ancak biz yine de Schmitt gibi şu iddialı cümleleri kurmamalıyız: “Demokrasi modern parlamentarizm olarak adlandırılan şey olmaksızın da var olabileceği gibi, parlamentarizm de demokrasi olmaksızın var olabilir ve diktatörlük demokrasinin zıddı olmadığı gibi, demokrasi de diktatörlüğün zıddı değildir.” Carl Schmitt, **Parlamentar Demokrasinin Kirizi**, (Çev. A. Emre Zeybekoğlu), 4. Baskı, Ankara: Dost Yayınları, 2017, s. 49.

<sup>657</sup> Hukuk ihdası egemen iradeninin tecelli ettiği en önemli yollardan biridir. Bize göre hukuk ihdası rejimi yeni haliyle, yani Cumhurbaşkanına kararname ile hukuk ihdası yetkisi verilerek kuvvetler ayrılığına bir ayrıkılık teşkil edilmektedir. Yürütme kuvvetinin tipik yetkisi ve karakteri var olan hukuku uygulamaktır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yürütme organı hukuk ihdası rejiminde oldukça önemli bir aktör haline gelmektedir.

<sup>658</sup> Bu bakımdan başkanlık kararnamelerinin düzenlendiği ülkelere bakmakta fayda vardır: Latin Amerika’da Arjantin (md. 99, 100), Bolivya (md. 172), Brezilya (md. 62, 84), Ekvador (md. 140, 147-148, 164-166, 425), El Salvador (md. 163), Guatemala (md. 183), Honduras (md. 187, 245-248), Kolombiya (md. 150, 189, 212-215), Nikaragua (md. 138, 150, 151, 185), Şili (md. 32, 35, 64), Paraguay (md. 238), Peru (md. 104, 118, 125), Uruguay (md. 168), Venezuela (md. 236, 336) anayasalarında yürütme kuvvetinin düzenleme yetkisi (kimilerinde anayasal kararname yetkisi olarak, kimilerinde ise delege edilen kararname yetkisi şeklinde ifade edilir) açıkça düzenlenmiştir.

<sup>659</sup> Zira Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “olağan düzen anayasa marjında”, saklı alanlar dışında, yürütmeye kayıtsız düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Ayrıca bkz. Bakır Çağlar, **Anayasa Bilimi**, İstanbul: BFS Yayınları, 1989, s. 56.

<sup>660</sup> Schmitt bunu “hükümet devleti”ne atfen söylemiştir. Bkz. Carl Schmitt, **Kanunilik ve Meşruiyet**, (Çev. Mehmet Cemil Ozansü), 2. Baskı, İstanbul: İthaki Yayınları, 2018, s. 10.

hukuk ihdası iradesi kendine özgü varlığının bir sonucu olarak bütün kamusal kapsam ve alanı kendisi ile koşullandırma eğilimi güder. Bu bakımdan “yasama devleti”ne geçiş “hukuk devleti”ne geçiş sürecinde bir basamak olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla görüldüğü gibi yasama devletinin asliliği, genelliği ve devredilmezliliği yine de hukuk devleti anlamına gelmemekte ancak bir basamak olarak değerlendirilmektedir. Oysaki mutlak ve geniş bir kararname yetkisi tanınması yasama devletinden hukuk devletine geçiş şöyle dursun aksine, yasama devletinden hükümet devletine bir geçişi simgelemektedir.<sup>661</sup>

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi karşılaştırmalı hukuka bakıldığında diğer başkanlık ülkelerindeki anayasal düzenlemelerle bazı farklılıklar ve benzerlikler içermektedir.<sup>662</sup> Olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kanunun yerine getirilmesi ya da uygulanması ile sınırlı olarak çıkarılmamaktadır. Keza Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi devredilmiş bir yetki de değildir; asli bir yetki olup doğrudan anayasadan kaynaklanmaktadır. Bu yönleriyle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ABD’deki başkanın emir çıkarma yetkisiyle farklılaşmaktadır. Esasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Rus ve Fransız anayasal düzenlerindeki yürütme erkinin sahip olduğu asli düzenleyici işlem gerçekleştirme gücüne benzemektedir.<sup>663</sup>

### 2. 2. 3. 2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Hukuki Niteliği ve Konumu

Her şeyden önce Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini normlar hiyerarşisi bakımından incelemek gerekir.<sup>664</sup> Bu girişim, niteliğin tespit edilmesinde yapacağımız ilk hamlemiz olacaktır. Bilindiği gibi bir hukuk sisteminde bulunan anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik gibi normlar

<sup>661</sup> Bu durumda Montesquieu’nun tasarladığının akisne bir kuvvet dengesizliğini üretmektedir. Bkz. Cheibub, Elkins ve Ginsburg, *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*, s. 1727.

<sup>662</sup> Ayrıca bkz. Volkan Aslan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname İle Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 36(1), 2019, s. 141 vd.

<sup>663</sup> Ayrıca bkz. Türker Ertaş, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi”, **Kamu Hukukçuları Platformu**, [http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Tyrker\\_ErtaA\\_.pdf](http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Tyrker_ErtaA_.pdf), s. 21, 26.05.2020. Atipik olduğuna yönelik görüş için bkz. Abdullah Sezer, “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 36(1), 2019, s. 370.

<sup>664</sup> Bu girişimde yürütme iradesinin teorik konumu, iktidar gücünü açığa vurma biçimi ve hukuki etkisi araştırılmaktadır. Dolayısıyla buradaki hukuki analizimiz modern hukukun belirleniminde her biri bir fonksiyona işaret eden Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuki rejim kategorisini ortaya koymaktır. Dolayısıyla hukuki bir işlem olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini tanımlamak gerekir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi genel olmasa da türev bir iradenin, Cumhurbaşkanı iradesinin ilkel ve diğer devlet organlarını bağlayan üstün bir değere sahip düzenlemedir. Dolayısıyla kararname yetkisi, diğer işlem kategorilerine bağlı özelliklerin eksikliği ile (idari işlem ile) tanımlanamaz. Kararname yetkisinin organik ve prosedürel unsurlarına bakıldığında da durum böyledir. İşte bu nedenle yasanın özüne sahip olan kararname yetkisinin işlem gücü ve hiyerarşik sırası bu bakımdan değerlendirilmelidir. Sonuç olarak kararname yetkisi siyasi iradenin saf halinin hukuki bir güce kavuştuğu bir potadır. Bu da parlamentonun hukuk üretim gücünü zedelemekte ve siyaseti hukuka dönüştürme hegemonyasını kırmaktadır. Yasaya bağlı olmayan bir düzenleme iktidarının Cumhurbaşkanının şahsına verilmesi ise tartışmalıdır.

dağınık ve rastgele değil, alt alta ve üst üste bulunurlar. Dolayısıyla bu normlar arasında altlık-üstlük ilişkisi söz konusudur. İşte buna “normlar hiyerarşisi” veya “hukuk düzeni piramidi” denir.<sup>665</sup> Hans Kelsen’e<sup>666</sup> göre bir hukuk düzeni içerisinde yer alan tüm normların geçerliliğinin temeli kendisinin de üstünde yer alan bir başka normdur.<sup>667</sup>

Görüldüğü gibi normlar hiyerarşisi adı üzerinde normlar arasında köken ve gelecekte hiyerarşik bir yapılanma öngörmektedir. Burada kurallar arasında hiyerarşi ve bu hiyerarşinin beraberinde getirdiği bir yandan aykırılık teşkil edilmemesi ilkesi diğer yandan norm üretimi yetkisi söz konusudur.<sup>668</sup> Peki, bu durumda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin normlar hiyerarşisindeki yeri nedir?

1982 Anayasasının eski haline göre şu şekilde bir hiyerarşik sıralama söz konusuydu: Anayasa> İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Antlaşmalar> Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Diğer Uluslararası Antlaşmalar> Tüzük> Yönetmelik. Mevcut düzenlemeye göre ise hiyerarşik sıralama kanımızca şu şekildedir: Anayasa> İnsan Haklarına İlişkin Uluslararası Antlaşmalar> Kanun, Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Diğer Uluslararası Antlaşmalar> Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi> Yönetmelik.<sup>669</sup>

<sup>665</sup> Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 5. Baskı, Bjrusa: Ekin Yayınevi, 2014, s. 51.

<sup>666</sup> Hamish Ross, **Law as a Social Institution**, Oxford: Hart Publishing, 2001.

<sup>667</sup> Kemal Gözler, **Hukuka Giriş**, 9. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2012, s. 181.

<sup>668</sup> Modern hukuk düzeninin değişik seviyelerde ve farklı geçerlilik gücüne sahip olan normlardan oluşması, hukuk bilimlerinin temel görüşünü teşkil etmektedir. Piramit doktrininin temelinde, hukuk düzeninin kendiliğinden var olan bir sistem olduğu, yani hukukun kendi üretimini kendisinin sağladığı varsayımı yatmaktadır. Buna göre hukuk düzeni, sınırlı sayıdaki hukuki biçimlerde ortaya çıkmış hukuki normlar bütünüdür. Bir taraftan hukuk üretimine –hukuki normlar başka hukuki normlara bağlıdır-, diğer taraftan ise norm çelişkilerinin sonuçlarına yöneliktir. (Bkz. Cristoph Grabenwarther, “Hukuk Düzeni Hiyerarşisinde Anayasa”, **Anayasa Teorisi**, (Çev. Hilal Kafkas), Otto Depenheuer ve Christoph Grabenwarther (Ed.), Çev. Ed. İlyas Doğan, İstanbul: Lale Yayıncılık, 2014, s. 405-406). Ancak siyasi iradenin hukuk üretimi noktasındaki talebi bu savları ne derece sağlamaktadır? İşte bu bir sorun alanıdır. Şüphesiz saf hukuk kuramı açısından iradenin hukuk üretimine dahil olması, hatta başat rol oynaması yerindedir ve gereklidir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi de bu bağlamda değerlendirildiğinde pozitivist bir mantık talebinin sonucu olduğu ortaya çıkmaktadır. Zira Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi geçerliliğini bir irade dışı üretim kuralına (örneğin yetki kanununa ihtiyaçsızlık) borçlu değildir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ekseninde hukuki uygulamanın her eylemi, hukuki işlemin soyut-genel bir düzenleme yetkisi olarak, bir hukuk üretimi ve hukuk tesisi eylemini dile getirmektedir. Bu şekilde hukuk düzeninin asli bir basamağını kararname yetkisi inşa etmektedir. Meclisin mevcut Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde etkinliğini kaybettiğini kabul edersek, şunu söyleyebiliriz: Kararname yetkisi dahilinde bir üretim kuralının uygulanmasıyla elde edilen hukuki veriler, bu kurala bağlıdır ve bunun altında yer almaktadır. Üretim kuralı olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi daha üst, hatta mevcut sistemin verileri dahilinde en üst, seviyededir. Bu kararname yetkisindeki norm üretim gücü ontolojisine göre böyledir. Gerisi ise bağımlı olan düzenlemelerdir. Ancak ne yazık ki bu durum normlar hiyerarşisinin de genetiğini bozmaktadır. Şöyle ki; Meclis ile olan irade içi güç savaşında Cumhurbaşkanının galip gelmiş olması hukuk üretiminin kaynağını tekil ve tekelleştirmektedir. Hukuk burada John Austin’in “hukuk egemenin buyruğudur” (John Austin, **Hukukun Belirlenmiş Alanı**, (Çev. Ülker Yükselbaba, Saim Üye ve Umut Koloş), İstanbul: Tekin Yayınevi, 2015, s. 27 vd.) savına indirgenmektedir. Her halde normlar hiyerarşisini ortaya koyan Kelsen, tüm pozitivist benliğine rağmen bu tür bir sonucu öngörmemiştir.

<sup>669</sup> Aykırı bir görüş için bkz. Korkut Kanadoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2, 2018, s. 642.

İkinci olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin niteliğini belirleme sürecinde bir diğer hamleyi yaptığımızda; normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olağanüstü hal döneminde kanun gücünde, olağan dönemde ise kanunun bir alt gücünde yer aldığını söyleyebiliriz.<sup>670</sup> 1982 Anayasasının 104. maddesine göre:

“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”.

Şimdi bu maddeyi detaylı irdeleyelim. İlk olarak maddeye göre “*Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez.*” denilmektedir. Kanımızca bu hüküm yerindedir ve bu hüküm ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi normlar hiyerarşisinde kanunun altında hak ettiği yeri bulmaktadır. İkinci olarak maddeye göre “*Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi*

<sup>670</sup> Bu görüş .anayasasının sistematik ve teleolojik bir yorumunun sonucudur. Ancak doktrinde Ülgen olağan dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini kanun hükmünde olmamakla birlikte asli bir yetki kullanımı olması bakımından kanuna eşdeğer bir işlem niteliğinde görmektedir. Bkz. Özen Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1, 2018, s. 7; Doktrinde Atar ise bu doğrultuda şu değerlendirmeyi yapmaktadır: Anayasanın bu hükümlerinin ortaya koyduğu gibi, kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Türk pozitif hukukundaki ‘normlar hiyerarşisi’ açısından kural olarak eş düzeydedirler. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri eğer kanunların altında bulunuyor olsa idi, Anayasa koyucu, “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır” biçiminde bir düzenleme ortaya koymaya gerek duymazdı. Anayasada benzer bir düzenleme alanı insan haklarına ilişkin anlaşmalar bakımından 90’ncı maddede bulunmaktadır. Anayasanın söz konusu düzenlemesine göre, “temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası anlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası anlaşma hükümleri esas alınır.” Dolayısıyla, kanunlar ihtilafına uygulanan, genel hüküm-özel hüküm çatışmasında özel hükmün, eski hüküm-yeni hüküm çatışmasında ise yeni hükmün uygulanacağına yönelik ilkeler burada geçerliliğe haiz olmayacaktır. Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2018, s. 276. Ancak Özbudun farklı bir yaklaşımla, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini kanun altı olarak görmektedir: “KHK’ler yürürlükteki kanun hükümlerini değiştirebildikleri ve kaldırebildikleri, dolayısıyla tamamen kanun gücünde oldukları halde, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunun altında yer alan düzenleyici işlemlerdir”. Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2018, s. 248; Kanaatimizce Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin normlar hiyerarşisindeki yeri kanun altı düzeydedir. Yani Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin hukuki gücü kanunla eş düzeyde değildir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kanunla ilişkisi ise Anayasaya aykırılık teşkil etmesi noktasından ele alınmalıdır. Recep Narter ve Semih Batur Kaya, **Hukuk İhdası Rejiminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2020, s. 215-218; Keza bkz. Osman Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 37(1), 2020, s. 143. Aykırı bir görüş için bkz. Taylan Barın, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, Kamu Hukukçuları Platformu, [http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Taylan\\_Barn\\_.pdf](http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/Taylan_Barn_.pdf), 26.05.2020.)

*çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz”* denilmektedir ki bu hükümle kanuna yönelik mahfuz bir alan bırakılmaktadır ve bu hüküm de yerindedir. Üçüncü olarak maddeye göre “*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”* denilmektedir ki kanımızca burada Türk hukuksal ve siyasal yaşam rejimine bakıldığında burada bir sorun alanının yattığı görülmektedir. Her şeyden önce kanunla düzenlenmiş bir olguya zaten Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bir müdahalede bulunulmayacağı ortadadır. Eğer bir konu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tanzim edilirse Meclisin iradesi üzerinde bir tesiri olur mu sorusu da cevaplanmalıdır. Bu bağlamda Meclis halihazırda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile aynı konuda bir kanun çıkarabilme potansiyeline sahip midir? Bizim açımızda tüm bu sorunlar belirli bir mantıksal tutarlılık izlenerek ortaya konulmaktadır. Zira aşağıda değinileceği üzere kuvvetlerin yürütme olgusunda birleştiği bir sistem mevcuttur.

Şu halde bu mantıksal tutarlılığı ortaya koymak adına bu sisteme ilişkin mevcut düzenlemeleri madde madde sıralayalım: Birincisi Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimleri aynı günde yapılmaktadır.<sup>671</sup> Bu şu demektir: Kuvvetlerin yürütmede birleşimi imkanı ve ihtimali artacaktır.<sup>672</sup> Buna göre Cumhurbaşkanı olan kişi Meclis’te de büyük bir iktidar gücüne sahip olacaktır veya öyle olması niyet edilmektedir. Kaldı ki Cumhurbaşkanının mevcut düzende partisi ile ilişkisi devam etmektedir. İkincisi Anayasanın 116. maddesine göre “Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır” denilmektedir. Görüldüğü gibi Cumhurbaşkanı kendi seçimlerini yenilemek adına genel seçimleri de yenilemektedir. Bu denli Meclis iradesi üzerinde hakimiyeti bulunan bir Cumhurbaşkanının iradesinin aksine Meclis tarafından kanun çıkarılması mümkün gözükmemektedir.

<sup>671</sup> Nitekim Anayasanın 77. maddesinde “Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir aynı günde yapılır” denilmektedir.

<sup>672</sup> 2017 Anayasa değişikliğinin formüler analizi gereğince yasama ve yürütme ilişkilerinde iki farklı problematik alan görülmektedir. Liberal sistemin aydınlık çağında temel amaç tiraniyi engellemek ve özgürlükleri koruyarak denge, fren ve gerek siyasal gerek hukuksal karşılıklı ağırlıklar kurmaktır. Buna göre tirani bireyin maddi ve manevi var oluşunun güvende olmamasını ifade etmektedir. Nitekim iktidarın yürütmeden parlamentoya aktarılması ve parlamentonun bu bağlamda yasama tekeli liberal perpektifin bir sonucudur. Ancak daha sonra, belki de ne yazık ki, yasama ve yürütme problematiğinde hukuk üretim gücü zamanla yasamadan yürütmeye doğru kaymıştır. Hak ve özgürlük lehine olan teminatçı felsefe yerini yöntilebilirliğe bırakmıştır. İşte 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bu biçimi normatif açıdan bu problematiğin bir izdüşümüdür. Yeni normatif sistemde hukuki karar alma kudreti parlamentonunun tekelden alınmış ve yürütmenin (daha da) güçlendirilmesi/yetkilendirilmesi tercihinde bulunulmuştur. Şüphesiz yürütmenin karar alma kudretine kavuşturulması kısmen iyi bir şeydir; ancak yürütme bu şekilde bağlı organ olmaktan çıkarılmıştır. Neticede organik olarak güçlü bir yürütme maddi olarak özerk bir yürütme kurgulanmıştır. Böylece kural yapma gücü ilkel ve genel olarak artık yalnızca parlamentonun tekelinde değildir. Dolayısıyla yürütme ve idare burada artık bağlı ve istisnai bir düzenleme yetkisine sahip olmaktan öte bir hukuki güce erişmiştir. Parlamentonun yasamada tam yetki kuralı da doğal olarak aşınmıştır. Bu tezi ile 2017 Anayasa değişikliği yürütmeye olağanüstü bir hukuki güç ve konum vermektedir.

Öte yandan Anayasanın 119. Maddesinde,

“Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur”

denilmektedir. Burada olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanun seviyesine yükselmektedir. Bununla beraber ise yine Anayasanın 119. maddesinin birinci fıkrasında;

“Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir”

denilmektedir. Görüldüğü gibi olağanüstü hale karar veren egemen yine Cumhurbaşkanının kendisidir.<sup>673</sup> Kanımızca bu hükümler üzerinde fazlaca bir yoruma gerek yoktur. Türkiye öyle ya da böyle sürekli bir biçimde olağanüstü hal ile yönetilen bir ülkedir.

Genel olarak başkanlık sisteminde başkanların kararname yayımlama isteği yasama yetkisinin kültü karşısında kayıtsız kalamamaları ve kamusal prestij gibi etmenler sayılabilir.<sup>674</sup> Burada başkanların kararname çıkarma güdülerinin altında egemen olma iradesinin ağır bastığı söylenebilir. Peki, sonuç olarak Türk tipi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin niteliği ve konumu nedir? Kanımızca burada atipik bir yasama yetkisi<sup>675</sup> devri söz konusudur.<sup>676</sup> Burada yasama

<sup>673</sup> Ayrıca bkz. Lütfi Duran, “Bunalım Kararnameleri”, **Prof. Dr. Turan Güneş’e Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 50(3-4), 1995, s.143.

<sup>674</sup> Ayrıca bkz. George A. Krause ve David B. Cohen, “Presidential Use of Executive Orders, 1953-1994”, **American Politics Research**, 25(4), s. 458.

<sup>675</sup> Bu bağlamda doktrinde Eren’e göre de, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almaktadır. Fakat, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri normlar hiyerarşisinde, kanunlara eş değerde olmasa da, ilk el düzenleme yetkisi anlamında yasama işlemi mahiyetindedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuki niteliği, KHK ile karşılaştırıldığında bir değişime uğramamıştır. Zira Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bu kapsamda organik açıdan yürütme, fonksiyonel açıdan yasama işlemidir. Fakat, yasama işlemi sayılmasına yönelik unsur değişmiştir. Şöyle ki; KHK’lar kanun hükmünde olduğu için kanunları değiştirme özelliği ile yasama işlemi kabul edilirken; Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ilk-el düzenleme yetkisi sebebiyle kanun ihdas etme özelliği ile yasama işlemi kabul edilmelidir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, ilk-el düzenleme yetkisini muhteva ettiği ve bu yetkinin de “kanun koymak” anlamında yasama işlevi olduğu gayet açıktır. Kanun hükmünde olmadığı açık olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, normlar hiyerarşisinde kanunlardan altta olduğu halde, ilk el düzenleme yetkisi içerdiğinden münhasır kanun alanı dışında doğrudan doğruya düzenleme yaparak yasama fonksiyonu icra etmektedir. Bu görüşü destekleyecek başka bir husus, Anayasanın 104/17. maddesinde “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmaz” hükmüdür. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yasama işlevi muhteva etmiyor olsa idi, “münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konulardan” söz edilmesine ilişkin bir gerklilik söz konusu olmazdı. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri karşısında



iradesi devre dışı bırakılarak bir hukuk üretimi söz konusudur.<sup>677</sup> Burada hukuk üretimi egemenin iradesine indirgenmektedir.<sup>678</sup> Zaten başkan bu yetkisini önemli ve kritik süreçlerde, radikal politik değişim süreçlerinde kullanmaktadır.<sup>679</sup> Öyle ki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bu niteliği dolayısıyla asli ve türev sorunları beraberinde getirmektedir.<sup>680</sup>

## 2. 2. 3. 3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Konu ve Kapsam Bakımından Bir İncelenmesi

### 2. 2. 3. 3. 1. Genel Olarak

Yürütme organının kullanımında tek başına yetkili olan Cumhurbaşkanı, halktan aldığı meşruiyete uyumlu şekilde kendi politikasını icraata aktarabilmek adına geniş yetkilerle donatılmıştır. İşte bu yetkilerin en etkin aracı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesidir.<sup>681</sup> Ancak kararname yetkisinin doğası gereği yürütme yetkisine matuf olması gerekmektedir.

---

münhasır kanun alanının tanımlanması, CBK'ların yasama işlevine sahip olmasından ileri gelmektedir. Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin işlevsel yönden yasama işlemi niteliğinde olduğunu gösteren bir diğer argüman, Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olmasıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesine göre, "Anayasa'nın 91. maddesinde düzenlenen kanun hükmünde kararname, işlevsel yönden yasama işlemi niteliğinde olduğundan yargısal denetimlerinin yapılması görev ve yetkisi Anayasa'nın 148. maddesi ile Anayasa Mahkemesine verilmiştir". Anayasa Mahkemesine, kanun gücünde olmayan Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin denetim yetkisinin verilmesinin nedeni, ilk el düzenleme yetkisi kapsamında "işlevsel yönden yasama işlemi" mahiyetinde olmasından ötürüdür. Eren, Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnemelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Değerlendirilmesi, s. 30-31.

<sup>676</sup> Nitekim Kaboğlu kararname yetkisini "paralel yasama" olarak nitelendirmektedir. Gerçekten de Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri yasamaninkinden üç kat daha fazla düzenleme yaptı. Bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, "Sistemsiz Yönetimden Siyasal Rejim ve ve Sisteme Dönüş", **Birgün Gazetesi**, 25 Temmuz 2019.

<sup>677</sup> Bununla birlikte buradaki hukuk üretme iradesi Amerika Birleşik Devletleri tipi kararnemelerde Kongreye tanınan yetkiler dikkate alındığında sınırlandırıldığı söylenebilir. Benjamin A. Neil, "Presidential executive orders: Laws without legislation", **Journal of Criminal Justice Research**, <http://www.aabri.com/manuscripts/121235.pdf> 11.06.2018. Ayrıca ABD tipi kararname olgusuna bakmak için bkz. Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II**, Bursa: Ekin Yayınevi, 2011, s. 39-40. Kanımızca Türk tipi Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri için özellikle olağanüstü dönem kararname tipi düşünüldüğünde benzer bir durum söz konusu değildir. Bu durum aşağıda incelenecektir.

<sup>678</sup> Burada başkana devredilen bir yasama yetkisi söz konusudur. Christopher J. Deering ve Forrest Maltzman, "The Politics of Executive Orders: Legislative Constraints on Presidential Power", **Political Research Quarterly**, 52(4), 1999, s. 767-783.

<sup>679</sup> Adam L. Warber ve Yu Ouyang ve Richard W. Waterman, "Landmark Executive Orders: Presidential Leadership Through Unilateral Action", **Presidential Studies Quarterly**, 48(1), 2018, s. 110.

<sup>680</sup> Narter ve Kaya, s. 218.

<sup>681</sup> Bu tür bir yetkilendirme; a. Hızlı siyasal karar alınmasını sağlar, b. Yönetimde etkinliği geliştirir, c. Yasama ve yürütme organları arasında uzlaşma sorununun sonucunda oluşabilecek performans ve zaman kaybını azaltır, d. Yasamaya yetki devri konforu sağlar. Bu şekilde acil ve hızlı kararlar alınırken sorumluluğun yürütmede tezahür etmesi söz konusu olur. Fakat bu tür olumlanabilecek veriler dışında yasamadan yürütmeye aktarılan yetkilerin kimi olumsuz sonuçları da olabilmektedir. Şöyle ki; a. Yürütmede yetki yoğunlaşması ve iktidar yoğunlaşması söz konusu olabilir, b. Başkan bu yetkileri dikkate alarak otokratik eğilimlerde bulunabilir, c. Yetki aktarımı hesapverilebilirliği azaltır, d. Yetki istismarına yönelik kapı aralanır. Bkz. Elliot Bulmer, "Presidential Legislative Powers", **International Institute for Democracy and Electoral Assistance**, C. 15, Stockholm 2015, s. 11-14.

Kararname yetkisi, anayasa hukukunda yürütme organına tanınan tüm düzenleme yapma yetkilerine karşılık gelir. Kararname yetkisi ile yürütme organı, modern hukuk çerçevesinde hukuksal alan üzerinde oldukça önemli bir yetkiye kavuşur. Ancak asli düzenleme yetkisi<sup>682</sup> ya da norm koyma tekeli kuvvetler ayrılığının bir gereği olarak yürütme erkini üstelenen siyasi ve idari organlardan farklı bir kuvveti gerektirir. Yoksa hem yürütmeyi hem de yasamayı tekeline alabilecek bir keyfi kuvvet ortaya çıkarılmış olur. Anayasa kuramının denge ve fren mekanizması olarak belirttiği kuvvetlerin birbirini denetlemesi sorunu özellikle iki kuvvetin karşılıklı ilişkisi dahilindeki oto-kontrolü ifade eder.<sup>683</sup> Bu bağlamda norm ihdas etme yetkisi parlamentonun tekeli altındadır. Norm ihdas eden iradenin seçimle gelmesi ise demokrasinin “*sine qua non*” ilkesidir. Nitekim 1982 Anayasası yasama yetkisini bu doğrultuda TBMM’ye vermiştir.

Değişikliğin 8. maddesi ile 1982 Anayasası’nın 104. maddesine getirilen, “*Üst kademe yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenler*” ibaresi ve “*Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve önemli kamu görevlilerinin atanması*” hususu; daha önce Cumhurbaşkanına verilen, teşkilatına ilişkin asli düzenleme yapma yetkisiyle paralellik arz eder. Hatta öncekilerden farklı bir şekilde, 1982 Anayasası’nın başlangıç bölümünde yürütmeyi hem görev, hem de yetki olarak tanımlamasının yanı sıra; Nisan 2017 değişiklikleri özel hüküm sayılabilecek 104. maddede bu erkin kullanımını doğrudan bir “yetki” niteliğine indirgenmiştir. Değişikliğin 8. maddesinde “*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir*” ifadeleri tercih edilmek suretiyle kararnamenin kullanımını yetki içerisinde değerlendirmiş ve 1971’den bu yana devam eden yürütmenin düzenleme yapma yetkisini güçlendirme geleneği sürdürülmüştür.

Bununla birlikte halkın iradesine dayanan ve dolayısıyla demokratik meşruiyet sahibi bir yürütmenin başının, birlikte faaliyette bulunacağı yardımcılarını ve beraber çalışacağı üst düzey kamu görevlilerini ataması olağandır. Yine günümüz demokrasilerinde seçmene verdiği vaatler

<sup>682</sup> Cumhurbaşkanına belirli konularda ilk-elden düzenleme yapma yetkisinin verildiğini belirten Anayasa Mahkemesi de aslında bunun asli bir yetki olduğunu kabul etmektedir. E. 2019/31, K. 2020/5, K.T. 23.01.2020. Keza Yüksek Mahkeme bir diğer kararında bu hususu şu şekilde vurgulamaktadır: “*Anayasa’nın açıkça kanunla düzenlenmesini öngörmediği konularda kanunda genel ifadelerle düzenleme yapılarak ayrıntının yürütmeye bırakılması mümkündür. Anayasa’da münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmemiş konularda da yasamanın asliliği ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hâricinde geçerli olan yürütmenin türevselliği ilkeleri gereği idari işlemlerin kanuna dayanması zorunluluğu vardır. Ancak bu durumda kanunda belirlenmesi gereken çerçeve, Anayasa’nın kanunla düzenlenmesini öngördüğü durumdakinden çok daha geniş olabilecektir. Başka bir ifadeyle Anayasa’ya göre kanunla düzenlenmesi gerekmeyen bir konu, kanuni dayanağı olmak kaydıyla idarenin düzenleyici işlemlerine bırakılabilir.*” E. 2018/91, K. 2020/10, K.T. 19.2.2020.

<sup>683</sup> Zira ancak bu şekilde bir anayasa esas işlevini yerine getirebilir. Yetkin bir anayasa, aynı zamanda bireylerin siyasal karar alım sürecine etkin bir şekilde katılımını sağlar. Bireylerin kişisel yararı ve toplumda da toplumun ortak yararı ancak gerçek anlamda bir anayasa ile korunabilir. Ayrıca bkz. Richard Elkins, “Restoring Parliamentary Democracy”, *Cardozo Law Review*, 39, 2018, s. 997.

çerçevesinde siyasi ve iktisadi tercihlerde bulunmak, yürütmeyi teşkil eden iradenin hukuksal bir hakkı olduğu söylenebilir.

Karşılaştırmalı hukuka baktığımızda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ABD’de öngörülen başkanlık sistemindeki kararname olgusundan önemli farkları olduğu göze çarpmaktadır. Öncelikle Amerikan Devlet Başkanı’nın atamak istediği hükümet üyelerini Senato’nun onaylaması gerekir.<sup>684</sup> Her ne kadar Senato bu konuda pasif kalmayı tercih etse de, Birleşik Devletler’in anayasal tarihinde ret kararları da olmuştur ve başkan reddedilen adaylar yerine yenilerini atamıştır. Bir diğer husus ise, “atanacak kişilerin kongre üyesi veya kamu görevlisi olmaması gerekir”.<sup>685</sup> Dolayısıyla ABD’de uygulanan başkanlık sistemi hem usul hem de esas itibarıyla başkanın yürütmeye ilişkin en temel yetkilerinden olan birlikte çalışacağı ekibi oluşturmada ciddi sınırlamalar içerdiği ortadadır.

Bizdeki mevcut hüküm ise, 6771 sayılı kanunun teklif aşamasında, TBMM Anayasa Komisyonu’nda görüşülmesi sırasında AK Parti İstanbul milletvekili Komisyonun başkanı Mustafa Şentop tarafından şöyle gerekçelendirilmiştir (TBMM, 2017: 28):

“Amerika’da Başkanın, bakanları seçerken veya bazı önemli görevlere atamalar yaparken Senatodan görüş almasının sebebinin, esasen bir “federal yetki”nin kullanılmasından kaynaklandığını, görüşün Temsilciler Meclisi’nden değil Senato’dan alınıyor olmasının devletin yapısıyla alakalı farktan doğduğunu, çünkü Amerika’da federal devlete vücut veren iradenin federe devletlerin iradesi olduğunu, Teklif ile önerilen sistemde benzer bir durumun bu önemli fark sebebiyle olmayacağını” söylemiştir.”

Komisyon başkanının söz konusu gerekçesi tutarlı olmakla birlikte yetersiz bir gerekçedir. Çünkü atamalar sırasında başkanının kararlarının Senatodan onayından geçirilmesi yalnızca federal-federe devlet ilişkisine dayalı değildir; bu durumun denge ve fren mekanizması işlevi boyutu daha önemlidir. Bu şekilde de başkanın senato vasıtasıyla sınırsız hareket etmesi dizginlenmek istenmiştir. Hükümet sisteminin türü ne olursa olsun sistemin olmazsa olmazlarından biri denge ve denetim mekanizmalarının varlığıdır. Şu halde hükümet sisteminin türüne göre farklılık göstermesi saklı kalmak üzere bu türden mekanizmaların varlığı zorunludur. Dolayısıyla da devlet şeklinin federal ya da üniter olması sonucu değiştirmez. Kaldı ki üniter devletlerde kuvvet odağının tek bir noktada toplanmış olmasının federal devletlere göre daha riskli olduğu gerçeği karşısında denge ve denetim mekanizmalarının varlığı daha da önemli hale gelir. Zira federal devletlerde egemenlik alanı çoğunlukla geniş bir coğrafyada tezahür ederken üniter devletlerde daha dar bir coğrafyada tezahür eder. Dar bir coğrafyada egemenlik alanının söz konusu olduğu üniter devlet türlerinde yetkinin tek bir merkezde ve denge ve denetim mekanizmaları olmaksızın bulunmasının ciddi riskleri olacağı açıktır. Zira bu türden devletlerde

<sup>684</sup> Atilla Özer, **Başkanlık Hükümet Sistemi ve Bu Sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği**, Ankara: İrmak Yayınları, 1998, s. 29.

<sup>685</sup> Özer, s. 29.

güç merkezinin müşahhas halde tezahürü daha kolaydır ve bu boyutuyla temel hak ve özgürlükler, demokrasi, hukuk devletinin gerekleri gibi konuların zarar görmesine daha müsaittir. Sonuç olarak, federal devletlerdekine nazaran üniter devletlerde denge ve denetim mekanizmalarının daha elzem olduğu söylenebilir.

Bir diğer konu idarenin işleyişi açısından önemli bir düzenleyici işlem türü olan tüzüklerin kaldırılmasıdır (AY m. 115). Ayrıca idarenin işleyişi açısından hem bireysel hem de düzenleyici işlem niteliğinde olan “Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler, Bakanlar Kurulu kararları, Müşterek kararnameler, Başbakanlık kararları, gibi işlemler artık olmayacaktır.“Yukarıda sayılan işlemlerden; kanun hükmünde kararnameler hariç hepsinin yargısal denetimi mevcut sistemde; ya Danıştay ya da idare mahkemeleri tarafından yapılmaktadır. Kanun hükmünde kararnameler ise Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmektedir.”<sup>686</sup> Tabii ki yönetmelikler yine kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabilecektir.

Diğer yandan, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tüzük (idari işlem) niteliğinde ya da KHK (kanun bloğunun bir parçası gibi, genel soyut kural koyan) niteliğinde olmasına bakılmaksızın; Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi, ilgili mahkemenin istisnai karar verme fonksiyonunun dışında; artık hem gündelik sıradan bir mahkemeye dönüşmesi ve hem de idari işlemler için yeni hukuki gerekçe araçlarına uyum sağlamasını getirir. Bir yönüyle idari mahkeme hüviyetinin benimsemesi ve gerekçelerinde zaman zaman idarenin takdirini denetlemesi söz konusu olabilir. Bu durum anayasa hukuku tarihimizde pek alışık ve aşına olunmayan bir durumdur. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin asli görevi yasama işlemlerini denetlemek iken biraz önce bahsedilenler çerçevesinde Anayasa Mahkemesi yasamanın yanı sıra yürütmeyi de denetler hale gelebilecektir. Bu anlamda pozitif dayanaklı olarak Türk hukuk düzeninde Yüksek Mahkemeler arasında bir hiyerarşi bulunmamasına rağmen bahsedilenler nedeniyle Danıştay ile Anayasa Mahkemesi arasında bir alt-üst ilişkisi zamanla belirgin bir biçimde ortaya çıkabilecektir.

Bununla birlikte Cumhurbaşkanı Kararnamesine ilişkin bireysel ya da düzenleyici işlem olması bakımından yargısal denetime yönelik bir ayırım gözetilmemiştir. Dolayısıyla daha ciddi sorunlar Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine karşı açılacak iptal davalarında söz konusu olabilecektir. Şöyle ki Anayasa'nın 150. maddesinde, iptal davası açma yetkisini

“Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir.”

<sup>686</sup> Tamer Giray, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu”, <http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf>, 2017, (30.04.2017).

denilmiştir. Bu durumdan doğacak sıkıntıları Giray Tamer şöyle dillendirmektedir: Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açabilecekler ise sınırlı sayıdadır. Bu durumda ileride cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile görevinden alınan bir kaymakamın, bir il emniyet müdürünün idari yargıda dava açması halinde; “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı Anayasa Mahkemesi'nde dava açılabilirdiğinden, idare mahkemelerinin görevsiz olduğu” cevabıyla karşılaşılması muhtemeldir.”<sup>687</sup> Ancak bu gerekçenin hukuki açıdan tutarlı olduğunu iddia etmek zordur. Her şeyden önce idarenin birel işlem niteliğindeki hukuki iradesinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine konu olması idare hukukunun doğasına aykırılık teşkil eder.<sup>688</sup> Dolayısıyla birel nitelikteki hukuki işlemlerin Cumhurbaşkanı Kararıyla gerçekleştirilmesi gerekir.<sup>689</sup>

Temel haklar alanında yalnızca üçüncü bölümün (sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler) kapsadığı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir. Burada Yavuz Sabuncu'nun 16 Nisan 2017 değişikliği öncesi hukuk düzenimizde yer alan KHK'lar için kullandığı gerekçeyi kullanmak uygun düşebilir. Sabuncu'ya göre “üçüncü bölümde yer alan ve devletin olumlu bir edimini gerektiren (sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı, konut hakkı, sosyal güvenlik hakkı gibi) alanlar için söz konusu olacak, bu bölümde yer almakla birlikte niteliği itibariyle devletin olumlu bir edimini gerektirmeden kullanılabilir olan haklar ise (grev ve sendika hakkı, çalışma ve sözleşme özgürlüğü gibi)”<sup>690</sup> Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlenemeyecektir. Elbette bu hususta denetim ve yorum geliştirme Anayasa Mahkemesinin kararlarıyla netlik kazanacaktır. Aslında yeni düzende Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine ilişkin sınırların önem kazandığı ve bunu niteleyecek kurumun ise Anayasa Mahkemesi olduğu söylenebilir.

### 2. 2. 3. 3. 2. Yasak Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenmeyecek Konular

Cumhurbaşkanı Kararnamesi bağlamında tartışılacak en önemli sorunlardan biri yürütmenin mahfuz bir alanının olup olmayacağı sorunudur. Buradaki temel sorun kanunlara tanınan genellik ilkesinin, yani Anayasaya aykırı olmamak koşulu ile her konunun kanunla düzenlenebileceğinin devam edip etmediğidir. Anayasa değişikliği metninde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürütme yetkisine ilişkin olduğunun özellikle vurgulanması burada dikkat çekicidir. Ancak kanunların

<sup>687</sup> Giray, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İle Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu”, <http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf>, (30.04.2017).

<sup>688</sup> Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının farklılığına işaret etmek gerekir. Bu bağlamda bkz. Şeref İba ve Yasin Söyler, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 39(1), 2019, s. 220-221.

<sup>689</sup> Özen Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: İlk Gözlemler”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2, 2018, s. 623.

<sup>690</sup> Sabuncu, s. 250.

genelliği ilkesi söz konusu olduğundan yasama organının ilgili konularda kanunla düzenleme yapma yetkisinin pozitif dayanaklı bir sınırı bulunmamaktadır. Dolayısıyla yasama organı kanun hükümleri ile yürütmenin yetki alanına ilişkin yeni düzenlemeleri her zaman yapabilir. Çünkü burada Fransız Anayasasının 16. ve 34. maddelerindeki gibi açıkça tespit edilen bir sınır bulunmamaktadır. Bu durum ise yürütme ve yasama organları arasında yetki ve alan bakımından sessiz krizlerin çıkmasına sebep verebilir.

Anayasa hukukumuzda Fransa ve Portekiz’de olduğu gibi yürütmeye anayasaca korunan mahfuz bir alan ihdası ve buna bağlı olarak kanun alanının (yasamanın) sınırlandırılması durumu söz konusu değildir. Fransız Anayasasının 34. maddesi kanun alanını iki esas bakımından sınırlandırmıştır. Bu madde, içerik bakımından yasamanın kanun koyma iradesini “Anayasada sayılan bazı hususlarda kuralları saptama ve yine Anayasada belirtilen öteki bazı konularda da temel ilkeleri belirleme”<sup>691</sup> ile kısıtlamıştır. Dolayısıyla bu esaslar dairesinde kalan genel kural koyma yetkisi yasamanın, bu hususların dışında kalan tüm düzenleme yetkisi yürütme organına bırakılmıştır. Doktrinde Tanilli bu bağlamda 1958 Fransız Anayasasına göre yürütmenin düzenleme yetkisinin asıl, parlamentonun yasama yetkisinin ise istisnai olduğunu belirtmiştir.<sup>692</sup> Gerçekten de burada yürütmeye ilişkin özerk bir düzenleme alanı söz konusudur. Anayasanın 37. maddesi, daha önce 34. maddede kazuistik yöntemle belirlenen konuların dışında, yani kanun yapma alanının dışında, diğer düzenleyici işlem yetkisini yürütme organına bırakmaktadır. Bu durum KHK yetkisinden de farklı bir nitelik taşımaktadır. Çünkü yürütmeye ilişkin konulara kanunun müdahalesinin gerçekleştirilmemesi amacı vardır. Fransa’da Başbakan bir kanunun hakkında yürütmenin alanını gasp ettiği gerekçesiyle Anayasa Konseyine iptal davası açabilmektedir.

### 2. 2. 3. 3. 2. 1. Yürütme Yetkisine İlişkin Olmayan Konular

Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasının ilk cümlesinde “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir” denmektedir. Demek ki maddede belirtilen ilk koşul Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürütmeye ilişkin konularda çıkarılabilmesidir. Bunun mefhum-u muhalifi ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yürütme yetkisine ilişkin olmayan konularda çıkarılamamasıdır.

Bu ilk koşulun muhtevasını tayinde ana unsur “yürütme yetkisi”nin kavramsal tespitidir.<sup>693</sup> Yani yürütme yetkisinin kapsamı ve sınırları ile açıkça belirlenmelidir.<sup>694</sup> Gözler’in belirttiği gibi

<sup>691</sup> Server Tanilli, **Devlet ve Demokrasi**, 2. Baskı, İstanbul: Adam Yayıncılık, 2001, s. 337.

<sup>692</sup> Tanilli, s. 337.

<sup>693</sup> Yürütmenin yetkisi ve görevi ayrımları için bkz. Ahmet Yayla, “Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Durmuş Tezcan’a Armağan, 21(Özel Sayı), 2019, s. 1612 vd.

“yürütme yetkisine ilişkin konular” ibaresi tartışmaya açıktır. Bu husus, yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları arasında ayırım tartışmalarıyla aynı tartışmaları gerektirir. Bu ayırım konusunda da maddi ve organik olmak üzere çeşitli kriterler bulunmaktadır. Dolayısıyla yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin birbirinden ayırımı sanıldığı kadar kolay değildir. Örneğin mahkemelerin kuruluşuna ve yapısına ilişkin bir konu yargı yetkisine ilişkin bir konu değildir. Çünkü ortada bir dava veya uyuşmazlık söz konusu değildir. Acaba bu konu yürütme yetkisine ilişkin bir konu mudur? Eğer evet denilirse mahkemelerin kuruluşu, yapısı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenebilir.<sup>695</sup> Ancak burada maddenin ilgili fıkrasında “yürütme yetkisi” vurgulanmaktadır. Dolayısıyla genel, objektif ve soyut kurallar koyma fonksiyonel anlamda yürütme yetkisine dahil

<sup>694</sup> 1982 Anayasasının 8. maddesi “yürütme yetkisi ve görevi” başlığını taşımaktadır. Bununla birlikte Anayasanın 104. maddesi de bu sefer Cumhurbaşkanının “yetki ve görevi”nden söz etmektedir. Peki buradaki “yetkisi ve görevi”ne ne tür bir anlam yüklemek gerekir? Bize göre burada bir koşullandırma ve sınırlandırma bulunmaktadır. Koşullandırma kısmı “yürütme yetkisi”ne ilişkin iken sınırlandırma “yürütme görevi” ile işaret edilmektedir. Bu, yürütme organının türev bir oluşum olması ile de yakından ilintilidir. Buna göre “yetki ve görev” olgusu asli bir yetki kullanmamayı gerektirir. Buradaki asli yetkiden kastımız yasamadan yetki almadan yürütme organının herhangi bir düzenleyici işlem gerçekleştirme gücünün olmamasıdır. İkinci olarak da yine bu olgudan kasıt yürütme organının yasama alanına dahil olana adım atmaması anlamına gelir. Haliyle burada şu tür bir soru akla gelebilir: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi “yürütme yetkisi ve görevi” olgusuyla bir çelişki içerisinde midir? Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yasama yetkisinin asli karakterini kendi işlem gücüne aktardığı için bu tür bir soru haklıdır. Zaten sorun da bu noktadan başlamaktadır. Dolayısıyla bize göre Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürütme yetkisi koşullandırmasına da yürütme görevi sınırlandırmasına da bu haliyle tabi değildir. Ancak yine de “yürütme yetkisi” olgusu burada açığa kavuşturulmalıdır. Bu konuda da Anayasadan yola çıkılarak Cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin bir belirlenim söz konusu edilebilir. Anayasaya baktığımızda ise gerek 104. maddede gerek diğer maddelerde belirlenen Cumhurbaşkanının yetkileri şunlardır:

- Yabancı devletlere Türk Devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- Milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,
- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,
- Genelkurmay Başkanını atamak,
- Millî Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak,
- Millî Güvenlik Kuruluna Başkanlık etmek,
- Olağanüstü hâl ilân etmek
- Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atamak,
- Devlet Denetleme Kuruluna inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak,
- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek,
- Üniversite rektörlerini seçmek,
- Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj vermek,
- Millî güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almak,
- Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlarını atamak ve görevlerine son vermek ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlemek,
- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak,
- Kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarmak, Şüphesiz buradaki olağanüstü hal ilan etme yetkisi, TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etme yetkisi, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak yetkisi gibi kimi yetkilerin ne oranda “yürütme yetkisi”ne ilişkin olduğu tartışmalıdır. Dolayısıyla bunlar da çıkarılırsa ortada oldukça sınırlı bir yürütme yetkisi alanı kalır. Fakat bu haliyle bile bu tür bir belirlenim bize oldukça yol gösterici olmaktadır.

<sup>695</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 879.

değil yasama fonksiyonu içerisinde yer alır. Görüldüğü gibi yasama ve yürütme yetkileri arasında bir geçişlilik hali söz konusu olabilmektedir. O halde birden fazla erkin, fonksiyon alanına giren konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenememesi beklemek yerinde olur.

Yürütme yetkisi öyle bir tartışmalı sorundur ki neredeyse Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine konu edilen her olgu farklı çekişmelere yol açabilir. Belki de Anayasa Mahkemesi ileride bu sorundan doğan davalarla çokça uğraşmak zorunda kalabilecektir. Bununla birlikte Gözler'in belirttiği gibi "yürütme yetkisine ilişkin konularda" şartı söz konusu fıkrada öngörülen tüm diğer şartların üzerinde ve onlara şamil bir şarttır. Fıkrada öngörülen diğer tüm şartlar sağlanmış olsa bile, Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin düzenlediği konu yürütme yetkisine ilişkin bir konu değildir gerekçesine dayanarak, ilgili kararnameyi iptal edebilir.<sup>696</sup>

Anayasa Mahkemesi de Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yürütme yetkisine ilişkin konularda olması gerektiğini öngörmektedir. Gerçi Mahkeme "yürütme yetkisine ilişkin konular" ibaresinden ne anlaşılması gerektiğini ortaya koymamaktadır. Ancak Mahkeme yürütme yetkisine ilişkin konularda ibaresini yürütme erkini ilgilendiren her konuda, anayasal sınırlar ihlal edilmemek kaydıyla, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılacağını tespit ederek<sup>697</sup> yürütme yetkisine ilişkin sahayı genişletmiştir.

## 2. 2. 3. 3. 2. 2. Kişinin Hakları ve Hürriyetleri İle Siyasi Haklar ve Ödevler

Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında "Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez" denilmektedir. Aynı hüküm kanun hükmünde kararnameler için mülga 91/1'de de yer almaktaydı.<sup>698</sup> Bu düzenlemeye daha yakından baktığımızda ise Anayasanın ikinci kısmının ikinci bölümünde yer alan kişi dokunulmazlığı, zorla çalıştırma yasağı, kişi hürriyeti, kişi güvenliği, özel hayatın gizliliği, konut dokunulmazlığı, haberleşme, seyahat, din, düşünce, bilim, sanat, basın, dernek, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme, mülkiyet, hak arama hürriyeti, kanuni hakim güvencesi gibi "kişinin hakları ve hürriyetleri" Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemez. Yine ikinci kısmın dördüncü

<sup>696</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 880.

<sup>697</sup> Ahmet Mert Duygun, "Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Kararlarına Dair İlk Gözlemler", **Anayasa Gündemi**, [https://anayasagundemi.com/2020/05/18/forum-dr-ahmet-mert-duygun-anayasa-mahkemesinin-cumhurbaskanligi-kararnamesi-kararlarina-dair-ilk-gozlemler/#\\_ftn12](https://anayasagundemi.com/2020/05/18/forum-dr-ahmet-mert-duygun-anayasa-mahkemesinin-cumhurbaskanligi-kararnamesi-kararlarina-dair-ilk-gozlemler/#_ftn12), 19.05.2020.

<sup>698</sup> Nitekim Yüksek Mahkeme pek çok Kanun Hükmünde Kararname hükmünü bu bakımdan denetlemiş ve bu bağlamda belirtilen temel hak ve özgürlüklerin Kanun Hükmünde Kararnameler ile düzenlenmeyeceğini ortaya koymuştur. Bkz. E. 1988/5, K. 1988/55, K.T. 22.12.1988; E. 1995/14, K. 1995/15, K.T. 21.06.1995; E. 2005/15, K. 2008/2, K.T. 3.01.2008; E. 2010/31, K. 2011/167, K.T. 22.12.2011; E. 2011/100, K. 2012/91, K.T. 29.11.2012. Burada esasen yasak alan dışında kalan temel hak ve özgürlüklerin Kanun Hükmünde Kararnameler ile düzenlenmesinde herhangi bir sakınca söz konusu değildir; fakat Anayasanın 13. Maddesi bağlamında hiçbir temel hak ve özgürlüğün Kanun Hükmünde Kararnamelerle sınırlandırılmayacağını belirtmek gerekir.



bölümünde yer alan vatandaşlık, seçme, seçilme, siyasi faaliyette bulunma, parti kurma, partilere üye olma, kamu hizmetlerine girme, vatan hizmeti, vergi ödevi, dilekçe hakkı gibi “siyasi hak ve ödevler” de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemez. Dolayısıyla bunlar kararname ile değil kanunla düzenlenebilir.

Öte yandan bu çerçeveye girmediğinden “sosyal ve ekonomik haklar” Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenebilir. Hemen şu soruyu da sormak gerekir ki, tüm sosyal ve ekonomik haklar Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenebilir mi? Gözler’e göre yukarıda Anayasa koyucunun belirttiği ayrımın nedeni ikinci ve dördüncü bölümde yer alan temel hak ve hürriyetlerin negatif veya aktif statü hakkı niteliğinde olmasıdır.<sup>699</sup> Zira bu haklarda düzenlenme yapılması demek bunların niteliği gereği “sınırlandırılması” anlamına gelecektir.<sup>700</sup> Sosyal ve ekonomik haklar pozitif statü hakkı niteliğindedir. Bu tür hakların gerçekleştirilebilmesi için devletin olumlu bir edimde bulunması gerekir. Dolayısıyla devletin, pozitif statü hakları niteliğindeki bu hakları hızlı bir şekilde gerçekleştirebilmesi için Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile müdahale edebilmesi ve o alanda kararnameyle düzenleme yapabilmesi gerekir. Buradaki ayrımın sebebi budur.<sup>701</sup>

Fakat sosyal ve ekonomik haklara bakıldığında negatif veya aktif statü hakkı niteliğinde olan bazı haklar da görülmektedir. Gerçekten de örneğin 48. maddede düzenlenen çalışma ve sözleşme hürriyeti, 51. maddede düzenlenen sendika kurma hakkı gibi haklar niteliği gereği negatif veya aktif statü hakkı niteliğindedir. Bu hakların gerçekleşebilmesi için devletin olumlu bir edimde bulunması lazım değildir. Bu bakış açısıyla bu hakların esasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmemesi gerekir.<sup>702</sup> Ancak anayasal metinde “düzenleme” ibaresi kullanılması dikkati çekmektedir. Sağlam’ın belirttiği gibi düzenleme sınırlamadan daha geniş ve farklı bir kavramdır. Hakkı sınırlayıcı düzenlemeler olabileceği gibi, hakkı güçlendiren, onu daha etkili bir kullanıma kavuşturan... düzenlemeler de söz konusu olabilir”.<sup>703</sup> Gözler’in belirttiği gibi Anayasanın 91.

<sup>699</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 881.

<sup>700</sup> Fazıl Sağlam, “Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetksinin Sınırları: Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 1, Ankara 1984, s. 268.

<sup>701</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 881.

<sup>702</sup> Ancak Anayasa Mahkemesi doktrinin bu değerlendirmesine katılmamaktadır. Nitekim 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, toplu toplu iş sözleşmesi ve grev hakkına müdahale edilmiş, bu durum tespit olunmuştur. Söz konusu sınırlamanın kanun hükmünde kararname ile gerçekleştirilmiş olması tek başına anayasaya aykırılık gerekçesi olarak görülmemiştir. Karar için bkz. E. 2017/27, K. 2017/117, K.T. 12.07.2017. Karara dikkat çeken için bkz. Korkut Kanadoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2, 2018, s. 641, dipnot 14. Görülmektedir ki Anayasa Mahkemesi sınırlamanın kanun hükmünde kararname ile gerçekleştirilmesini dikkate almamıştır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri açısından bu hususun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Üstelik bu durum Yüksek MAhkemeinin hak temelli yaklaşımı benimseyip benimsemediği noktasında bir turnusol olacaktır. Özen Ülgen Adadağ, “Kanun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 36(1), 2019, s. 262.

<sup>703</sup> Sağlam, s. 268.

maddesinde “sınırlama” değil, “düzenleme” ibaresi kullanılmaktadır.<sup>704</sup> Şu halde, Anayasanın 91. maddesine dayanılarak Anayasanın ikinci kısmının “sosyal ve ekonomik haklar” başlıklı üçüncü bölümündeki klasik haklara benzer haklar üzerinde yalnızca “düzenleme” yapılabilir; “sınırlama” gerçekleştirilemez.<sup>705</sup> Çünkü tüm temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında Anayasanın 13. maddesi geçerlidir. İstisnası olmayan bu anayasal emre göre, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması ancak “kanun” ile olur.<sup>706</sup> Dolayısıyla hangi bölümde yer alırsa alsın, bir temel hak ve hürriyetin sınırlandırılması söz konusu ise bu sınırlamanın Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile değil, kanun ile yapılması zaruridir.<sup>707</sup>

### 2. 2. 3. 3. 2. 3. Anayasada Münhasıran Kanunla Düzenlenmesi Öngörülen Konular

Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasının üçüncü cümlesinde “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz” denilmektedir. Bu düzenleme doktrinde tartışmalara vesile olabilecek niteliktedir. Hemen belirtelim ki, anayasa hukukumuzda “münhasır kanun alanı” kavramı tartışmalara konu olsa da varlığı kabul edilmemiştir. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bir kararında Anayasanın “kanunla düzenlenir” dediği konuların yukarıdaki temel hak ve hürriyetlere ilişkin olmadıkça kanun hükmünde kararname ile düzenlenebileceğine karar vermiştir.<sup>708</sup>

<sup>704</sup> Anayasa Mahkemesi geçmişte bu bağlamda şu tür bir değerlendirmede bulunmuştur: “Bu konular genel hükümler içinde koşulları, yöntemleri, sınırlamaları, ayrık durumları ve yaptırımlarıyla düzenlenen haklar ve ödevler kapsamındadır. Anayasa’da özenle üzerinde durulmuştur. Nitekim 67. maddede seçme, seçilme ve siyasal faaliyette bulunma, 68. maddede parti kurma, partilere girme ve partilerden çıkma hakları düzenlenmiştir. Bu iki madde de Anayasa’nın İkinci Kısmı’nın “Siyasi Haklar ve Ödevler” başlıklı Dördüncü Bölümü’nde yer almaktadır. KHK’lerin özgün maddesi olan 91. maddesinin birinci fıkrası, ikinci kısmın dördüncü bölümünde yer alan siyasal haklar ve ödevlerin kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemeyeceğini öngörmektedir. İncelenen madde doğrudan 67. ve 68. maddeler nedeniyle değil, bu maddelerin içerikleri konusunun KHK’lerle düzenlenememesi nedeniyle Anayasa’nın 91. maddesine aykırıdır. İster kamu görevlisi olarak, isterse karmaşık nitelikli bir çalışan türü olarak değerlendirilsin, sözleşmeli personelin siyasal hakları ve ödevleri sınırlansın ya da sınırlanmasın KHK’lere konu yapılamaz. Bu haklar ve ödevler ancak yasayla düzenlenebilir.”, E. 1988/5, K. 1988/55, K.T. 22.12.1988.

<sup>705</sup> Aynı yönde bkz. Yavuz Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 2019, s. 248.

<sup>706</sup> Anayasa görüldüğü gibi Cumhurbaşkanı Kararnamesine ilişkin bir alan daraltması oluşturmuştur. Ancak yine Anayasa bu duruma doğrudan bir istisna tanımıştır. Bu istisna olağanüstü hal döneme yöneliktir: “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.” Fakat söz konusu bu düzenleme yetkisi Anayasanın 15. ve 119. maddelerinin belirttiği çerçevenin dışına taşamaz.

<sup>707</sup> Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 882.

<sup>708</sup> E. 1989/4, K. 1989/23, K.T. 16.5.1989.

Öte yandan Anayasada “kanunla düzenlenir” ifadesine yer verilen pek çok madde bulunmaktadır.<sup>709</sup> Bunların arasında istisnaen “ancak kanunla” ibaresinin geçtiği dört maddeyi ayrıca incelemek gerekir.<sup>710</sup>

a. Anayasanın 13. maddesinde “temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlanabilir” denilmektedir. Belki yalnızca temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının “münhasır kanun alanı” olduğu söylenebilir. Ancak Anayasa m. 13’te de “ancak kanunla düzenlenebilir” değil, “ancak kanunla sınırlanabilir” denilmektedir. Dolayısıyla sınırlama oluşturmadıkça bir temel hak ve hürriyet alanında düzenleyici işlemlerle de lehe düzenleme yapılabilir. Bu nedenle “m.13’teki “ancak kanunla sınırlanabilir” ibaresinden bir “münhasır kanun alanı” istihraç edilemez sonucuna varmak yanlış olmayacaktır.<sup>711</sup> Kaldı ki Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında “münhasır kanunla sınırlanması” değil, “münhasır kanunla düzenlenmesi” ifadesi kullanılmaktadır.

b. Anayasanın 38. maddesinin üçüncü fıkrasında “ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri ancak kanunla konulur” denilmektedir. Ceza hukukundaki kanunilik ilkesi de dikkate alınarak “ceza ve güvenlik tedbirlerinin konulması” faaliyetinin bir “münhasır kanun alanı” teşkil ettiği söylenebilir.

c. Anayasanın 66. maddesinin üçüncü fıkrasında “vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarla kazanılır ve ancak kanununda belirtilen hallerde kaybedilir” denilmektedir. Söz konusu bu hükme göre vatandaşlık ile ilgili her kanunun değil, yalnızca vatandaşlığın kaybı hallerinin “münhasır kanun alanı” teşkil ettiği söylenebilir.

d. Anayasanın 23 Temmuz 1995 tarih ve 4121 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla 68. maddesinin altıncı fıkrasında “yüksek öğretim elemanlarının siyasi partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir” denilmektedir. Bu hükmün de “münhasır kanun alanını” teşkil ettiği söylenebilir.

Bununla birlikte anayasa hukukumuzda bir münhasır kanun alanını düzenleyen pozitif hüküm yoktur. Diğer bir deyişle, 1958 Fransız Anayasanın 34. maddesinde kazuistik bir yöntemle münhasır kanun alanı kapsamını belirleyen türden bir düzenleme Anayasamızda bulunmamaktadır. Bu tür bir madde söz konusu olmadığından “münhasır kanun alanını” belirlemeye matuf doktriner yorum ve çıkarımlar pozitif anayasa hukuku bakımından bir geçerlilik ve anlam kazanmayacaktır.

<sup>709</sup> Tepsit ettiğimiz kadarıyla Anayasanın çeşitli maddelerinde 183 hususta kanunla düzenleme koşulu söz konusudur. Şüphesiz bu sayı Anayasadaki kanunla düzenlenecek hususların kapsamına ilişkin yorum farklılıklarına göre değişiklik gösterebilir. Ayrıca bkz. Atar, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, s. 249.

<sup>710</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 883-884.

<sup>711</sup> Anayasa Mahkemesi Kanun Hükmünde Kararnamelerin denetimine ilişkin verdiği kararlarında Kanun Hükmünde Kararname hükmünün doğrudan bir temel hak ve özgürlük ile bağlantılı olmasını aramaktadır; dolaylı bir bağlantıyı yeterli görmemektedir. Bkz. E. 1986/15, K. 1987/1, K.T. 6.01.1987.

Kanımızca bu hükmün üzerinde yeterince düşünülmeden ihdas edildiği açık olsa da, hükmün yol açtığı sorunun çözülmesi gerekir. Bu noktada iki çözüm şekli önerilebilir.<sup>712</sup>

a. Türk hukukunda “münhasır kanun alanı” olmadığını, Anayasada sadece “kanunla düzenlenir” şeklinde ifadeler yer verildiğini göz önüne aldığımızda ve Anayasanın herhangi bir maddesinde “münhasıran kanunla düzenlenir” ibaresi de kullanılmadığından, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz” biçimindeki düzenleme hem şeklen hem hükmen anlamsız olup uygulanması gayri kabildir.

b. Bir diğer çözüm şekli ise, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla birlikte Anayasamızda “kanunla düzenlenir” ibaresinin geçtiği her hususun artık münhasır kanun alanı haline geldiğini kabul etmektir. Bu çözüm halinde 1982’den 2018’e kadar 36 yıldır mevcut olan pek çok maddedeki “kanunla düzenlenir” ibaresi birden “münhasıran kanunla düzenlenir” ibaresi haline dönüşmüş kabul edilir. Bu şekildeki bir çözüm, Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasındaki “Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz” hükmünü anlamlı kılar ve uygulanabilir hale getirir. Fakat bu yorum tarzı benimsendiğinde, 104/17 madde tüm Anayasaya şamil koşul hüküm niteliği atfedilerek, Anayasanın onlarca maddesinde geçen “kanunla düzenlenir” ibaresine sanki önünde “münhasır” ibaresi varmışçasına bir anlam yüklenmesi dolayısıyla görünüşte olmayan bir kısıtlama ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin alanını daraltan bir mana atfedilmesi hali ortaya çıkar.

Ancak Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkin güncel kararlarında, Anayasada “münhasıran, sadece, yalnızca, ancak vb” ibarelerin kullanımını aramaksızın, bir konunun kanunla düzenlenmesinin öngörülmesinin o hususun “münhasır kanun alanı”na dahil olduğunu belirtmiştir. Nihayetinde bu kararın, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmasının konu bakımından oldukça sınırlandıran bir içtihat mahiyetinde olduğunu söyleyebiliriz.

### **2. 2. 3. 3. 2. 4. Kanunda Açıkça Düzenlenen Konular**

Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasının dördüncü cümlesinde “kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz” denilmektedir. Ancak buradaki “açıkça” ibaresi tartışmalıdır. Bir konunun açıkça düzenlenip düzenlenmediği her zaman tartışmaya açıktır. Açıklığın ölçüsü nedir? Dolayısıyla buna bir anlam yüklemek oldukça zordur. Bir kanunda belirli bir konu hakkında hüküm söz konusu ise, bundan bu konunun bu kanunda düzenlendiği sonucu çıkar. Açıkçalığın ne olduğunu tayin edebilme ayrı bir sorundur. Gözler’in de belirttiği gibi

<sup>712</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 885.

hukukta düzenlemenin açıkça olması zorunlu değildir. Zaten hukuk uygulamasında yorum kaçınılmazdır.<sup>713</sup>

İkinci olarak buradaki “açıkça” koşulu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini fiilen etkisiz kılacak denli ucu açık bir sınırlamadır. Buna uyulduğunda muhtemelen uygulamada bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarmak mümkün olmayacaktır. Zira binlerce kanun söz konusudur. Bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bunlardan biriyle ilintili olma ihtimali oldukça yüksektir. Bu halde de bu konularda kararname çıkarılmayacaktır.<sup>714</sup> Çıkarırsa da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilebilecektir. Şu halde buradaki hüküm gereğinden fazla geniş ve keyfi bir yasağa işaret etmektedir.<sup>715</sup> Kaldı ki bu denli geniş bir yasak başkanlık sisteminin doğasına da aykırıdır.<sup>716</sup>

### 2. 2. 3. 3. Mahfuz Alan: Münhasıran Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Düzenlenmesi Gereken Konular

Anayasanın değişik maddelerinde doğrudan doğruya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenecek konular sayılmıştır.<sup>717</sup> Bu hususlar şunlardır:

- a. “Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” (m. 104/9).
- b. “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (m.106/11).
- c. “Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (m.108/son).

<sup>713</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 886.

<sup>714</sup> Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 886.

<sup>715</sup> Gerçi Anayasadaki söz konusu bu düzenlemeye rağmen uygulamada Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile açıkça kanuna aykırı norm ihdas edilebilmektedir. Nitekim Cumhurbaşkanı Erdoğan imzasıyla 12 Eylül 2018 tarihli ve 30533 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan kararnameden biri olan 162 sayılı Karar ile 6741 sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna aykırı bir şekilde Fon’un Yönetim Kurulu başkanının Cumhurbaşkanı olması sağlanmıştır. Bkz. A. Konukman, “Erdoğan’ın Yöneticiliği Kanuna Açıkça Aykırı”, **Birgün**, 17.9.2018. Bkz. Kanadoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 644.

<sup>716</sup> Öte yandan Anayasa Mahkemesi, bir konunun kanunla düzenleneceğini Anayasa hüküm altına almışsa artık o konuda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamayacağını öngörmektedir. E. 2019/31, K. 2020/5, K.T. 22.1.2020.

<sup>717</sup> Doktrinde kimi görüşlere göre Anayasa değişikliği neticesinde kanun koyucuya kapatılmış ve yürütmeye mahfuz kılınmış bir düzenleme yetkisinden bahsedilebilecek bir norm söz konusu değildir. Aksine m. 104/17 hükmünde kanuna münhasır bir saha tanınmıştır ve bununla birlikte aynı konuda yasama tarafından kanun çıkarılması halinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin hükümsüz hale geleceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda Ulusoy, bakanlıkların yapı ve görevleri konusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine özel yetki tanınmış olduğu kabul etmekle beraber, bu hususun dahi yasamanın kanun çıkarmasına hukuken engel teşkil etmediği kanaatindedir. Bu görüş için bkz. Melikşah Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 39, S. 1, 2019, 315-333, s. 318.

d. “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilat ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” (m.118/6).

Yukarıda saydığımız alanlar doğrudan doğruya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir. Zira bu dört hususu öngören hükümler, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini düzenleyen 104. maddesinin 17. fıkrasına göre özel hüküm niteliğindedir. İşte bu dört konu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin mahfuz alanını teşkil etmektedir. Yani bu dört konu kanunla düzenlenemez. Bu konularda kanun ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çatışırsa galip çıkan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olur.

Ancak Anayasa Mahkemesinin güncel kararında, Anayasada Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen dört alana dair kanunda açıkça düzenleme olup olmadığının tartışılmaya açılması, esasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin mahfuz alanı olmadığı görüşünün kabulü şeklinde yorumlanmaya müsaittir.<sup>718</sup>

### **2. 2. 3. 3. 4. Takdiri Alan: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi veya Kanunla Düzenlenebilecek Alan**

Anayasanın 104 üncü maddesinin on yedinci fıkrasında çok önemli bir düzenleme yer almaktadır. Buna göre;

“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.”

Bu tahdidi hükmün kapsamı açıkça belirlendiğinden burada belirtilmeyen, sosyal ve ekonomik haklar kanunla ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilir.

Anayasanın 123 üncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre; “*Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*”

Anayasanın 123. maddesiyle gerçekleştirilen söz konusu bu değişiklikle birlikte kamu tüzel kişiliklerinin kurulması TBMM ile Cumhurbaşkanının ortak yetki sahasına girmiştir. Gerçekten de değişiklik öncesinde kamu tüzel kişilikleri yalnızca kanun vasıtasıyla kurulmaktaydı. Fakat artık Cumhurbaşkanı, kararname yetkisini kullanarak kamu tüzel kişiliği kurabilmektedir.

Böyle bir yetkinin Cumhurbaşkanına verilmesi yerindedir. Çünkü Cumhurbaşkanın yürütmenin başı olması ve genel siyaseti yürütecek makam olması hasebiyle, siyasetine uygun kamu kurum ve kuruluşlarının tesis edilmesinde yetkili olması makuldür. Ancak yürütme ve yasama organlarının bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasında farklı görüşleri taşıması durumunda ne olacaktır? Burada ilk harekete geçen avantajlı olacaktır. Üstelik Anayasada bir yetki çatışması

<sup>718</sup> E. 2018/91, K. 2020/10, K.T. 19.2.2020. Ayrıca bkz. Taylan Barın, “AYM’nin İlk CBK Kararlarının Kısa Tahlili”, <https://blog.lexpera.com.tr/aymnin-ilk-cbk-kararlarinin-kisa-tahlili/>, 19.05.2020.

halinde ne olacağını açıkça düzenlememesi sebebiyle Cumhurbaşkanının ayrıca bir avantajının olduğunu söylemek gerekir.

Gerçekten de bilindiği gibi Cumhurbaşkanı tarafından kurulacak bir kamu kurumu veya kuruluşunun TBMM tarafından kaldırılmasını öngören bir kanunun kabul edilmesi durumunda, Cumhurbaşkanının veto yetkisine sahip olması onu avantajlı bir konuma getirmektedir. Ancak TBMM tarafından çıkartılan bir kanun ile kurulmuş olan bir kamu kurumu veya kuruluşunun ortadan kaldırılmasına yönelik bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Cumhurbaşkanı tarafından ihdas edilemez. Zira Cumhurbaşkanına yalnızca kamu tüzel kişiliklerinin kurulması ile ilgili yetki verilmiştir.<sup>719</sup> Şunu da ilave edelim ki Cumhurbaşkanının partili olabildiği Türk başkanlık sisteminde bu yarışan yetkileri aşabilme bakımından Meclis ve yürütme organı arasındaki siyasi diyalog ve karar alma mekanizmaları açıktır. Bu durumda siyasi gündemin kısır çekişmelerle ülkeyi meşgul etmemesi bakımından sisteme bir işlerlik sağlamaktadır.

## 2. 2. 3. 4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Denetim

### 2. 2. 3. 4. 1. Genel Olarak Cumhurbaşkanı ve Meclis İlişkisi

Cumhurbaşkanlığı Kararname yetkisinin tanınması yürütme üzerinde bir yetki yoğunlaşmasına<sup>720</sup> neden olmaktadır.<sup>721</sup> Bu yoğunlaşmanın Türk Başkanlık Sisteminin, Meclisin siyasi parti haritası, Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile Meclisin seçimlerinin eşzamanlı olması<sup>722</sup>, partili Cumhurbaşkanının öngörülmesi, Cumhurbaşkanının veto yetkisi gibi özellikleri ve diğer anayasal pratikler dikkate alındığında daha da artabileceği söylenebilir. Kaldı ki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yalnızca Cumhurbaşkanının iradesi ile ihdas edilebilirken kanun teşrii ise, Meclisin çoklu iradesinin aranılan çoğunluğa uygun olarak aynı noktada birleşmesi şeklindeki irade tezahürü ile gerçekleşmektedir. Bu koşullar çerçevesinde Cumhurbaşkanının ilk hareket eden (firsrt mover)<sup>723</sup>

<sup>719</sup> Tunç, s. 224.

<sup>720</sup> Tzoumis, Bennett ve Stoffel, s. 402.

<sup>721</sup> Agamben de bu doğrultuda kararname yetkisinin tehlikesine dikkat çekmektedir. Giorgio Agamben, **State of Exception**, Chicago: University Press of Chicago, 2005, s. 7.

<sup>722</sup> Bununla birlikte burada Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin analizinden çıkan bu bağlamdaki bir diğer sonuç şudur: Cumhurbaşkanının partisinin Mecliste salt çoğunluğu kaybetmesi ve bununla birlikte muhalefetin salt çoğunluğu elde etmesi, yani norm ihdas etme yeterliliğine sahip olması halinde; muhalefet Cumhurbaşkanının düzenleme gerçekleştirmediği bir alanda norm ihdas ederek veya mevcut normu yürürlükten kaldırmayarak Cumhurbaşkanının kural koyma kapasitesini zayıflatabilir. Burada daha da önemlisi, daha önce norma konu olmayan bir alan Cumhurbaşkanı tarafından kararname vasıtasıyla düzenlense dahi, çoğunluğu elinde bulunduran parti veya partiler daha sonra aynı hususta bir norm ihdas ederek Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini hükümsüz hale getirebilir. Şu halde bu durumda, doktrinde başkanlık sistemi bağlamında bir “kurallar savaşı” ya da “yasalar savaşı” ortaya çıkabilir. Levent Gönenç, “Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **TEPAV**, Mayıs 2018, s. 4.

<sup>723</sup> Başkanlık sistemlerinde başkanın anayasal konumu ve yetkilerini inceleyen teorilerden birisi de “tek taraflı eylem teorisi”dir (unilateral action theory). Buna göre başkan meclise ihtiyaç duymaksızın kimi anayasal yetkilerle (veto yetkisi, bakanları atama yetkisi, kararname yetkisi) anayasal konumunu

olabileceği ve yukarıdaki özellikler göz önüne alındığında, Cumhurbaşkanının iradesi hilafına kanun ihdas etmek pratikte pek de kolay olmayacaktır. Cumhurbaşkanı ilk hareket eden konumunu kazandığında aynı zamanda Meclisin gündeminin belirleyicisi konumuna da yükselecektir. Zira Cumhurbaşkanının kararnamesini etkisiz kılmak isteyen Meclis ister istemez bütün dikkatini kararnamelere yoğunlaştıracaktır.

Kaldı ki Cumhurbaşkanının partili olması bir başka sorun kaynağı olabilir. Çünkü Cumhurbaşkanının lideri olduğu siyasi partinin Mecliste çoğunluğu elde etmesi halinde, kararnamelerle düzenlediği alanlarda Meclis bir kanun girişiminde bulunmaya pek de istekli olmayacaktır. Ayrıca parti disiplinine ilişkin uygulamalar da dikkate alındığında bunun dışında bir sonuç beklemek mantıklı olmayacaktır.

Keza Cumhurbaşkanının kanunları veto yetkisi yine bu durumu pekiştirmektedir. Çünkü Anayasaya göre yasama organı tarafından bir kanun çıkarılması için en az 151 oy (m. 96) gerekirken, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderilen bir kanunun üye tam sayısının salt çoğunluğu ile (301 Mv.) aynen kabul edilmesi halinde yayımlanması söz konusu olmaktadır. Görüldüğü gibi Cumhurbaşkanının bu veto yetkisi güçleştirici bir niteliktedir. İşte bu güçleştirici veto sayesinde Cumhurbaşkanı daha rahat bir şekilde ve oldukça geniş bir alanda kararname yetkisini kullanabilecektir. Tüm bunlarla birlikte Cumhurbaşkanının yargı organları üzerindeki atama yetkisinden doğan geniş etkisi düşünüldüğünde, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin denetimindeki etkisizlik sonucu muhtemel bir beklenti olacaktır.

Sonuç olarak Cumhurbaşkanının “yürütme yetkisine ilişkin konular” ifadesinden kaynaklanan belirsiz ve sınırsız bir düzenleme yapma yetkisi ile donatılması, bazı konularda mahfuz alan oluşturulması, siyasi görüş çerçevesinde meclis-siyasi parti-Cumhurbaşkanı özdeşleşmesinin tek kişi/organda birleşen geniş bir düzenleme yetkisine işaret etmesi, Cumhurbaşkanının ilk hareket eden avantajının bulunması, tek başına yasaların iptalini dava edebilmesi ve güçleştirilmiş veto yetkisi gibi yasama organının faaliyetini zorlaştırarak geciktirebilen araçlara sahip olması hususları, tartışmasız biçimde yürütme üstünlüğüne dayalı bir anayasal kurgunun varlığını ortaya koymaktadır.<sup>724</sup> Bu durumda yasama organının etkisizleşmesi doğal bir sonuç olmaktadır.<sup>725</sup>

---

genişletmektedir. İşte kararname yetkisi başkana ilk hareket eden olma imkanını sağlamaktadır. Bu yetkinin anayasal anlamda belirsiz olması ise başkanların denge ve denetimsiz bir yola savrulmalarına neden olmaktadır. Terry M. Moe ve William G. Howell, “Unilateral Action and Presidential Power: A Theory”, *Presidential Studies Quarterly*, 29(4), 1999, s. 850-873.

<sup>724</sup> Ayrıca bkz. Mustafa Okşar, *Yürütme Erkinin Üstünlüğü*, Ankara: Yetkin Yayınları, 2019, s. 142.

<sup>725</sup> Denge ve denetim ağı etkin kurulmadığında siyasi ve hukuki bakımından bazı menfi sonuçları beklenmelidir. Öyle ki sınırları belirsiz ve Meclis tarafından desteklenen bir yetki, ülkenin kararnameler dizisi ile yönetilmesine neden olabilir. Yürütme kaynaklı tedvine dayalı bir ülkenin yönetiminde kanunlar yerine üst mahkemelerce etkin denetimi yapılmayan kararnameler öncelikli bir konum kazanır ise neredeyse anayasa üstü bir kararname fenomeni ile karşı karşıya kalınır ve hatta kararname yetkisi anayasayı aşmanın olağan bir hukuki yolu haline gelebilir. Nitekim Peru’da 1992 yılında, başkan Alberto Fujimori, parlamentoyu “siyasal anayasanın ve kanunların bu kararnameye aykırı maddeleri



### 2. 2. 3. 4. 2. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

Parlamente hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlerden ötürü siyasal, hukuki ve cezai bakımdan sorumluluğu söz konusu değildir. Çünkü parlamente sistemde sembolik yetkiler dışında Cumhurbaşkanının yetkisiz olması asıl, yetkili olması ise istisnai olandır. Dolayısıyla parlamente sistemde, yetkisi olmayanın sorumluluğu da olmaz düsturunca Cumhurbaşkanına sorumluluk yüklenmemektedir. Şu halde göreve geliş biçimi ne şekilde olursa olsun parlamente hükümet sisteminin ayırt edici özelliklerinden biri Cumhurbaşkanının sorumsuzluğudur.

Bununla birlikte parlamente sistemde karşı-imza kuralı gereği, Cumhurbaşkanının tek başına gerçekleştireceği işlemler dışındaki bütün kararları başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır ve söz konusu bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumlu tutulur. Nitekim 1982 Anayasasının 2017 değişikliği öncesinde, sorumlu ve yetkili bir Bakanlar Kurulu öngörülmüştür. Bakanlar Kurulu, burada yasama iradesi tarafından denetlenmektedir. Bu doğrultuda Bakanlar Kurulu TBMM'ye karşı bireysel ve kollektif olarak bir sorumluluğa tabi tutulmuştur. Bu yapısal kurguda Cumhurbaşkanı yürütmenin yetkisiz ve sorumsuz kanadını teşkil etmektedir. Öyle ki parlamente hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu kararlarını imzalama zorunluluğu söz konusu değildir. Ne var ki, Cumhurbaşkanı yerindelik denetimi yapmaksızın Bakanlar Kurulu kararlarını imzalaması, parlamente sistemin anayasal kurgusu göz önüne alındığında hukuka daha uygun düşmektedir.

Öte yandan parlamente sistemde Cumhurbaşkanının, görevleriyle ilgili fiilerinden dolayı cezai sorumluluğu da bulunmamaktadır. Bu durum 1924 Anayasasında açık bir biçimde ortaya konulmuş, 1961 ve 1982 Anayasalarında ise belirtilmemiştir. 1982 Anayasası, Meclis dışından atanan bakanlar ve Kongre üyeleri için belirtilmiş olsa da, Cumhurbaşkanının dokunulmazlık hükümlerinden yararlanacağını açıkça belirtmemiştir. Bununla beraber 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında Cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğunun yegane istisnası “vatana ihanet” suçudur.

Ancak 2017 Anayasa değişiklikleri kapsamında parlamente hükümet sistemi ve karşı-imza ile ilgili düzenlemeler kaldırılmıştır. Gerçekten de 2017'de referanduma sunulan değişiklik ile

---

askıya alınmıştır” hükmü içeren bir kararnameyle kapatması, bu durumun gerçek bir örneğidir. 25418 sayılı kararname ile 1992'deki “*El Autogolpe*” olarak ifade edilen darbe ve sonrasındaki süreç için bkz. Jürgen Samtleben, “Verfassung und Verfassungsgerichtbarkeit in Peru nach Fujimori”, **Verfassung und Recht in Übersee**, 40, 2007, s. 423 vd; Öte yandan, parlamente rejimlerde de Nazizmin sistem değişikliğini bir kararname yoluyla başlattığı gerçeği yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin ürünü olan havaleci demokrasi (*delegative democracy*) olarak nitelenen Latin Amerika ülkelerindeki otoriter rejim pratikleriyle birlikte düşünüldüğünde; bu düzenleme türünün, anayasal rejimin temellerini dinamitleme potansiyeli olduğu akıldan çıkarılmamalıdır. Bu konuda bkz. Tolga Şirin, “Anayasa Hükmünde Kararnameler”, **Güncel Hukuk**, (155), 2016; Kararname metni ve daha ayrıntılı bilgi edinmek için bkz. Elmar Wadler, *Verfassung und Recht: Wegmarken ihrer Geschichte*, (Köln: Böhlau Verlag, 2008), s. 319 vd. Guillermo O'Donnell, “Delegative Democracy”, **Journal of Democracy**, 5(1), 1994, s. 55-69.

yürütmede tek ve yetkili makam olarak sadece Cumhurbaşkanlığı düzenlenmiş ve yasama iradesine karşı Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun olmayacağı ortaya konulmuştur. Bu duruma göre yasama organı, gerçekleştireceği oylamalar sonucunda Cumhurbaşkanını görevden alamayacak ve siyasi sorumluluğunu gündeme taşıyamayacaktır.<sup>726</sup> Bu düzenleme şekli, başkanlık hükümet modeli mantığıyla bağdaşmaktadır. Başkanlık hükümet sisteminin gereklilikleri bakımından başkan yasamaya karşı sorumlu olmadığı için, siyasi sorumluluğunun da olması zaten düşünülemez.<sup>727</sup>

### 2. 2. 3. 4. 2. 1. Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumluluğu

2017 Anayasa değişiklikleriyle kabul edilen hükümet modeli sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık modelinden mülhemdir. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinde<sup>728</sup> ise yürütme organı yasama organından doğmaz. Aynı şekilde yürütmenin kökeni ve işleyişi de yasama iradesinin güvenine dayanmaz. Bu bağlamda yasama gensoru mekanizması aracılığı ile yürütmeyi düşüremez. Zira bu sistemde yürütme organını doğrudan veya buna benzeri bir yolla halk belirler. Bu nedenle de yürütme organının ve bunu temsil eden başkanın yasamaya karşı siyasal sorumluluğu söz konusu değildir.

Nitekim son değişikliklerle birlikte Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı siyasal bakımdan sorumlu<sup>729</sup> olduğuna dair bir düzenlemeye Anayasada yer vermemiştir. Gerçekten de Cumhurbaşkanının TBMM karşısında siyasal bakımdan sorumluluğu anlamına gelebilecek gensoru gibi bir mekanizmaya yer verilmemiştir. Yalnızca karşılıklı olarak, ancak seçime gitmeyi zorunlu

<sup>726</sup> Öte yandan burada kısaca Cumhurbaşkanı yardımcılarının hukuki, siyasi ve cezai sorumluluğuna da değinmek gerekir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının kişisel olarak hukuki sorumluluğu, diğer bütün gerçek kişiler gibi söz konusudur. Görevi ile ilgili hukuki sorumluluğu ise bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılarının bireysel olarak siyasi sorumluluğu Meclise karşı değil, Cumhurbaşkanına karşıdır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı yardımcılarını doğrudan Cumhurbaşkanına hesap vereceklerdir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanının da yardımcılarının gerçekleştirdiği faaliyetler nedeniyle Meclise karşı sorumluluğu söz konusudur. Fakat Meclisin bilgi edinme ve denetim araçları olan yazılı soru, meclis araştırması ve genel görüşmeye yer verilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, milletvekilleri 15 gün içinde cevaplanmak üzere Cumhurbaşkanı yardımcılara yazılı soru sorabilmektedir. Her ne kadar yazılı sorunun esas muhatabı Cumhurbaşkanı değil, siyaseti biçimlendiren Cumhurbaşkanının doğrudan kendisi olsa da bu tür araçlarla Meclis, siyasi olarak hesap sormaya çalışmaktadır. Siyasi olarak hesap verilebilirlik kapsamında addedilebilecek olmasına rağmen, söz konusu araçlarla Cumhurbaşkanı yardımcılarının görevini sonlandırmak olanaklı değildir. Cezai sorumluluk açısından Cumhurbaşkanı yardımcılarını, kişisel suçlardan dolayı yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden istifade etmektedirler. Görevleri ile ilgili suçlardan dolayı da Meclis soruşturmasına tabi olup, Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesinde yargılanabilmektedirler. Bkz. Hakan Özdemir, **100 Soruda Hükümet Sistemleri**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2018, s. 127.

<sup>727</sup> Tunç, s. 268.

<sup>728</sup> Parlamento hükümet sistemlerindeki durum için bkz. Kemal Gözler, **Cumhurbaşkanı Hükümet Çatışması**, Bursa: Ekin Yayınları, 2000, s. 39-47.

<sup>729</sup> Siyasal sorumluluk cezai ve hukuki sorumluluğun aksine konu bakımından sınırlandırılmamış bir sorumluluk çeşididir. Ş. Cankat Taşkın, "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, (92), 2011, s. 392.

hale getiren düzenlemeler getirilmiştir.<sup>730</sup> Dolayısıyla ister Meclis, ister Cumhurbaşkanı seçim kararı almış olsun, her ikisinin de sonucu birlikte seçime gitmeyi zorunlu kılar. Bu da bir anlamda siyasi hesap sorumanın bir yolu<sup>731</sup> olarak görülebilir.<sup>732</sup>

Ayrıca Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi de bir anlamda siyasi sorumluluğun bir parçası olabilir.<sup>733</sup> Bu durum kesinkes olmamakla birlikte özellikle birinci döneminde olan ve ikinci kez seçilmek isteyen Cumhurbaşkanı için söz konusu olabilir. Ancak Cumhurbaşkanının partili olması bu sorumluluğu daha da güçlendirecek niteliktedir; zira ikinci kez seçilmek istemeyen veya ikinci döneminde olan bir Cumhurbaşkanı da partisi için halkın tepkisini dikkate almak zorunda kalacaktır.<sup>734</sup>

### 2. 2. 3. 4. 2. 2. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu

Hangi tür hükümet modeli olursa olsun devlet başkanlarının ceza sorumluluğunun anayasalarda düzenlenmesi pratik değeri olmaktan ziyade sembolik değer ifade eder. Çünkü özellikle görevi başındaki devlet başkanları açısından geçerli olmak üzere ceza sorumluluğu ile ilgili sürecin işletilmesi imkansız denecek derecede zordur. Bu durumun sert kuvvetler ayrılığı rejimlerinde daha ziyade güç olacağı da ortadadır. Zira sert kuvvetler ayrılığı sistemlerinde; delil toplama sürecinin başlangıç noktası olan kolluk görevlilerinin en büyük hiyerarşik amiri içişleri bakanıdır. Türkiye’de olduğu gibi çoğu zaman hakim ve savcıların bağlı olduğu kurulun (HSK) başkanı adalet bakanıdır. Hangi bakanlık olursa olsun tümü üstünde devlet başkanının kat’i sonuçları olan etkisi ve yetkisi söz konusudur.<sup>735</sup>

Bu bağlamda Cumhurbaşkanının ceza sorumluluğunu düzenleyen Anayasanın 105. maddesine göre ;

“Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde,

<sup>730</sup> Ayrıca bkz. O. S. Gülfidan, **Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu**, Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010, s. 22.

<sup>731</sup> Ancak bu kuramsal açıdan bir sorumluluk anlamına gelmez. Çünkü kuramsal olarak iki makam arasında sorumluluk ilişkisinin söz konusu olabilmesi için bu iki makamın birbrinden kaynaklanıyor olması lazımdır. Ancak bu hükmün pratikte bir değeri vardır. Sonuçta ortadaki duruma göre bir makam diğer bir makamın görevini herhangi bir sebeple ve hatta bir sebep göstermeksizin son verebilmektedir.

<sup>732</sup> Cengiz Gül, “Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanının Siyasi-Cezai Sorumlulukları”, Star Açık Görüş, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/anayasa-degisikligi-ve-cumhurbaskaninin-siyasicezai-sorumluluklari-haber-1217138/>, 21.04.2019.

<sup>733</sup> Abdülkadir Yıldız, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi”, **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 9(1), 2019, s. 7.

<sup>734</sup> Aynı yönde bkz. Cengiz Gül, “Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanının Siyasi-Cezai Sorumlulukları”, Star Açık Görüş, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/anayasa-degisikligi-ve-cumhurbaskaninin-siyasicezai-sorumluluklari-haber-1217138/>, 21.04.2019.

<sup>735</sup> Ömer Keskinsoy, **Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Monopol Yayınları, 2018, s. 429.

Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında<sup>736</sup> komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır.<sup>737</sup> Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilmemesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımdan itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayımının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içerisinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.<sup>738</sup> Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz.<sup>739</sup> Yüce Divanda<sup>740</sup> seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilen Cumhurbaşkanının görevi sona erer.<sup>741</sup> Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır.<sup>742</sup>

Cumhurbaşkanı hakkında, yasama dokunulmazlığı hükümlerinin geçerli olduğuna dair bir düzenleme söz konusu değildir. Bu bağlamda hüküm içeren yegane anayasa 1924 Anayasasıdır.<sup>743</sup> 2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde Cumhurbaşkanı hakkında yasama dokunulmazlığı hükümlerinin geçerliliği yönünde bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Zira Cumhurbaşkanının ceza sorumluluğu bakımından yalnızca görevle ilgili suçlarıyla sınırlı olmak üzere değil, adi suçları için

<sup>736</sup> Burada “güçleri oranında” ibaresinden kasıt siyasi partilerin sandalye sayılarıdır.

<sup>737</sup> Burada Komisyona Anayasaca tanınan “soruşturma yapma” yetkisi, soruşturmaya ilişkin tüm eylem ve işlemleri kapsamaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki soruşturma aşamasına yönelik bu tür bir açıklık söz konusu değildir. Kanımızca burada değişiklik öncesi durum geçerliliğini korumaktadır. Fakat bu aşama bakımından da ayrıntılı düzenlemeler öngörülmesi daha yerinde olduğu söylenebilir.

<sup>738</sup> Kanımızca Cumhurbaşkanının kişisel suçları da bu denli kurulması zor ve bağımsızlığı ve tarafsızlığı şaibeli olması muhtemel bir Komisyon tarafından soruşturulması pek yerinde değildir.

<sup>739</sup> Bu durumda Cumhurbaşkanı artık Anayasanın 116. maddesi kendisine verilen seçimleri yenileme kararı alamaz. Bu soruşturma açılmasına bağlanan somut bir sonuç mahiyetindedir. Ancak bu yasağın başlamasına yönelik Anayasada açık bir hüküm bulunmasına rağmen yasağın sona ermesine yönelik bu tür bir açık hüküm söz konusu değildir. Kanaatimizce bu hususta da bir hüküm bulunmalıydı.

<sup>740</sup> Cumhurbaşkanının artık kişisel suçlarından dolayı da Yüce Divanda yargılanacağı yeniliği burada dikkat çekicidir.

<sup>741</sup> Burada önemli bir noktayı açıklamakta fayda vardır. Cumhurbaşkanının seçilmesine engel olan suçların içeriği nasıl doldurulabilir? Buna ilişkin bir açıklık gerek Anayasada gerek kanunlarda doğrudan söz konusu değildir. Fakat Anayasanın 101’inci maddesinde Cumhurbaşkanının bir seçilme şartı olarak belirtilen “milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olma” Anayasanın 76. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre hüküm giymesinden ötürü milletvekili olamayacak kişiler belirlenmiştir: “...taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, Resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler”. İşte bu nedenle Yüce Divanda bu madde muhtevasında belirtilen taksirli suçlar hariç olmak üzere toplamda bir yıl hapis ile ağır hapis cezası gerektiren suçlar veya belirlenen diğer suçlardan ötürü hüküm giyen Cumhurbaşkanının görevi sona erer. Şu halde bu kapsam dışında kalan suçlardan dolayı hüküm giyen Cumhurbaşkanı görevine devam eder. Bu ihtimalde ise hapis cezasına mahkum edilen Cumhurbaşkanının durumu net değildir. Ancak bu ihtimalde hapis cezasına çarptırılan Cumhurbaşkanının cezası infaz edilmelidir. Bu halde de infaz süresince Cumhurbaşkanı Anayasanın 106’ncı maddesi gereği Cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet etmelidir.

<sup>742</sup> Bu hüküm gerçekten de yerindedir. Şöyle ki; mevcut hükümet sistemi içerisinde Cumhurbaşkanlığı makamı yürütmenin başıdır ve dolayısıyla icrai yetkilere haizdir. Bu hüküm olmasaydı Cumhurbaşkanı siyasasını hayata geçirme noktasında tereddüt yaşabilirdi. Çünkü cezai yargılamaların bir siyasi rövanş meselesi haline getirilme ihtimali söz konusu olacaktı. Dolayısıyla buradaki düzenleme yerindedir. Fakat görevi dışındaki suçlardan ötürü de bu tür bir hükmün geçerli olmasının açıklanacak bir yanı yoktur.

<sup>743</sup> Keskinsoy, Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku, s. 430.

de geçerli olmak üzere yukarıda ifade edilen prosedürün işletilmesi gerekir.<sup>744</sup> Kısaca meclis soruşturması usulü, hem görevle ilgili suçlarda, hem de adi suçlarda işletilir. Bunun yanında, meclis soruşturması usulünün tatbiki için görev sırasında işlenmiş suç olma şartı saklı kalmak üzere, görevin sona ermesinden sonra da aynı usule göre hareket edilmesi gerekir. Bir diğer anlatımla, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu açısından görevi sırasında işlemiş olduğu suçların tümü için geçerli olmak üzere hem görevi devam ederken hem de görevi sona erdikten sonra meclis soruşturması yolunun işletilmesi zorunludur. İşte bundan dolayı Cumhurbaşkanı hakkında yasama dokunulmazlığı hükümlerinin geçerli olduğunun düzenlemesine gerek görülmemiştir.<sup>745</sup>

Özetle, adi ve görevle ilgili suçlar için geçerli olmak üzere Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun hüküm ve sonuç doğurması için meclis soruşturmasının harekete geçirilmesi gerekir. 2017 Anayasa değişiklikleri öncesinden farklı olarak, Cumhurbaşkanının ceza sorumluluğu onun adi suçlarını da kapsayacak şekilde genişletilmiş ancak bunların tümü için meclis soruşturması yolunun işletilmesi şart koşulmuştur. Bu bağlamda önemli olan ilgili suçun görev esnasında işlenmiş olmasıdır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmuş olması önem ihtiva etmez. Bu nedenle Cumhurbaşkanının görevi esnasında işlediği suçlardan dolayı görevi sona erdikten sonra dahi ancak meclis soruşturması yolunun işletilmesi suretiyle yargılanması mümkün olabilir. Cumhurbaşkanı hakkında meclis soruşturması süreci üç aşamalıdır. Bunlar; evvela teklif, sonra soruşturma açılmasına karar verilmesi<sup>746</sup> ve en son Yüce Divana sevk kararı verilmesi şeklindedir. İlki için TBMM üye tamsayısının asgari; salt çoğunluğu, ikincisi için beşte üçü, üçüncüsü için de üçte ikisi gerekir. Cumhurbaşkanı hakkında meclis soruşturması için teklif verilmiş olması, soruşturma açılması ve Yüce Divana<sup>747</sup> sevk yönünde karar çıkması dahil bunların hiçbirisi Cumhurbaşkanlığı görevini sona erdirmez. Zira Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi ancak seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilmiş olmak ile sınırlandırılmıştır.<sup>748</sup>

<sup>744</sup> Dolayısıyla Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun kapsamına ilişkin herhangi bir sınırlandırma öngörülmesi değildir. Yani Cumhurbaşkanı göreviyle ilişkili veya değil tüm işlediği suçlar için Anayasanın 105. maddesi bağlamında bir sorumluluğa tabi tutulabilir. Zaten madde 105'teki "...bir suç işlediği iddiasıyla" ibaresi de buna işaret etmektedir. Cumhurbaşkanının Anayasa değişikliği öncesindeki madde metni hilafına burada tüm eylem ve işlemlerinden sorumlu tutulması kanaatimizce yerindedir. Zira artık Cumhurbaşkanı yürütmenin ve Devletin başıdır ve sorumluluğunu hukuken (örneğin karşı imza) başka bir makama devretmesi mümkün değildir. Bu durum aynı zamanda yetki ve sorumluluğun "paralelliği ilkesi" ile de uyumludur.

<sup>745</sup> Keskinsoy, Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku, s. 430.

<sup>746</sup> Meclisin gerçekleştirdiği bu işlemin niteliği parlamento kararıdır. Zira Anayasanın madde 105'inde "karar" verilebileceği belirtilmektedir. Şu halde bu işlem kanun biçiminde yapılamaz; yapıldığı takdirde Anayasaya aykırılık teşkil eder. Üstelik buradaki "karar" Anayasada istisnai parlamento kararları olarak belirtilmediğinden Anayasa Mahkemesi denetimine de tabi tutulamaz.

<sup>747</sup> Bununla birlikte Cumhurbaşkanının hem kişisel hem de görev ile ilgili suçlarından dolayı Yüce Divanda yargılanması yadırgatıcıdır. Görev suçlarından dolayı Yüce Divan yargılanması doğal olmakla birlikte kişisel suçlardan dolayı aynı yargılamaya tabi tutulması yerinde değildir. Doktrin için bkz. Yıldız, s. 13.

<sup>748</sup> Cezai sorumluluk müessesesinin esasında denge ve denetim bakımlarından ehemmiyeti söz konusudur. Zira monarşilerde, bilindiği gibi, kural olarak egemenin cezai sorumsuzluğu tamdır. Bu durumun temel nedeni hükümdarın şahsının mistik bir figür veya kutsal bir form olarak kabul edilmesidir. Dolayısıyla hükümdarın gerek adi suçlar gerekse göreve ilişkin suçlardan dolayı sorumsuzluğu bu tür bir anlayışın

### 2. 2. 3. 4. 2. 3. Cumhurbaşkanının Hukuki Sorumluluğu

1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğuna ilişkin ilgili düzenlemelere yer verilmemiştir. Ancak bu durum Cumhurbaşkanı ve işlemleri açısından hiçbir biçimde hukuki sorumluluk cihetine gidilmeyeceği anlamına gelmez. Bu nedenle bu konuda genel düzenlemeler çerçevesinde değerlendirme yapmak gerekir.

Şöyle ki, pratik değeri imkansız denecek düzeyde ihtimal dışı olmakla birlikte Cumhurbaşkanının haksız fillerinden ötürü herkes gibi tazminat sorumluluğunun bulunduğunu ifade etmek gerekir.<sup>749</sup> Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlemlerden dolayı sorumluluğu bakımından ise idari yargı alanındaki düzenlemeler dahilinde Hazineye karşı husumet yönetilmesi gerekir. Çünkü Türkiye tipi Cumhurbaşkanlığı Sisteminde, Cumhurbaşkanı yalnızca devletin başı olmayıp bunun yanı sıra icranın da başıdır. Klasik parlamenter sistemden değişik olarak yalnızca sembolik yetkileri olan ve devletin manevi şahsiyetini temsil etmekle sınırlı hareket eden dolayısıyla bu nedenlerle sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanı tipi terk edilip icrai yetkilerin de merkezinde olan Cumhurbaşkanı söz konusu olduğu için bu çerçevede Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlemlerden dolayı sorumluluğu doğar.<sup>750</sup>

2017 değişiklikleri öncesinde Anayasa, Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili işlemlerden dolayı sorumlu olmadığını kabul ederek, görevi ile ilgili olan ve görevi ile ilgili olmayan durumları açıkça ortaya koymuştur. Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili olarak karşı imza kuralına göre gerçekleştirdiği işlemlerden ötürü hukuki veya siyasi herhangi bir sorumluluğunun olmadığı kabul edilmektedir. Bu işlemler nedeniyle olsa olsa ilgili bakan veya başbakanın sorumluluğundan bahsedilebilecektir. Öbür yandan Cumhurbaşkanının tek başına gerçekleştirdiği işlemlerden ötürü de hukuki sorumluluğu bulunmamaktadır. Zira Anayasa açıkça “Cumhurbaşkanı resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz” demekte ve bu işlemlerden ötürü herhangi bir yargı yoluna başvurulmayacağını belirtmektedir. Cumhurbaşkanının kişisel ilişkilerinden neşet eden fillerinden ötürü hukuki sorumluluğunun ise bulunduğu kabul edilmektedir. Zira Anayasada buna engel herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

---

sonucudur. Bu anlayışın dolaylı tezahürleri ise modern demokrasilerde sert kuvvetler ayrılığı sisteminin yozlaşmış şeklinde görülebilmektedir. Kutsal hükümdar burada iktidarın kişiselleşmesi ile yeni bir görünüm biçimi kazanmaktadır. Dolayısıyla Türkiye’deki Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu hususuna bir de bu yönden bakmak gerekir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu *de jure* mümkün olsa da *de facto* olarak pek de mümkün gözükmemektedir. Çünkü bu sistemde hukuk ihdası rejimi başta olmak üzere *de jure* olan/alan neredeyse bütünüyle siyasallaştırılmıştır. Hükümet sisteminin niteliği gereği bu denli etkin konumda bulunan Cumhurbaşkanlığı makamına karşı Meclisin işlevsizleştiği de düşünülürse bu tür bir yola başvurulması veya başvurulsa bile neticelendirilmesi mümkün değildir.

<sup>749</sup> Keskinsoy, Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku, s. 431.

<sup>750</sup> Keskinsoy, Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku, s. 431.

Bu bakımdan Cumhurbaşkanının sorumluluğu, herhangi bir gerçek kişinin hukuki sorumluluğundan farksızdır.<sup>751</sup>

Öte yandan 2017 değişiklikleri ile birlikte, Anayasanın 105. maddesi Cumhurbaşkanının yalnızca “bir suç işlediği iddiasıyla” hakkında soruşturma açılacağı düzenlenmiştir. Bunun yanında Cumhurbaşkanının tek başına gerçekleştirdiği işlemlerden dolayı sorumluluğunu düzenleyen madde ilga edilmiştir. Bununla birlikte 1982 Anayasası yürürlüğe girmesinden sonra önemli tartışma konularından biri, Cumhurbaşkanının tek başına gerçekleştirdiği işlemlerin belirlenmesi hususudur. Bu değişiklik ile 2017 sonrası için bu ayırım ortadan kalkmaktadır. Gerçekten de Anayasanın yeni hali, başkanlık sisteminin getirdiği mantığa uygun olarak düzenlenmiştir. Çünkü başkanın işlemleri, siyasi sorumluluğunu doğurmayacak olsa hukuki bakımdan sorumluluğunu öngörmektedir. Anayasanın 125. maddesi, idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunu belirtmektedir.<sup>752</sup> Başkanlık sisteminde bir başka önemli sorun alanı ise başkanın kişisel suçları dolayısıyla hukuki sorumluluğudur.<sup>753</sup> Çünkü kendisine açılan hukuki davalar ile başkan vakit ve enerjisini harcayacaktır. Fakat ABD Yüksek Mahkemesi 1997 tarihinde verdiği *Clinton v. Jones* davasında<sup>754</sup>, Başkanın görevi dışındaki özel fillerinden dolayı Başkana karşı hukuk davası açılmasında başkanlık görevinin yerine getirilmesi açısından herhangi bir sakınca görmemiştir. Ülkemizde de 2017 öncesinde Cumhurbaşkanının kişisel eylemleri dolayısıyla sorumlu olduğu kabul edilmiştir. Bu nedenle de aynı yaklaşımın devam ettiği söylenebilir.<sup>755</sup>

<sup>751</sup> Tunç, s. 277.

<sup>752</sup> Değişiklik çerçevesinde 125. Maddenin ikinci fıkrasında bulunan “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır” ifadesi de ilga edilmiştir.

<sup>753</sup> Keza başkanın göreve başlamadan önceki suçlarından dolayı da başkanın cezai sorumluluğu yolu işletilebilmektedir. Bkz. E. Chemerinsky, **Constitutional Law**, 4. Baskı, New York: Wolters Kluwer, 2011, s. 369.

<sup>754</sup> Bu dava, Clinton’un ABD Başkanı olmadan evvel, Arkansas Valisi iken, davacıya yönelik cinsel saldırı ve davacının bunu reddetmesi sonucu iş yerinde üstleri tarafından cezalandırılması hakkındadır. Davalı, söz konusu davanın başkanlığı süresince dondurulmasını ve başkanlık görevinin sona ermesine müteakip davanın devam ettirilmesini talep etmektedir. Eyalet Mahkemesi, başkanlık süresi boyunca bu davanın görülemeyeceğine ve davalının görev süresinin sonuna kadar davanın ertelenmesine hükmetmiştir. Bu hüküm Yüksek Mahkeme nezdinde temyiz edilmiştir. Clinton’un avukatları, başkan görevde olduğu sürece ona karşı açılan davaların kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal edeceğini ileri sürmektedir. Yüksek Mahkeme, başkanın da tıpkı diğer devlet görevlileri gibi özel işlemleri dolayısıyla aynı hukuki rejime tabi olduğuna hükmetmiştir. Yüksek Mahkeme, Nixon hakkındaki kararını hatırlatmaktadır. Bu kararında, Mahkeme, başkanın görevini gerçekleştirmesine engel olabilecek ve onu rahatsız edebilecek suçlamalar karşısında başkanın dokunulmazlığının bulunduğunu vurgulamıştır. (Nixon v. Fitzgerald, 457 U.S. 731, 752 and n. 32.) ancak bunun görevi dışındaki suçlarını kapsamadığını ifade etmektedir. Bununla birlikte, başkanın görevi ile ilgili olmayan kişisel eylemleri dolayısıyla yargılanması, başkanın görevinin bitmesinin beklenmesini gerektirmez. Bu durum, kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olmayacaktır. Bkz. Clinton v. Jones (95-1853), 520 U.S. 681 (1997). Bkz. Tunç, s. 277.

<sup>755</sup> Tunç, s. 277-278.

## 2. 2. 3. 4. 3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Denetimi Sorunu

### 2. 2. 3. 4. 3. 1. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Denetimi

2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde getirilen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri mevcut sistemde Anayasa Mahkemesi tarafından esas ve şekil denetimine tabi tutulmaktadır. Esas ve şekil açısından Resmi Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren 60 gün içerisinde; Cumhurbaşkanı, TBMM’de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve TBMM’nin en az beşte biri tutarındaki milletvekili Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilir.

Doktrinde Kanun Hükmünde Kararnamelerin,<sup>756</sup> Bakanlar Kurulu tarafından yayımlandıktan sonra TBMM onaylayana kadar hem Danıştay hem de Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebileceği ifade edilmektedir.<sup>757</sup> Gerçekten de Gözler’e göre kuramsal bakımdan soruna yaklaşıldığında, organik açıdan yürütme organının bir işlemi olan kararnamelerin Danıştay tarafından denetlenmesi gerektiğinin düşünülebilecektir.<sup>758</sup>

Bu bağlamda yeni düzenleme kararnamelerin ihdası için TBMM’den yetki kanunu çıkarılmasını öngörmemektedir. Yine 1982 Anayasasına göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, kanunlarda değişiklik gerçekleştiremez veya kanunların tamamını ya da kimi hükümlerini ilga edemez.

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı yardımcılarının, bakanların ve üst kademe kamu görevlilerinin atanması, birel işlem şeklinde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılabilecektir. Şu

<sup>756</sup> Anayasa Mahkemesinin yetki kanunlarının Anayasaya uygunluğunu denetlerken kullandığı ölçütlerden biri de KHK ile düzenlenmesi konusunda yetki verilecek konunun ivedi, zorunlu ve önemli bir durum olmasıdır. Ancak belirtmek gerekir ki söz konusu ölçütler gerek Anayasa gerek diğer mevzuatta yer almamakta, Anayasa Mahkemesinin kendisinin geliştirdiği bir ölçüt olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>756</sup> Gerçekten de Anayasa Mahkemesi Anayasanın 91. maddesinde yer almamakla beraber yetki kanunu ile Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisinin verilebilmesi için “önemlilik”, “ivedilik”, “kısa sürelilik” ve “zorunluluk” gibi şartların da bulunması ve “sık sık bu yola başvurulmaması” gerektiği yolunda bir içtihat geliştirmiş ve bu koşullara uymayan yetki kanunlarını iptal etmiştir. Metin, Anayasal Demokraside Anayasa Mahkemesinin Konumu, s. 111. Anayasa Mahkemesi bu içtihadıyla yetki kanunu için Anayasada olmayan ek şartlar getirmektedir. Mahkeme bu konudaki bir başka kararında “Anayasa’nın 11. ve 153. maddelerinde öngörülen “Anayasa’nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü” ile “Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı” ilkeleri gözönüne alındığında, bir yetki yasasının Anayasa’ya uygun görülebilmesi Anayasa’daki öge ve ölçütlere Anayasa Mahkemesi kararlarıyla getirilen yorumlar çerçevesinde uygun olmasıyla olanaklıdır.” demektedir. E. 1988/64, K. 1990/2, K.T. 1.2.1990. Aynı nitelikte, E. 1994/49, K. 1994/45-2, K.T. 7.7.1994; E. 1993/26, K. 1993/28, K.T. 16.09.1993. Metin’in belirttiği gibi Anayasa Mahkemesinin bu içtihadı Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisini Anayasanın öngörmediği ölçüde daraltmaktadır ve dolayısıyla Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir. E. 1993/26, K. 1993/28, K.T. 16.09.1993. Bununla beraber Anayasa Mahkemesinin çeyrek asra yakın bir süre boyunca geçerli olan bu içtihadını 2011 yılında verdiği bir kararla değiştirmesi yerinde olmuştur. Anayasa Mahkemesinin Anayasaya aykırı olan ve Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararnama çıkarması yetkisini oldukça daraltan içtihadını gözden geçirmesi ve yanı sıra ısrar etmeyerek içtihadını Anayasaya uygun hale getirmesi anayasa yargısının işlevine ve denetim yetkisinin sınırlarına daha uygun olan bir adımdır. Metin, Anayasal Demokraside Anayasa Mahkemesinin Konumu, s. 111.

<sup>757</sup> Tunç, s. 231.

<sup>758</sup> Kemal Gözler, “Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 56(3), 2001, s. 113.



halde bu işlem hem organik bakımdan hem de maddi anlamda bir yürütme işlemidir denilebilir. Dolayısıyla bu tür birel işlemlerin Anayasa Mahkemesi yerine Danıştay tarafından denetiminin yapılması<sup>759</sup> yürütme işlemlerinin denetimi ve hukuk devleti açısından daha uygun olacağı söylenebilir.<sup>760</sup> Çünkü bu konu Cumhurbaşkanının birel işlemlerinin denetimi için tartışmalara açıktır.

Tunç'un da belirttiği gibi bilindiği üzere 1982 Anayasasının mevcut halinde, Cumhurbaşkanının tek başına gerçekleştirdiği atamalar hariç olmak üzere, Bakanlar Kurulu kararları, Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararname, Bakanlıklar ile kamu kurum kuruluşları veya kamu kuruluşları niteliğindeki meslek kuruluşlarınca çıkarılan ve ülke çapında uygulanacak düzenleyici işlemler, 5442 s. Kanunu m. 24/1-a,b ve c bentleri uyarınca Danıştay tarafından incelenmektedir. Base konu kararnamelerden, özellikle müşterek kararname olarak isimlendirilen, üçlü kararnamelerle ilgili olarak, yeni sistemde Cumhurbaşkanı kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Bu bağlamda ise söz konusu birel işlemlerinin denetiminin hangi mahkeme tarafından gerçekleştirileceği aklı gelmektedir. 6771 s. Kanun m. 16. Uyarınca Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine karşı Anayasa Mahkemesine başvurulabileceği öngörülmektedir. Fakat Anayasa Mahkemesi bir norm denetimi mahkemesidir. Bir diğer deyimle normların Anayasaya uygunluğunu denetleme görevine haizdir. Dolayısıyla bu tür kararnamelerin denetiminin de Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirileceğini öne sürmek aslen idari yargıya ait olan bir yetkinin tamamıyla Anayasa Mahkemesine verilmesi anlamına gelecektir.<sup>761</sup>

Esasında bu bağlamda bir sorunlar yumağından söz edilebilir. Zira tek sorun yetki ve görev dağılımı sorunu değildir. Nitekim Anayasa Mahkemesine Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için başvurulabilmesi için TBMM'de en fazla üyeye sahip iki partinin ve TBMM'nin beşte birinin Anayasa Mahkemesine başvurusu gerekir. Bu durumda bütün Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri nasıl takip edilebilecektir? İşte mevcut sistemde bu tür bir düzenlemenin yapılaş amacı TBMM'nin yetki kanununa dayanarak ihdas edilen KHK'ların yine TBMM'nin denetimine tabi tutulmasıdır. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesine dava açma yetkisi TBMM üyelerine tanınmaktadır. Ancak yeni düzenlemede öngörülen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, tamamıyla yürütmenin işlemidir. Söz konusu kararnameler,, genel düzenleyici işlemler olabileceği gibi birel işlemler de olabilecektir. Birel işlem olarak gerçekleştirilen kararnameler ile kişisel ve güncel menfaatleri ihlal edilen kişilerin haklarını arama yolları bu biçimde kapatılmaktadır. Düzenleyici işlem şeklinde ihdas edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin bireylerin idari yargıda dava açarak somut norm denetimi ile kararnamelerin Anayasaya uygunluğunu dolaylı yoldan denetimini sağlama olanakları

<sup>759</sup> Özen Ülgen, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1, 2018, s. 6.

<sup>760</sup> Aynı yönde Tunç, s. 231.

<sup>761</sup> Tunç, s. 232-232.

bulunmaktadır. Fakat bu husu birel işlem olarak çıkarılan kararnameler için yalnızca Meclis üyelerine tanındığı için ortadan kaldırılmaktadır. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kişisel ve güncel menfaatleri etkilenen bireylerin, kararnamenin idare tarafından uygulanarak işlemin bir şart işlem olduğu durumları birbirinden ayırmakta fayda söz konusudur. Bir diğer anlatımla, birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanı Kararnamelerini, CBK'ların uygulanması niteliğinde bir idari işlem kabul ederek, idari yargı denetimine tabi kılmak en uygun çözüm yolu olacaktır (İYUK m. 2). Yoksa en azından bu tür konularda, Anayasa Mahkemesine bireylerin de başvurma olanağının getirilmesi bir diğer çözüm yolu olabilir.<sup>762</sup>

Öte yandan kararnamelerin anayasaya uygunluk denetimi yürürlüğe girdikten sonra gerçekleştirilebilmektedir. Acaba burada hak ihlali gerçekleşebilir mi?<sup>763</sup> Gerçekten de Anayasa Mahkemesi kararları geriye yürümemektedir. Şu halde iptal kararı ile kararnamenin yürürlüğe girdiği tarih arasında gerçekleşen hak ihallari ne olacaktır? İşte burada en azından “önleyici bir denetim mekanizması” öngörülebilir. Bunun yolu da Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yürürlüğe girmeden önce Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tutulması veya TBMM'nin onayını aldıktan sonra yürürlüğe gireceğinin düzenlenmesi olabilir.<sup>764</sup> Bu şekilde genel düzenleyici işlem ve birel işlemleri konu alma potansiyeline haiz ihdas edilen Cumhurbaşkanlığı Kararnemesine bağlı olarak gelişebilecek hak ihlallerinin önüne geçilebilir.

Bununla birlikte şu da belirtilebilir: Anayasa Mahkemesi bilindiği gibi kanunların anayasallık denetimini gerçekleştirmektedir. Eski sistemde yer alan Kanun Hükmünde Kararnameler için Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulmak bu bakımdan sorun teşkil etmemekteydi. Çünkü adı üzerinde bu kararnameler kanun hükmündeydi ve bu şekilde kanun hükmünde kararnamelerle kanun hükümleri değiştirilebilmekteydi. Fakat burada Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri için bir sorun bulunmaktadır. Çünkü yeni sistemde Anayasanın m. 104/17 gereğince bu mümkün değildir. Bu şekilde de normlar hiyerarşisinde kanun altı seviyede bulunan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesince gerçekleştirilmesi yerinde değildir. Zira bu durum anayasa yargısının varlık sebebi ile çelişmektedir. Anayasa yargısı yasallık değil, anayasallık denetimi gerçekleştiren bir yargı merciidir. Ancak kararnamenin kanuna uygunluğunun yargısal denetimi anayasallık değil, kanunilik denetimidir ve bu tür bir denetim Danıştay'ın görev alanına girmektedir.<sup>765</sup> Aksi

<sup>762</sup> Aynı yönde Tunç, s. 232.

<sup>763</sup> 1958 Fransa Anayasasına göre organik, yani devletin temel orgalarına ilişkin normların Anayasa Konseyinin denetimi sonrası yürürlüğe gireceği öngörülmüştür. Bu duruma göre ihdas edilen norma dayalı bir hukuka aykırılık meydana gelmeden engellenmiş olunmaktadır. Muammer Oytan, “Fransa’da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme”, **T.O.D.A.İ Dergisi**, 13(3), 1980, s. 29-30.

<sup>764</sup> Selin Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2016/4, s. 57-58.

<sup>765</sup> Aynı yönde bkz. Gözler, Türk Anayasa Hukuku, s. 894.

halde Anayasa Mahkemesi yasallık denetimi yapacaktır ki bunun Kıta Avrupa'sı anayasa hukuku mantığı ile açıklamak mümkün değildir.<sup>766</sup>

Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin<sup>767</sup> Anayasa Mahkemesince denetiminde beliren bir diğer sorun alanı da yargı bağımsızlığına ilişkindir. Gerçekten de Anayasa Mahkemesinin on beş üyesinden on ikisi Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Dolayısıyla kendisini bu şekilde oluşturan bir merciin kararnamelerini Anayasa Mahkemesinin ne derece tarafsız bir şekilde gerçekleştireceği tartışmalıdır. Oysa kararnamelerin denetimi Danıştay'a verilseydi daha isabetli olurdu; zira Danıştay'ın yalnızca dörtte bir üyesini Cumhurbaşkanı atayabilmektedir. Dolayısıyla kanımızca Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi denetimine tabi tutulmasında ciddi anlamda yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığı konusunda sorun bulunmaktadır.

## 2. 2. 3. 4. 3. 2. Olağanüstü Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Denetimi

### 2. 2. 3. 4. 3. 2. 1. 1982 Anayasasında OHAL

Olağanüstü hal istisnai bir hukuki rejim biçimidir. Olağanüstü halde devlet iktidarı olağan hukuk kuralları ve pratiği ile söz konusu duruma yanıt verememektedir.<sup>768</sup> Çünkü burada tabii afet, ayaklanma ve savaş gibi atipik haller söz konusudur.<sup>769</sup> Olağanüstü dönemler, anayasalarda ve yasalarda yöntemleri belirlenen hallerdir. Bu dönemler, ihtiyaçların, yetki ve görevlerin, kişilerin hak ve özgürlüklerine

<sup>766</sup> Ayrıca bkz. Abdullah Sezer, "Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı", *Anayasa Yargısı Dergisi*, 39(1), 2019, s. 393.

<sup>767</sup> Anayasa yargısı her ne kadar yasama iradesinin tecellisi niteliğindeki kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemek ise de anayasa yargısı yürütme iradesini de sınırlandırmakta ve denetlemektedir. Üstelik bu durum 2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde özel bir önem atfetmektedir. Gerçekten de Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile kullanılan iradenin sınırlandırılması ve denetimi de yine anayasa yargısı ile yapılması öngörülmüştür. Nitekim Anayasanın 148. Maddesinde şu düzenleme yer almaktadır: "*Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.*" Anayasanın 150. Maddesinin göre de "*Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir.*"

<sup>768</sup> Olağanüstü halde devletin olması gereken tepkisi hak ve özgürlüklerin alanını mümkün olduğunca daha da genişletmektir. Hak ve özgürlükler daha da korunup güvenceye bağlanarak olağanüstü hale en iyi tepki verilebilir. Dolayısıyla esas olması gereken olağanüstü hale karşı daha güçlü bir özgürlükçü anlayışla cevap vermektir. Aksi halde olağanüstü hale neden olan olaylar çoğalır ve olağanüstü hal olağanlaşır. Bu tür bir yaklaşımda ise bir süre sonra ortada hak ve özgürlük kalmaz. Ackerman bu görüşe katılmamaktadır. Ancak biz Ackerman'nın aksi görüşüne katılmamaktayız. Kanaatimizce demokrasi ve hukuk devleti kendini hukuk içerisinde kalarak da gayet tabii koruyabilir. Şüphesiz biz de Ackerman'nın kimi istisnai tedbirler alınması gerektiği yönündeki görüşüne katılıyoruz. Ancak olağanüstü hal ancak daha da özgürlükler artırılarak, hukuka daha da bağlı kalınarak ve böylece siyasal ortam daha da olağanlaştırılarak en iyi şekilde çözümlenir. Bkz. Bruce Ackerman, "The Emergency Constitution", *The Yale Law Journal*, 113, 2004, s. 1029-1030.

<sup>769</sup> Esen, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi, s. 8.

gerçekleştirilecek müdahale olanak ve araçlarının önceden tanımlanmış olduğu yönetim biçiminin geçerli olduğu dönemlerdir. Olağanüstü hal ilan ile beraber kendiliğinden devreye girer ve geçerli olduğu süre boyunca ilişkin olduğu alan ve konularda olağan yönetimi askıya alır.<sup>770</sup> Ancak belirtmek gerekir ki olağanüstü hal yeni bir hukuki rejim doğurmaz; var olan hukuki rejimin atipik olaylara uygulanmasını sağlar.<sup>771</sup>

Olağanüstü hal rejimi beraberinde getirdiği kural ve usullerle adeta iç içe geçmiş bir anayasa ihdas eder. Bir tarafta anayasada olağan hal hukuki rejimi düzenlenir, diğer tarafta olağanüstü hal dönemleri için istisnai<sup>772</sup> bir hukuki rejim öngörülür.<sup>773</sup> İstisnai hukuki rejim ise doktrinde “olağanüstü hal anayasacılığının bir kalıntısı”<sup>774</sup> olarak değerlendirilmiştir.<sup>775</sup> Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi ise olağanüstü hal rejimini<sup>776</sup> şu şekilde ortaya koymuştur:

<sup>770</sup> Osman Can ve Duygu Şimşek Aktaş, “Olağanüstü Hal Dönemi Kanun Hükmünde Kararnamelerin Yargısal Denetimi Üzerine”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 23(1), 2017, s. 16-17.

<sup>771</sup> Hukuku ve siyaseti kendinden menkul değerler dizisi olarak gören bir anlayışta acaba istisna hali “siyasetin hukuka önceliği” midir? İstisna hali hukuku dışlayan bir hal midir? Siyasetin ya da hukukun ön belirleyiciliği hakkındaki modern spekülasyonlar bir tarafa bırakılacak ve hukuktan değil, tarihi bakışla hukukilikten bahsedilecekse istisna hali diye bir şey olabilir mi? Hukukların kesintilerle farklılaştığı ve “bir” hukukun askıya alındığı düşünülebilse de hukukiliğin askıya alınması olanaklı mıdır? (Bu ve benzeri sorular için bkz. Akal, Hukuk Nedir?, s. 122.) Birinci soru için şunu söyleyebiliriz ki siyaset salt kendinden menkul bir değer değildir. Siyaset belirli ilkelere sahip değildir. Hukuk ise bir değer ve buna bağlı ilkeler dizisine sahiptir. Dolayısıyla burada siyasetin hukuk önceliği söz konusu değildir; olsa olsa hukukun siyasete önceliği geçerlidir. Denilebilir ki hukuku doğuran siyasettir. Bu yanlış öncülü de şu şekilde düzeltmek gerekir: hukukun sıfır noktasında tüm ilkeler sıfırlanır ve dolayısıyla ortada siyaset de yoktur. İlke baştan itibaren vardır ve ilke ancak siyaseti dizayn eder. Siyaset ilkenin dışına çıktığında legalite korunsun da legitimate korunmaz. Olgular bu şekilde inşa edildiğinde ikinci sorunun cevabı nettir: istisna hali hukuku dışlayan bir hal değildir. Gerçekten de istisna hali bizzat hukukun öngördüğü bir koruma refleksidir. Hukukun bağımsızlık sisteminin bir tezahürüdür istisna hali. Hukuku dışlamak bir yana hukuktan neşet eder. Üçüncüsü istisna hali elbette vardır ve gereklidir. Hukuk bir enstantanede görünmez gibi kılınabilir. Fakat hukukilik asla kaybolmaz. Yasa bir an için işlevini yitirebilir, töz asla. Zaten Dworkin’in belirttiği “hukuk içerisinde ve hukukla yaşamak” tam da budur. Peki, hukukilik nedir? Bize göre hukukilik doğası gereği bir an bile boşluk kabul etmeyen bir olgudur. Hukukiliğin olgusal tutarlılığının ontolojisi bu şekilde kurgulanmaktadır. Böylece dördüncü sorunun cevabı da ortaya çıkmaktadır: hukukiliğin askıya alınması mümkün değildir. Bütünsel tutarlılık ve farklılaşma bu biçimde ortaya konduğunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de gerek legalite gerek legitimate açısından hukukiliğin dışlandığı söylenemez. Bununla birlikte olağanüstü hale karar veren egemdir şeklindeki Schmittçi yaklaşım mevcut sistemde korunmaktadır. Bu gerçeklik sorun üreten bir alandır. Çünkü iradeci yaklaşımın saf kuramı niteliğindeki bu dış vurum mevcut sistemde hukuku geçtik, hukukiliği de aşındıran bir durumdur. Hukukiliğin sıfır noktası yoktur; ancak mevcut sistemdeki bu varsayım bu tür bir öncülle karşımıza çıkmaktadır. Şu halde bir anayasa değişikliği ile olağanüstü hale karar veren egemen en azından Meclisin kendi olmalıdır.

<sup>772</sup> Olağanüstü hal yönetim usullerinin ortak özelliği bu bağlamda yürütme iradesinin olağan dönemlere göre güçlendirilmesi ve temel hak ve özgürlüklerin ileri derecede sınırlandırılmasıdır. Fakat olağanüstü yönetim yöntemi temel hak ve özgürlükleri ileri derecede sınırlandırır da, kaynağını Anayasadan alan, belirli kurallara göre yürürlüğe koyulan, yasama ve yargı iradelerinin denetiminde süren rejimlerdir. Hüseyin Denizhan, **Kanun Hükmünde Kararnameler**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2006, s. 267..

<sup>773</sup> Mehmet Boztepe, “Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi Olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri İle Mukayesesi”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 1(3), 2018, s. 380.

<sup>774</sup> Olağanüstü halin kesinkes bir tanımını vermek oldukça zordur. Zaten olağanüstü hal doğası gereği hukukun atipik olay ve olgulardan oluşmaktadır. Ancak burada devlet ve bunun operasyonel gücü olan siyasi iktidar bağlamında olağanüstü halin bir çerçevesi çizilebilir. Biz burada olağanüstü hali siyasi iktidarın dışında gelişen ve siyasi iktidarın bizzat kurguladığı olay ve olgular olarak belirtiyoruz ve böylece konumuzu bu çalışma bakımından daraltıyoruz. Bu açıdan olağanüstü halin özellikle devletin derinliği ve siyasi iktidarın dirimsel bir kaynağı olduğunu belirtmek gerekir. Buna göre devlet iktidarı

“Olağanüstü yönetim usullerine devletin ve toplumun varlığı ve güvenliği için büyük bir tehlike yaratan, olağan yönetim usullerinin yetersiz kaldığı, durumlarda, bu tehlikeleri gidererek anayasal düzeni korumak ve olaylar karşısında ivedi önlem ve karar alabilme gereksinimi içinde bulunan yürütmenin yetkilerinin artırılmasını sağlamak amacıyla başvurulduğu yönetim biçimidir”.<sup>777</sup>

Bir başka kararında Yüksek Mahkeme olağanüstü hali “demokratik hukuk devleti”<sup>778</sup> anlayışı içerisinde değerlendirmektedir:

“Demokratik ülkelerde olağanüstü yönetim usulleri, hukuku dışlayan keyfi bir yönetim olmayıp, kaynağını anayasada bulan, anayasa kurallarına göre yürürlüğe konulup yasama ve yargı organlarının denetiminde uygulanan modeldir. Olağanüstü yönetim usulleri yürütme organına olağan zamanlara göre daha geniş yetkiler vermesine ve kişilerin hak ve özgürlüklerini de olağan zamanlara göre daha önemli ölçüde daraltmasına karşın, sonuçta bir hukuk rejimidir”.<sup>779</sup>

Öte yandan 1982 Anayasasının önceki halinde olağanüstü hal rejimi Anayasada değişik maddelerde dağınık bir şekilde bir düzenlemeye kavuşturulmuştu. Bu bağlamda olağanüstü hal, OHAL KHK’larının

---

hukukun dışında bir eylem ile olay ve olguları belirler, sınırlandırır ve tanımlar. Devlet iktidarı burada hukukun da bir üreticisi olarak bir yaşam rejimi tasarlar. Bu yaklaşımda olağanüstü halde iktidarın saf teorisi çerçevesinde geliştirilen faaliyetler asli ilke olmakta ve hukuk ise karşıt bir ilke olarak görülmektedir. Olağanüstü hal kavramını bu haliyle aldığımızda, yani salt iktidar ve bunun şiddeti sorunuyla ilişkisi içerisinde tanımlayarak asgarileştirilmiş ve saflaştırılmış anlamıyla kullandığımızda, yukarıdaki değerlendirmeyi hukuk-hukuk dışılık ilişkisi ekseninde formüle edebiliriz. O halde soruyu şu şekilde sorabiliriz: Acaba olağanüstü hal hukuktan bir kopuş sürecini mi işaret eder? Olağanüstü hal artık olağanlaşmış, modern toplumlara özgü bir haslet midir; yoksa modernliğin siyasal yaşam ve örgütlenme biçimine uygun bir dönüşümle varlığını sürdürmekte midir? Bağlı bulunan hukuk yaklaşımına göre bu sorulara verilen yanıtlar farklılaşabilmektedir. Az bir indirgeme ile bu sorulara şu tür net bir cevap verilebilir: olağanüstü hal modern devletin bir cevheridir; iktidar üretiminin operasyonel ve dirimsel kabiliyetini teşkil eden bir yapılanmadır. Fakat acaba bu haliyle modern hukukun karşısında konumlanan olağanüstü hal bu şekilde mi olmalıdır? Yani gerçekten hukuk dışılık üzerinden mi tanımlamak gerekir olağanüstü hali? Bu siyasal veya her şeyden önce toplumsal gerçeklikle uyumakta mıdır? Yani hukuk ötelenerek şiddetin tek merkezde yoğunlaşması ya da meşru şiddet kullanımının tekelleşmesi toplumsal bir edilginleşmeye sebep vermez mi? Bireyler arasındaki ilişkiler hukuk içerisinde ve hukukla tanımlanırken birey-devlet ya da toplum-devlet ilişkileri hukukun dışında bir olgu ile tanımlanamaz. Şu halde olağanüstü halin de bir hukuki olgu olduğu, dolayısıyla hukukla belirlendiği, sınırlandırıldığı ve tanımlandığı, en azından bunun böyle olması gerektiği, unutulmamalıdır. Çünkü modern hukukun oluşum sürecinde belirleyici gelişmelere tanıklık etmiş olan 17. ve 18. yüzyılların hukukun anayasacılık eksenindeki bilişsel devrimi ile de hukuk, şiddetten arınma, ondan kurtulma veya şiddeti toplumsal hayatın önemli alanlarından tasfiye etme konusundaki daimi sorunu çözmeye yönelik bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla hukuklaşma süreci ile şiddetin toplumsal ilişkilerden çıkarılması, şüphesiz bu siyasal ilişkiler için de geçerli, arasında doğrusal bir bağıntı vardır. Şu halde fiziksel şiddetin modern devlet tekelinde olması bu şiddetin hukuk dışında bir olağan hal üretimini tasvip etmez. Bu nedenle baştaki başlığımız olan kavramsal çerçeveye dönersek olağanüstü halin bir hukuki olgu olduğu gerçeği ortaya çıkar.

<sup>775</sup> Bakır Çağlar, “Anayasa Hukuku ve Anayasanın Yargıçı Yenilenen Anayasa Kavramı Üzerine Düşünceler”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, 8, 1991, s. 13-62.

<sup>776</sup> Anayasa Mahkemesinin olağanüstü hale ilişkin kararlarının derli toplu bir özeti için bkz. Ece Göztepe, “The Permanency of the State of Emergency in Turkey”, *Z Politikwiss, Springer*, 29 October 2018.

<sup>777</sup> Kararlar için bkz. E. 1990/25, K. 1991/1, K.T. 10.1.1991; E. 2016/167, K. 2016/160, K.T. 4.11.2016.

<sup>778</sup> Merih Öden, “Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 58(3), 2009, s. 663.

<sup>779</sup> E. 2016/167, K. 2016/160, K.T. 4.11.2016.

gereççeleri, konusu, kapsamı ve denetimi değişik maddelerde düzenlemeye konu edilmişti.<sup>780</sup> Ancak burada bile Anayasanın lafzından ve sistematüğinden kaynaklanan açık bir hiyerari mevzu bahisti. Bu hiyerarşi şu şekilde somutlaştırılabilir: “a. Anayasanın 13., 15., 91. Ve 121 maddenin 2. Fıkrasından doğan anayasal çerçeve; b. Anayasanın 121. Maddesinin ikinci fıkrasının açık göndermesiyle OHAL Kanunu; c. Anayasanın 121. Maddesinin üçüncü fıkrasında düzenlediği haliyle OHAL KHK’ları”.<sup>781</sup>

Bununla birlikte 2017 yılında yürürlüğe giren 6771 sayılı Kanun çerçevesinde bu dağınıklığa bir son verilmiş ve olağanüstü hal rejimi tek madde olarak 119. Maddede düzenlenmiştir.

## 2. 2. 3. 4. 3. 2. 2. OHAL Kararnamelerinin Denetimi

### 2. 2. 3. 4. 3. 2. 2. 1. 2016’dan Önceki İçtihat

Anayasanın 148. maddesinin 1. fıkrasına göre”olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz” denilmektedir. Dolayısıyla burada tek ve asıl denetim yolu olarak yalnızca siyasi denetim kalmaktadır.<sup>782</sup> Fakat bilindiği gibi OHAL rejimi de hukuki bir rejimdir ve bu şekildeki denetim istisnası OHAL rejiminin yine de bir hukuk rejimi olması gerektiği yolundaki yerleşmiş kamu hukuku ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.<sup>783</sup> Çünkü yargısal denetim yokluğu, Anayasanın 15. maddesi ile sıkıyönetim ve olağanüstü hal lerde bile bireylere tanınmış olan “mahfuz alan”ı fiilen etkisiz kılabilir.<sup>784</sup> İşte OHAL KHK’larının denetimden bu şekilde muaf tutulması söz konusu bu güvencenin etkinliğini azaltacak mahiyettedir. Dolayısıyla mahfuz alan dahi ihlal tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadır.

Ancak Anayasa Mahkemesi 1991 yılında verdiği kararlarla söz konusu bu denetim yasağını bir nebze de olsa telafi etmiştir. Anayasa Mahkemesi, işlemin onu gerçekleştiren organ tarafından nitelediriliş biçimi ile kendisini bağlı saymamış, olağanüstü hal KHK’sının gerçekten de “olağanüstü halin gerekli kıldığı

<sup>780</sup> Boztepe, Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi Olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri İle Mukayesesi, s. 381.

<sup>781</sup> Can ve Aktaş, s. 20-21.

<sup>782</sup> Can ve Aktaş, s. 26.

<sup>783</sup> Ancak doktrinde denetimsizliğin kapsamının yalnızca “iptal davası” bakımından geçerli olduğu ifade edilmektedir. Buna göre 148. maddenin “Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz” hükmündeki “dava açılmaz” ibaresi, esasında “iptal davası açılmaz” şeklinde yorumlanmalıdır. Zira yargısal denetimde itiraz yolu kapatılmak istendiğinde, Anayasada bu açık bir biçimde düzenlenmektedir. Nitekim kanunların şekil bakımından denetimini sınırlandıran 148. maddenin ikinci fıkrası “şekil bozukluğuna dayalı iptal davası açılmaz; def’i yoluyla da ileri sürülemez” biçiminde düzenlenmiştir. Yine bu görüşe göre iptal davası ile itiraz yolunun Anayasanın iki farklı maddesinde düzenlenmesi, aslında itiraz yolunun bir “dava” olmadığını da ortaya koymaktadır. Gerçekten de itiraz yolunun düzenlendiği Anayasanın 152. maddesinde de bu denetim yolu hiçbir hükümde “dava” olarak nitelendirilmemiştir. Sonuç olarak buna göre denetim yasağı kapsamındaki olağanüstü kanun hükmünde kararnameler; Anayasaya aykırılığı itiraz yolu ile iddia edilenler değil “iptal davası” ile iddia edilenlerdir. Bkz. Ender Türk, **1982 Anayasasına Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2013, s. 148. Görüşler için bkz. Zafer ÜSkül, **Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukuki Niteliği**, **Olağanüstü Hal Üzerine Yazılar**, İstanbul: Buke Yayınları, 2003, s. 175-196. Ayrıca bkz. Nemci Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasa Mahkemesi Kararnalarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, İstanbul: Beta Yayınları, 1996. Doktrinde Gözler ise bunun aksini düşünmektedir. Bkz. Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 384.

<sup>784</sup> Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 336.

konularda” çıkarılıp çıkarılmadığını, dolayısıyla Anayasanın 148. maddesindeki denetime ilişkin yasağın kapsamına girip girmediğini araştırmıştır.<sup>785</sup> Nitekim Yüksek Mahkemeye göre

“Anayasanın 148. maddesinin biçim ve öz yönünden Anayasaya uygunluk denetimi dışında tuttuğu KHK’lar ‘olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda’ çıkartılan KHK’lardır. Anayasa Mahkemesinin çıkartılan bir olağanüstü hal KHK’sının bu niteliği taşıyıp taşımadığını belirlemesi ve eğer bu niteliği taşıyorsa uygunluk denetimi yapması zorunludur... Anayasa Mahkemesi Anayasaya uygunluk denetimi için önüne getirilen ve yasama veya yürütme organı tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin hukuksal nitelemesini yapmak zorundadır. Çünkü, Anayasa Mahkemesi, denetlenmesi istenilen metine verilen adla kendisini bağlı saymaz. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi ‘olağanüstü hal KHK’sı’ adı altında yapılan düzenlemelerin Anayasanın öngördüğü ve Anayasaya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı gerçekten bir olağanüstü hal KHK’sı niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden Anayasaya uygunluk denetimi yapmak zorundadır.”<sup>786</sup>

Görüldüğü gibi Anayasa Mahkemesi olağanüstü hal KHK’sını süre ve yer bakımından sınırlandırmıştır.<sup>787</sup> Ayrıca olağanüstü hal KHK’sı ile kanunlarda bir değişiklik gerçekleştirilemez. Nitekim Mahkeme şunu demiştir:

“Olağanüstü hal KHK’ları ile getirilen kuralların olağanüstü hal bölgeleri dışında veya olağanüstü halin sona ermesinden sonra da uygulanmalarının devamı isteniyorsa bu konudaki düzenlemenin yasa ile yapılması zorunludur. Çünkü olağanüstü hal bölgesi veya bölgeleri dışında veya olağanüstü halin sona ermesinden sonra da uygulanmalarına devam edilmesi istenilen kuralların içerdiği konular ‘olağanüstü halin gerekli kıldığı’ konular olamazlar.”<sup>788</sup>

İşte Anayasa Mahkemesine göre yukarıdaki koşullara uymayan bir olağanüstü hal KHK’sı olağan bir KHK sayılır ve bu halde içerik yönünden Anayasaya uygunluk denetimine tabi olabileceği gibi, bir yetki kanuna dayanmamış olması nedeniyle de ayrıca bir iptal nedeni oluşturur.

<sup>785</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 336.

<sup>786</sup> E. 1990/25, K. 1991/1, K.T. 10.1.1991; Bu yönde yine bkz. E. 1991/6, K. 1991/20; E. 1992/30, K. 1992/36.

<sup>787</sup> Yüksek Mahkemenin kriterleri şu şekilde belirtilebilir:

a. Birinci koşula göre, olağanüstü yönetim şekillerinin yer bakımından sınırlıdır. Olağanüstü hal veya sıkıyönetim hali “yurdun bir veya birden bölgesinde veya bütününde” ilan edilmemektedir. Dolayısıyla, olağanüstü hal veya sıkıyönetim halinin ilan edildiği bölgeler için çıkarılan olağanüstü dönem KHK’ları uygulanmayacaktır.

b. İkincikoşul ise, olağanüstü dönem KHK’larının ancak, olağanüstü hal ve sıkıyönetim halinin devam süresince çıkarılıp uygulanabileceğidir. Olağanüstü yönetim biçimlerinin sona ermesi halinde, artık olağanüstü dönem KHK’ları çıkarılamayacağı gibi, olağanüstü hal veya sıkıyönetim sürerken çıkarılan KHK’lar uygulanmayacaktır.

c. Son koşula göre, olağanüstü dönem KHK’larının konusunu ancak, olağanüstü hal veya sıkıyönetim halinin gerektirdiği konular oluşturabilir. Ayrıca bkz. Denizhan, a.g.e., s. 292.

Anayasa Mahkemesi denetlenmesi istenilen metne verilen adla kendisini bağlı görmemektedir. Nitekim Mahkeme bir kararında şunu demiştir: “Ancak, Anayasa Mahkemesi Anayasaya uygunluk denetimi için önüne getirilen ve yasama veya yürütme organı tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin hukuksal nitelemesini yapmak zorundadır. Çünkü Anayasa Mahkemesi, denetlenmesi istenilen metine verilen adla kendisini bağlı saymaz. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi ‘olağanüstü hal KHK’sı’ adı altında yapılan düzenlemelerin Anayasanın öngördüğü ve Anayasaya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı gerçekten bir ‘olağanüstü hal KHK’sı’ niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden Anayasaya uygunluk denetimi yapmak zorundadır.” Aktaran Denizhan, s. 293.

<sup>788</sup> E. 1990/25, K. 1991/1, K.T. 10.1.1991.

## 2. 2. 3. 4. 3. 2. 2. 2. 2016'da İçtihatındaki Değişim

### 2. 2. 3. 4. 3. 2. 2. 2. 1. Karar

1982 Anayasası olağanüstü hal Cumhurbaşkanı Kararnamelerinin ilanı ve yargısal denetimini düzenlemiştir. Buna göre “savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar”. Burada görüldüğü gibi yargısal bir denetim öngörülmemekte yalnızca TBMM'nin siyasal denetimi öngörülmektedir. Dolayısıyla olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin anayasal bir denetim söz konusu değildir. Fakat burada olağanüstü halin gerekli kıldığı konu, yer ve 15. Maddeye ilişkin sınırların denetimini gerçekleştirecek bir merci söz konusu değildir. Gerçekten de Anayasa Mahkemesi daha önce olağanüstü hal KHK'ları bu kapsamda denetleyebileceğine hükmetmişken<sup>789</sup> yakın tarihli bir kararında ise bu söz konusu bu içtihadından dönmüştür.

Kanımızca burada hukuk devleti zedelenmektedir. Zira bir hukuk devletinde olması gereken öncelikle yargısal denetimin gerçekleştirilebilmesidir. Aksi takdirde idareye keyfi bir hareket alanı tanınacaktır. Şu halde Anayasa Mahkemesinin bu yakın tarihli kararından dönmesi ve olağanüstü hal tipi Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini de denetime tabi tutması gerekir.

Öte yandan Aliefendioğlu ve Tunç'un da belirttiği gibi kararnamelerin yayımlanarak yürürlüğe girdikleri aynı gün TBMM'ne sunulmaları en azından siyasal denetimin muhafaza ediliyor olması açısından önemlidir.<sup>790</sup> Çünkü TBMM'nin kararnameleri, değiştirme, kabul veya ret

<sup>789</sup> Anayasa Mahkemesi bu kapsamdaki kimi kararlarında şu değerlendirmeyi yapmaktadır: “Anayasa Mahkemesi Anayasaya uygunluk denetimi için önüne getirilen ve yasama veya yürütme organı tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin hukuksal nitelemesini yapmak durumundadır. Çünkü, Anayasa Mahkemesi, düzenlenmesi istenilen metine verilen adla kendisini bağlı sayamaz. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi, ‘Olağanüstü Hal KHK’sı’ adı altında yapılan düzenlemelerin Anayasanın öngördüğü ve Anayasaya uygunluk denetimine bağlı tutmadığı gerçekten bir ‘olağanüstü hal KHK’sı’ niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bun nitelikte görmediği düzenlemeler yönünden Anayasaya uygunluk denetimi yapmak zorundadır”. E. 1990/25, K. 1991/1, K.T. 10.1.1991; E. 1991/6, K. 1991/20, K.T. 3.7.1991.

<sup>790</sup> Yılmaz Aliefendioğlu, “Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 25(2), 1992, s. 39-40. Tunç, s. 242. Fakat bu siyasal denetimin de meclis-siyasi parti-Cumhurbaşkanı özdeşleşmesinin gerçekleşmesi halinde bir anlam ifade etmeyeceği ortadadır. Meclis çoğunluğuna sahip bir siyasi partinin genel başkanı sıfatını taşıyan bir Cumhurbaşkanının, olağanüstü hal kararının reddelileceğini düşünmek, pek gerçekçi bir yaklaşım değildir. “Öte yandan Cumhurbaşkanlığı tarafından ilan edilen olağanüstü halin, kaç defa uzatılacağı konusunda Anayasada herhangi bir sınırlama öngörülmemektedir. Cumhurbaşkanının talebi üzerine TBMM, olağanüstü hal süresini, her defasında dört ayı geçmemek üzere (ki savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz) sınırsızca uzatabilmektedir (Anayasa m. 119/4). Bu bağlamda TBMM’de çoğunluğa sahip bulunan bir Cumhurbaşkanının, görev süresi boyunca, ülkeyi olağanüstü halle yönetmesinin yolu açılmakta; OHAL kararnameleriyle yargı denetiminden kopuk, hukuk devleti ilkesini dışlayan bir yönetimin kalıcı olarak uygulanabilmesine kapı aralanmaktadır”. Bkz. Mustafa Okşar, Yürütme Erkinin Üstünlüğü, Yetkin Yayınevi, Ankara 2019, s. 148-149. Bu bakımdan Esen, olağanüstü halin uzun yıllar sürdürülüp



yetkileri söz konusudur. Ülkemizin anayasal uygulaması gereği TBMM, olağanüstü hal kanun hükmündeki kararnamelemlerini bir parlamento kararı ile değil kanun ile kabul etmektedir. Bu nedenle de kararname, TBMM'nin kabulünün Resmi Gazetede yayımlanmasıyla birlikte kanun niteliğini almaktadır. Bu andan itibaren de kanunların tabii olduğu Anayasaya uygunluk denetiminin işletilebilmesi mümkün olacaktır.

Kanımızca olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine karşı Anayasa Mahkemesinde gerek norm denetimi gerek bireysel başvuru yoluna başvurulabilmelidir.<sup>791</sup>

---

“olağan hal”e dönüşmesini önlemek amacıyla olağanüstü halin en çok üç ayla, süre uzatımının ise en çok iki ayla sınırlamak, TBMM'nin süre uzatımına onay vermesinin ikinci uzatmadan itibaren üye tam sayısının salt çoğunluğu, beşte üçü, üçte ikisi gibi giderek artan nitelikli çoğunluklara bağlayacak “asansör sistemi” öngörmek gerektiğini vurgulamıştır. Bu şekilde bu yetkinin kötüye kullanılması engellenebilecektir. Selin Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, (4), 2016, s. 60.

<sup>791</sup> Motivasyonu neye dayanırsa dayansın herhangi bir iktidarın genişleme ve kendiden bağımsız veya farklı olan her olguyu kontrol altına alma güdüsü vardır. Bu yönüyle iktidar insan hak ve özgürlükleri karşısında en ciddi potansiyel tehlikeyi barındırmaktadır. Nitekim hak ve özgürlükleri ihlallerinin büyük çoğunluğu dikey düzlemde iktidardan kaynaklanmaktadır. İşte bu bağlamda anayasa yargısı ve özellikle anayasa şikayeti kurumu oldukça işlevsel bir mekanizmadır. Gerçekten de bu yolla bireyler iktidar temelli hak ve özgürlük ihlallerini yargısal denetime tabii tutmaktadırlar. Anayasa yargısı ile en üst düzeydeki bu yargısal denetim iktidarın potansiyel ihlalleri doğrultusunda caydırıcı etken konumundadır. Öte yandan anayasa şikayeti anayasacılıkla da yakın bir ilişki içerisindedir. Anayasa şikayeti anayasacılığın bir sonucudur. Zira anayasacılığın bir yönü iktidarın sınırlandırılmasıdır diğere yönü de hak ve özgürlüklerin güvenceye bağlanması ve geliştirilmesidir. İşte bu noktada anayasa şikayeti bireyin hak ve özgürlüklerinin gerçekleştirilmesini sağlar. Hak ve özgürlükler anayasa şikayeti aracılığıyla kamu gücü karşısında korunur ve içtihatlarla geliştirilir. Böylece hak ve özgürlükler dinamik yapısını korur ve değişim ve dönüşüme açık hale gelir. Şu halde anayasa yargısının işlevlerinden biri kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi ise diğere de hak ve özgürlüklerin gelişimi bakımından anayasa şikayettir. Anayasa şikayeti bu yönüyle anayasa yargısının işlevini tamamlamaktadır. Peki, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde anayasa şikayettinin ne tür bir işlevi olabilir? Bilindiği gibi Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı kararname ile kullandığı iradesi çerçevesinde bir yandan genel düzenleyici işlem yapabilirken diğere yandan birel işlemler de yapabilmektedir. Anayasa Mahkemesi de Cumhurbaşkanı Kararnamesini denetleyebilmektedir. Nitekim Anayasanın 148. Maddesinde “Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar.” denilmektedir. Ayrıca yine 148. Madde “Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Başvuruda bulunabilmek için olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şarttır.” demektedir. Bununla birlikte Anayasanın 150. maddesinde de şu hüküm öngörülmektedir: “Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir.” Diğere taraftan Anayasanın 152. Maddesinde de “Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır. Mahkeme, Anayasaya aykırılık iddiasını ciddi görmezse bu iddia, temyiz merciince esas hükümle birlikte karara bağlanır. Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar verilmezse mahkeme davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.” hükmü yer almaktadır. Peki bu durum karşısında anayasa şikayeti yolu nasıl işletilebilecektir? İşte burada kanımızca anayasa şikayeti yolu Cumhurbaşkanı Kararnamesine ilişkin

Öte yandan anayasa bir yönetimin karakterini belirli kılan bir metindir. Bu yönüyle anayasalar yönetimde öngörülebilirlik, belirlilik ve istikrar sağlar. Bu bağlamda anayasacılık ise iktidarın sınırlandırılması ve hak ve özgürlüklerin güvenceye bağlanmasıdır. Dolayısıyla anayasacılığa bağlı değerler olarak hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi söz konusudur. Ancak Türk Anayasa Mahkemesi pratiği anayasacılığın özünden bu noktada sapmaktadır. Geçmişte devlet aklının operasyonel bir kurum olan Anayasa Mahkemesi bu kararıyla devlet aklının takipçisi olmaya devam etmektedir.

### 2. 2. 3. 4. 3. 2. 2. 2. 2. Çözümleme ve Eleştiri

Anayasa Mahkemesinin yarım asrı geçkin kararlarına bakıldığında Mahkemenin son dönemlerde verdiği kararlarla eski içtihadını değiştirmeye kalktığı söylenebilir.<sup>792</sup> Esasında bu saygın bir geri dönüştür. Çünkü Anayasa Mahkemesi içtihadında hak ve özgürlük temelli değil ideolojik temelli bir yaklaşım söz konusuydu. Resmi ideolojinin operasyonel bir kurumu olan Anayasa Mahkemesinin bu kararı ise hak ve özgürlükler açısından düşündürücüdür. Zira Yüksek Mahkeme yargısal aktivizmden yargısal pasifizme savrulması bir yana hak ve özgürlüklerle uyuşmayan bir diğer uca savrulmuştur.<sup>793</sup> Bir demokratik hukuk devletinde ise her iki uca savrulmanın yeri yoktur. Deyim yerindeyse Anayasa Mahkemesi dengede, bir başka deyişle hak ve özgürlük temelli bir yaklaşımda durması gerekir. Ancak kararda bu bakımdan birkaç sorun alanı bulunmaktadır.<sup>794</sup>

İlk olarak belirtmek gerekir ki Anayasa Mahkemesi bu kararında sistematik yorumu ıskalamıştır. Yüksek Mahkeme Anayasa Metninin ortaya koyduğu objektif anlam bütünlüğünü dikkate almamıştır.<sup>795</sup> Anayasa Mahkemesi içtihat değişimi sırasında Anayasanın 148. maddesinin 1. fıkrasının 2. cümlesinin lafzını temel almıştır. Anayasanın ilgili diğer hükümleri ise kararın yalnızca ya teorik temellendirmesi için *obiter dictum* olarak esas alınmıştır ya da neden OHAL KHK'larının denetlenmeyeceğine destek mahiyetinde kullanılmıştır. Mahkemenin denetim yetkisini kullanımda OHAL KHK'larının hukuki rejimine ilişkin hükümleri dikkate almaması kanımızca yerinde değildir. Görülmektedir ki Anayasanın 148. maddesi anlam ve kapsam olarak yalnızca tarihsel yorumla ele

---

birel işlemlerde işletilebilmelidir. Ancak burada bir anayasal eksiklik yer almaktadır. Zira birel işlem niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine karşı bireylerin norm denetimine gidebilmeleri mümkün değildir. Burada önce Danıştay'a gidilerek olağan kanun yollarının tüketimi sağlanabilmeli ve nihai olarak anayasa şikayeti yoluna başvuru yapılabilirdir. Şüphesiz bunun için bir anayasal değişiklik gereklidir; aksi halde önemli hak ihlallerine sebep verilebilir. İkinci olarak burada bireyler de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine karşı norm denetimi yoluna başvurabilmelidir.

<sup>792</sup> Gerçekten de 2004 yılında Anayasanın 90. maddesine eklenen ve temel haklara yönelik sözleşmeleri iç hukuka önceleyen hüküm ve 2010 yılında kabul edilen bireysel başvuru yolu, Anayasanın hak ve özgürlük temelli bir yaklaşımla ele alınması gerektiğini ortaya koymaktadır. Burada artık Yüksek Mahkeme resmi ideolojinin operasyonel kurumu kimliğinden sıyrılması ve hukukun üstünlüğünü uygulaması beklenir.

<sup>793</sup> Aynı yönde bkz. Can ve Aktaş, s. 31.

<sup>794</sup> Aynı yönde bkz. Can ve Aktaş, s. 31 vd.

<sup>795</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, "Anayasa Mahkemesinin Tarihsel Sorumluluğu", **Birgün Gazetesi**, 29 Kasım 2018.

alınmıştır. Yüksek Mahkeme zaman içerisinde Anayasada meydana gelen değişim ve dönüşümü dikkate almamıştır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi bu kararında Anayasanın 2., 13., 15. ve 121 maddelerindeki özgürlük ve hukuk güvencelerini anlamsızlaştırma yoluna gitmiştir.

İkinci olarak Anayasa Mahkemesi OHAL KHK'larının niteliğine ve Anayasa ve kanunlar karşısındaki konumuna değinmemiştir. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesinin yorumu Anayasanın 121. maddesiyle bağdaşmamaktadır. 121. maddenin ikinci fıkrası, Anayasanın 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, durdurulması ve halin gerek kıldığı tedbirlerin ne şekilde alınacağı ile kamu görevlilerinin hukuki durumlarında ne gibi değişikliklerin gerçekleştirileceği ile olağanüstü yönetim usullerinin OHAL Kanununda düzenleneceğini ortaya koymaktadır. Bununla Mahkeme OHAL'in bir hukuki rejim olmasının normatif temelini atmıştır. Buna göre OHAL halinde temel sınırlamaları ancak OHAL Kanunu ile gerçekleştirilebilir. Dolayısıyla OHAL KHK'ları, OHAL Kanunu ile düzenlenmesi öngörülen herhangi bir alanı düzenleyemez; yalnızca OHAL Kanununun uygulanmasını gösterir. Hiyerarşik olarak OHAL Kanununa tabidir ve bu nedenle ona aykırı olamaz. Ancak buna rağmen Mahkeme 148. maddenin lafız incelemesi ile yetinmiş ve Anayasanın 121. maddesindeki hiyerarşiyi dikkate almamıştır. Kanımızca OHAL KHK'ları tipik birer yasama işlemi değildirler ve bu çerçevede sistematik yorum da dikkate alınarak denetime tabi tutulurlar.

Sonuç olarak Yüksek Mahkemenin bu içtihadı her ne kadar biçimsel açıdan tuarlı olsa da Anayasanın bütününe bakıldığında maddi aödan yerinde değildir. Çünkü burada başta hukuk devleti olmak üzere hak ve özgürlükler için hiç de olumlu bir sonuç ortaya çıkmamıştır. Bu bağlamda OHAL KHK'larının denetimsizliği kimi sorunlara yol açmaktadır.<sup>796</sup> Bunlar şu şekilde belirtilebilir:<sup>797</sup>

<sup>796</sup> Peki, ne yapılması gerekilirdi? Burada Kaboğlu'nu takip ederek şunları söyleyebiliriz:

1. İsrarla ve oldukça dar anlamda 'lafzi ve tarihi' yorum yöntemini –üstelik tek yanlı olarak- kullanan AYM, esasında sistematik ve amaçsal yorum gerçekleştirmeli idi.
2. Niçin tek yanlı? Zira AYM, 'Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz' (m. 6) ve 'Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü' (m. 11) hükmünü, yürütme iradesine değil, yalnızca kendisine uygulamamaktadır. Bu taraflı yaklaşım, lafzi yorumun önemini de azaltmaktadır. Ancak buradaki esas çelişki; çok katı bir sözel yoruma karşın, denetim yasağı kaydı yokluğunu göz ardı etmesidir.
3. Üstelik tarihi yorum tarzı da yanlıştır. Bunun için iki önemli neden sayılabilir: Danışma Meclisindeki konuşmayı, m. 148 gerekçesi olarak kabul etmektedir. Ancak daha önemlisi, 1982 Anayasasında gerçekleştirilen kayda değer değişiklikler hiç yokmuş gibi davranmaktadır. Oysa sistematik yoruma başvurulabilirdi ve bunu pekiştirmek için anayasal iyileştirmeleri kullanabilirdi. Amaçsal yorum ise AYM'nin başvurabileceği en güçlü yöntem olurdu; temel olarak şu üç sebep ile;
  1. AYM'nin 1991 ve 2003 kararları
  2. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin 1990'lı yıllarda verdiği kararlar
  3. Anayasada özgürlükler lehine ve iktidarı sınırlayıcı doğrultusundaki değişiklikler: Bu bağlamda, özellikle bireysel başvuru hakkı, AYM'nin denetim kararını haklı kılacak başlıca gerekçe olabilirdi. Şöyle ki; KHK uygulamalarından kaynaklanan mağduriyetlere karşı AYM'ye, yüzlerce hatta binlerce başvuru yapılacaktır. Muhtemel mağduriyetlere neden olunmaması için, OHAL kapsamı dışında kalan veya Anayasaya açıkça aykırı kuralları iptal etmesi, AYM'nin varlık nedeni gereği olurdu; üstelik bunun anayasal dayanağı da açık: insan haklarına dayanan hukuk devleti. Bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, "OHAL-KHK ve AYM'nin Varlık Nedeni", **Birgün Gazetesi**, 10 Kasım 2016.

a. Yürütme iradesi yalnızca temel hakların düzenlenmesi ile yetinmeyebilir. Temel hakların sınırlandırılması da olanaklı hale gelmektedir. Anayasanın 15. maddesinin ikinci fıkrasında ortaya konulan ve “savaş halinde dahi” dokunulması yasak olan çekirdek haklara<sup>798</sup> dokunmak olanaklı hale gelmektedir. Böylece de Anayasanın temel hakları düzenleyen ikinci kısmı etkinliğini yitirir.

b. Yasa ile düzenlenmesi zorunlu olan her alan KHK ile düzenlenebilir. Bu doğrultuda kurumlar kalıcı bir biçimde KHK’lar ile değiştirilebilir. Sonuç olarak da Meclisin yasama faaliyetinde bulunmasına gerek kalmayabilir. Anayasanın Meclis için getirdiği ve Anayasa Mahkemesinin de denetimine tabi tuttuğu sınırlamaların hiçbiri yürütme iradesi için geçerli olmayabilir. Kısacası Anayasanın 7. maddesine rağmen yasama faaliyeti yürütme iradesi tarafından üstlenilebilir. Bu tür bir halde ise Anayasanın üçüncü kısmının birinci bölümü olan “yasama”ya ilişkin hükümler etkinliğini yitirebilir.

c. OHAL KHK’larının denetiminin olanaksızlığı sebebiyle yargı alanında birçok düzenleme gerçekleştirilebilir. Yargıç güvenceleri ortadan kaldırılabilir. Öye ki Anayasa Mahkemesi kanununda dahi değişiklikler gerçekleştirilebilir. Ve Mahkemenin görevini icra etmesi fiilen ve hukuken engellenebilir. Bu tür bir halde de Anayasanın üçüncü kısmının üçüncü bölümü olan “yargı”ya ilişkin hükümler de etkinliğini yitirebilir.

d. Son olarak Anayasanın genel esaslar kısmındaki hükümlere aykırı düzenlemeler getirilebilir. Bu şekilde de Anayasanın tüm etkinliği ortadan kaldırılabilir ve Anayasa her ne kadar teknik olarak yürürlükte kalsa da, hukuki etkinliğini yitirebilir.

Öte yandan mevcut Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, özellikle katı ve disiplinli ideolojik partilerin yer aldığı Türkiye’de Mecliste çoğunluğa sahip bir siyasi parti iktidarında, etkin bir Meclis denetimi de pek olanaklı değildir. Şu halde OHAL KHK’ları gibi anayasal ve buna bağlı olarak hukuku topyekün değiştirmeye muktedir bir olgunun Meclis denetimi de işlevsiz kalabilir.<sup>799</sup> Dolayısıyla kanımızca Anayasa Mahkemesi Anayasanın 15. maddesinde “savaş durumunda dahi” dokunulması yasaklanmış çekirdek hakları ihlal ettiği, yasama ve yargı yetkisini tümüyle etkisizleştirdiği oranda ve bununla sınırlı olarak OHAL KHK’larını denetleyebilmelidir.<sup>800</sup>

<sup>797</sup> Bkz. Can ve Aktaş, s. 36.

<sup>798</sup> Bu konuda bkz. Fazıl Sağlam, **Temel Hakların Sınırlaması ve Özü**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1982, s. 141 vd.

<sup>799</sup> Bu bakımdan ayrıca bkz. John Ferejohn ve Pasquale Pasquino, **Emergency Powers**, Oxford Handbook of Political Theory, John S. Dryzek, Bonnie Honig ve Anne Philips (Ed.), Oxford: Oxford university Press, 2006, s. 339.

<sup>800</sup> Bu durum ise olağanüstü hale ilişkin oldukça tehlikeli bir sorunu doğurabilir. Loveman’ın belirttiği gibi Latin Amerika ülkelerindeki demokrasi istikrarsızlığı ve askeri müdahalelerin olmasında bu tür kararname yetkileri oldukça etkin bir rol oynamaktadır. Bkz. Brian Loveman, **The Constitution of Tyranny, Regimes of Exception in Spanish America**, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

### 2. 3. Ara Değerlendirme

1787 ABD Anayasası ile oluşturulmuş olan başkanlık sistemi bu ülkede kendi şartlarını da oluşturmuştur. Daha önce de ifade ettiğimiz üzere ABD başkanlık sistemi kendine özgü, monarşik ve parlamentoculuğun genlerinden türetilmiş tabiri caizse mutant bir yapıya sahiptir. Kendisi ihdas edilmiş formel bir yapı olan başkanlık sistemi, süreç içerisinde diğer ülkelere de aktarılmış ve bu aktarımda çoğu zaman ABD'deki koşullar sağlanamamıştır. Özellikle Latin Amerika örnekleri bize bu verileri vermektedir. Dolayısıyla başkanlık sisteminin farklılaşması kendisi ile birlikte *unique* özelliğini kaybetmesine sebep olmuştur. Oysaki başkanlık sistemi suni ortamda var olmuş ve var olduğu anda da tüm koşullarını gerçekleştirmiştir.<sup>801</sup> Farklı kültürel, siyasal ve hukuksal kodlarla bütünleştirilen başkanlık sistemi deyim yerindeyse yapı bozumuna uğramıştır.

İşte bu başkalaşımın somut görünüm biçimi denge ve denetim mekanizmasının varlığında ortaya çıkmaktadır. Gerçekten de başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığı benimsenir ve bu yüzden yasama ve yürütme ilişkilerinin düzenleniş ve işleyiş biçimi sistemin karakterini belirlemede ağırlıklı öneme sahiptir. Siyasi iktidarı denetleyecek ve dengeleyecek kontrol mekanizmalarının varlığı başkanlık sisteminin olmazsa olmazıdır. Modern anlamdaki anayasacılığın amacı yalnızca iktidarın sınırlandırılması değil, aynı zamanda iktidarın denetim altında tutulmasıdır. Anayasal demokrasinin hedefi bu tür bir ortamda bireyin hak ve özgürlüklerini korumak ve geliştirmektir. Amaç bu olunca sistemin de buna göre kurgulanması gerekir.<sup>802</sup> Burada her türlü tarihi ve ideolojik koşullandırmaları bir kenara bırakarak salt kurumsal yönüyle denge ve denetimin sağlanması mutlak bir gerekliliktir.

Şüphesiz her hükümet sisteminde olduğu gibi başkanlık sisteminde de siyasi partilerin tipolojisi ve ideolojik alanı sistemin niteliğinin belirlenmesinde önemli değişkendir. Zira partilerin dirimsel kaynağı, siyasi yelpazesi ve buradaki hareket kabiliyeti neredeyse sistemin karakterinin belirlenmesinde anayasada yazılı normlardan da daha önemli hale gelmektedir. Nitekim kimi ülkelerde, örneğin ABD'de, iki büyük parti vardır ve iktidar bunlar arasında el değiştirir. Bu partilerin de ideolojik olarak polarize olmamaları sistemin kilitlenmesini önlemektedir. Aşırı çok parti sisteminde ve parti disiplinin oldukça yüksek olduğu ülkelerde başkanlık sisteminin başarılı olması hayli zordur. Süreç yine partilerin ittifakına doğru yol almaktadır.

<sup>801</sup> Öyle ki Moe ve Caldwell başkanlık sistemini bir bütün olarak değerlendirmekte ve bunu "paket teklif" olarak sunmaktadırlar. Cheibub, Elkins ve Ginsburg, *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*, s. 1713. Terry M. Moe & Michael Caldwell, **The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems, Ger.: Institutionasl and Theoretical Econ.**, 1994, s. 171-172.

<sup>802</sup> Bunun da yolu çoğulcu ve demokratik bir hukuk devletini kurgulamaktır. Buradaki en temel sorun ise kurumsal çoğulculuğu sağlamaktır. Kurumsal çoğulculuğun en önemli parametresini ise yargıda çoğulculuk oluşturur. Çünkü yargı denge ve denetimin çekim merkezini oluşturur. Şöyle ki, yargı bir yandan kurumlar arası dengeyi teşkil eder, diğer yandan yargı bu kez sağladığı dengeyi bir de denetim ile güçlendirir. Buna göre de her erk belirli bir alana ve bu alanda hareket kabiliyetine sahip olur.

Türkiye'nin halihazırdaki sistemi başkanlık sisteminden mülhem bir sistemdir. Kimi yönleriyle başkanlık sistemine benzerken kimi yönleriyle de parlamenter hükümet sistemine benzemektedir. Yukarıda belirtildiği gibi Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kendine özgü bir yapıya sahiptir. Belli ki bu sistemin itici gücü, tek başlı yürütme yapısı içerisinde oldukça etkin bir başkanlık kurgusudur. Zira Türkiye'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kuvvetlerin yürütmede, yani başkanın şahsında toplanması söz konusudur. Zaten parlamenter sistemin eleştirileri çoğunlukla sınırlı iktidar ve denge ve denetimi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Buna göre bağımsız yargı dahil yasama iradesi Türkiye'nin siyaseten yükselişini engellemektedir. Ancak bu tür bir sistem başkancı<sup>803</sup> bir sistemdir.<sup>804</sup> Çünkü hedef iktidarın tekilleşmesi ve tekelleşmesi olup iktidarın başkanda cisimleşmesini sağlamaktır.<sup>805</sup> Nitekim mevcut siyasi ortam, güvenlik krizleri ve OHAL uygulaması kontrol ve denge cihazıyla belirlenmiş bir hükümet yerine ortaya “delegative” (havaleci) bir sistem çıkarmıştır. Bu tahlilde tespit ettiğimiz bu sorunlar ve çözüm önerileri aşağıdaki bölümde ayrıntılarıyla ele alınacaktır.

<sup>803</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi başkanlık sistemi olmaktan ziyade “başkana bağlı” bir sistem niteliğindedir. Ayrıca bkz. Amanda Paul ve Demir Murat Seyrek, “Constitutional Changes in Turkey: A Presidential System or the President’s System?”, **European Policy Center**, 24 January 2017, s. 1-2.

<sup>804</sup> Gerçekten de mevcut hükümet sistemi ABD başkanlık sisteminin çok ötesinde başkanı yetkilerle donatmaktadır. Dolayısıyla ABD modelinde yasama ve yürütme kuvvetleri arasında sağlanmaya çalışılan denge ve denetim kurgusu başkana tanınmış “fesih”, “kararname çıkarma” gibi anayasal yetkilerle bozulmuştur ve sistemin “başkancı” bir kimliğe bürünmesine yol açmaktadır. Güney Amerika ve Afrika’da benzerlerine rastlanan bu karakter bozumu, tüm siyasi yapının demokratiklik niteliğini sonlandırmaya çok uygun bir kişiselleşen iktidar olgusuna dayanmaktadır. Bülent Yücel, “İstikrar’ Konusundaki Kafa Karşıklığı Üzerine Notlar: Siyasi İktidar Merkezinin Yer Değiştirmesi”, **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2015, s. 355-356.

<sup>805</sup> Esas olması gereken işte bu tür nesnel sakıncaların ve önel zaafaların önlenmesi olmalıdır. Dolayısıyla istikrar adına, başkanlık sistemi gibi parlamenter sisteme yabancı bir modele hızlı bir geçiş yapılması yeni çalkantılara yol açabilir. Tanör bu noktada “*Türkiye’ye önerilmesi makul olan, yepyeni ve sınanmamış modeller değil, içinde pişmeye başladığı parlamenter rejimin hakkını verdimeye çalışmaktı.*” demiştir. Aynı doğrultuda bkz. Tanör, Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri, s. 67.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN DEMOKRATİKLİĞİ SORUNU

#### 3. 1. Türkiye’de Demokrasi ve İnsan Hakları

##### 3. 1. 1. Genel Olarak

Türkiye demokratik serbest seçimlerle hükümet teşkili yöntemi uygulandığından bu yana iki anayasa yapılmasına rağmen demokrasi ve hukuk devletinin yapısal ve işleyiş sorunları halen devam etmektedir. Çoğunlukla bu sorunların kökeninde anayasaların sivil otoriteler tarafından gerçekleştirilmemesi ve vesayetçi kurumlara çokça yer vermesi bulunmaktadır. Bu bağlamda 1961 ve 1982 Anayasası da çok ciddi sorunlar ihtimali barındırmaktadır. Çünkü bu iki anayasayı gerçekleştirenler adeta kendilerine göre bir demokrasi anlayışını ortaya koymuşlar ve kendi çıkar ve tercihlerini önceleyen hükümlerle anayasaları doldurmuşlardır. Bu ise her iki anayasanın pratiğinde pek çok aksaklığa yol açmıştır.

Emir komuta altında talimat zincirine dayalı anayasal mühendislikle yapılandırılan demokrasi anlayışının sorunlu olması, aynı zamanda seçimle göreve gelen iktidarların hareket alanını önemli oranda daraltmıştır. Bu nedenle kurulan hükümetler deyim yerindeyse seçimle iktidara gelmelerine rağmen muktedir olamamışlardır. Bu anlamda gerek TBMM gerek oluşturulan hükümetler tam bir iktidar görüntüsü sergileyememişlerdir. Demokratik standartlardan uzaklaşan iktidar pratiklerine ise yine anti demokratik refleksler gösterilmiştir. Nitekim 1982 Anayasası bu bağlamda birçok vesayetçi kurum ve kuruluşu beraberinde getirmiştir.<sup>806</sup> Bunlar siyasi iktidarın yanında demokratik meşruiyetleri olmadığı halde asıl güç sahibi kendileriymiş gibi davranmışlardır. Türkiye’ye yönelik menfi tarafgir bakışların ötesinde bu durum, Türkiye’nin demokrasi imajını önemli ölçüde zedelemiştir.

Bu yapısal sorunlar hukuk devleti ve demokrasinin standardını oldukça düşürmüştür. Demokratik ölçütlerin gerisinde kalan bu yaklaşım ve özgürlükler alanında kendisini gösteren eksiklik ve aksaklıklar nedeniyle Türkiye’de başta ifade özgürlüğü ve siyasi parti özgürlüğü olmak üzere çok farklı boyutlarıyla insan hakları rejimi sorunlu bir hal almaktadır. Keza hukuk devleti alanında da özellikle yargısal denetim bağlamında pek çok sorun yaşanmaktadır.

Özellikle kimi davalar dolayısıyla Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay’ın ve yüksek yargısal kurul olarak Hakimler ve Savcılar Kurulunun siyasi alana yönelik tutumu nedeniyle yargı

<sup>806</sup> 1982 Anayasasının niteliği otoriterdir. Bu nitelik Başlangıç bölümündeki ifadelerden başlayarak pek çok hükümde de göze çarpmaktadır. Bunun için bkz. Levent Köker, “Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu: Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercihi”, **TESEV Raporu** 4, Ekim 2013, s. 5.

çok açık bir şekilde tartışmaların merkezinde kalmaktadır. İki binli yıllarda maalesef Türkiye’de halen yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı sorunu konuşulmaya devam edilmektedir.

Doğal olarak Türkiye’deki demokrasi ve hukuk devletinin bu şekildeki seyri gerek ulusal gerek uluslararası alanda pek çok eleştiriye tabi tutulmuştur. Bu doğrultuda demokrasi standardının yükseltilmesi için bugüne kadar devam eden süreçte, siyasi iktidarlar tarafından önemli adımlar da atılmıştır. Gerçekten de önemli reformlar hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu anlamda 2002-2012 yılları arasındaki dönem özel bir önem arz etmektedir. Vesayet aktörlerine karşı siyasi iktidarlar demokratik tepkisel bir mücadele ortaya koymuşlar ve önemli yapısal reformlar hayata geçirilmiştir. Sonuç olarak bu dönemde demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti rejimi oldukça güçlü bir şekilde yapılandırılmıştır.

Ancak 2012’den sonra hala demokrasi ve hukuk devleti adına yapılması gereken reformlar olsa da ülkemizin Avrupa Birliği yolundaki yürüyüşüne ket vuran iç ve dış siyasi ortamın sonucunda böyle bir hedefin neredeyse ülke gündeminden düşmesi, Türkiye’deki iç ve dış terörist faaliyetlerin darbeye uzanan bir kalkışma ve ciddiyete bürünmesi dolayısıyla ülkenin olumlu enerjisinin tüketilmesi, bunlar yetmezmiş gibi komşu coğrafyamızdaki savaşlar, göç problemi ve bunların ülke siyaseti ve ekonomisi üzerindeki yükü gibi akla ilk gelen temel nedenlerle bu yoldaki reformist yürüyüşümüz duraklamıştır. Hatta özetlediğimiz 2012-2017 arasındaki bu dönem ülkenin hükümet sisteminin değişimiyle sonuçlanan anayasal arayışların da tetikleyicisi olmuştur. Bunun kodlarını aşağıda yeri geldikçe anayasacılık ekseninde insan hakları, hukuk devleti, çoğulcu demokrasi ve kuvvetler ayrılığı kavramları üzerinden tartışacağız.

### **3. 1. 2. Yapısal Sorunlar**

#### **3. 1. 2. 1. 1961 ve 1982 Anayasalarında Devlet ve Demokrasi Sorunu**

Demokrasiye geçiş sonrasında kabul edilen 1961 ve 1982 anayasalarında her ne kadar devletin nitelikleri arasında insan hakları, hukuk devleti ve demokratik devlete yer verilmişse de her iki anayasa da pratikte kendine özgü bir yaklaşım geliştirmiştir.<sup>807</sup> Dolayısıyla bu yaklaşım

<sup>807</sup> Temel hak ve özgürlükleri koruyucu ve geliştirici bir anayasa inşa etme geleneğimiz ne yazık ki söz konusu değildir. Her ne kadar doktrinde Gülsoy buna katılmasa da kanımızca 1961 Anayasası buna istisna teşkil etmektedir. Ancak Temsilciler Meclisinin temsili niteliğine yapılan vurgulara rağmen bu Anayasanın bir askeri müdahale sonrasında yapılması ve nihayetinde demokratik olan bir yöntemle yapılmamış olması ve siyaset kurumuna yönelik kimi vesayetçi düzenlemeler içermesi Anayasanın temel eksikliklerini belirtmektedir. 1982 Anayasasının oldukça kötü olan haklar şartı ise, ancak 2001 ve 2004 değişiklikleri ile önemli oranda evrensel standartlara yaklaşabilmiştir. Bkz. Mehmet Tevfik Gülsoy, “Türkiye’de Bir Anayasal Tercih Sorunu Olarak Yapısal Şartlar”, **Uluslararası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı 3**, Murat Yanık, Hüseyin Özcan ve Ahmet Akcan (Ed.), İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları No: 171, 2012, s. 50.



biçimi nedeniyle uygulamada insan hakları, hukuk devleti ve demokrasi bakımından pek çok sıkıntı ortaya çıkmıştır.<sup>808</sup>

Türkiye’de demokrasiye geçiş çok partili siyasi hayata geçişle aynı zamana denk gelmektedir. Ancak çok partili hayata geçişin nedeni, daha ziyade II. Dünya Savaşı sonrasında uluslararası alanda yaşanan gelişmelerin tezahürüdür.<sup>809</sup> Her ne kadar bu nedenle çok partili hayata geçilmişse de kısa süre sonra çok partili hayat sekteye uğratılmış; 27 Mayıs 1960 tarihli bir askeri darbe gerçekleştirilmiştir. Bu darbe sonrasında devlet, insan hakları, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasinin araçları kullanılarak yeniden kurgulanmıştır. Özellikle Anayasa Mahkemesinin kurulması tarihi bir dönüm noktasıdır. Fakat ilk bakışta olumlu karşılanabilecek olan bu yeniliklerin uygulamada aynı olumlu sonucu vermediği söylenebilir. Özellikle Anayasa Mahkemesi örneğinde görüldüğü gibi yüksek yargı çoğunlukla devletçi ve ideolojik bir tutum takınmıştır.

Bu şekildeki sorunlu yaklaşım 1982 Anayasasında da sürmüştür. Ancak 1982 Anayasası devletçi ve ideolojik yaklaşımını oldukça açık bir şekilde ortaya koymaktadır.<sup>810</sup> Zira 1982 Anayasasının gerek başlangıç kısmında gerek maddelerindeki formülasyonda çok açık bir şekilde insan haklarının önünde devletin ideolojik tercihi yer almıştır. Dolayısıyla bu iki anayasanın demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti yaklaşımında birbirlerinin devamı niteliğinde olduğu söylenebilir.

<sup>808</sup> 1982 Anayasasında liberal felsefe bir iktidar patolojisi içermektedir. Güçlü devlet, etkin yürütmenin kurgulanmak istendiği 1982 Anayasası adeta başkanlı bir parlamenter yapı öngörmektedir. Ancak liberal demokrasinin buradaki iktidar bütünleşmesi anakronik sorunlar yumağı beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda 1982 Anayasasının normatif kurgusuna bakıldığında yönetilebilir demokrasi anlayışından uzaklaştığı görülmektedir. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu’nun 1982 Anayasasının özellikleri üzerinde durduğu bir kararı oldukça çarpıcıdır. Buna göre “1982 Anayasa felsefesinde, 1961 ve 1924 Anayasalarına karşı ‘güçlü devlet’ ve ‘otoriter idare’ kavramlarına daha fazla önem verildiği, yürütmenin yasama ve yargı karşısında daha güçlendirildiği” açıktır. Bkz. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 14.9.1983 tarih ve 983/803 sayılı Karar, Yargıtay Kararlar Dergisi, S. 11, 1983, s. 1591; Anayasa Mahkemesi de bu bağlamda değerlendirmelerde bulunmuştur. Yüksek Mahkemeye göre “1982 Anayasasının 2. maddesinde insan haklarına, toplum huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde saygılı olunacağı hükmüne yer verilmek suretiyle 1961 Anayasasına nazaran Devlet ve Toplum çıkarlarına öncelik tanınmıştır.” Bkz. Yılmaz Aliefendioğlu, “Anayasa Mahkemesinin İşlevsel Yönü”, *AİD.*, 19(I), 1986, s. 53’ten aktaran Çağlar, *Anayasa Bilimi*, s. 93. 1982 Anayasasının otobiyografisi de bu doğrultudadır. Bkz. m. 8 gerekçesi.

<sup>809</sup> Mustafa Erdoğan, *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, 3. Baskı, Ankara: Liberte Yayınları, 2001, s. 64-65.

<sup>810</sup> 1982 Anayasası, devlet ve otoriteyi, bireyin ve özgürlüklerin önüne almıştır. Böylece devlet ideolojisi ile anayasacılığın özüne aykırı bir tasarımla toplumsal bir düzen kurmaya ve korumaya çalışmıştır. Anayasa ile devlet karşısında bireyi değil, bireye ve topluma karşı devlet ve otoritenin adeta korunduğu bir anayasal düzen oluşturularak, bireyin hareket alanı ve sivil toplum işlevleri sınırlandırılmıştır. Anayasada öngörülen usule göre gerçekleştirilen seçimler ile kurulan siyasi iktidarı kuşatan yapılar ve kurullar tesis edilerek, devlet otoritesine bağlı gözetim altında siyasi alan, sivil alan, bireysel ve sosyal özgürlük alanları oluşturacak biçimde düzenlemeler getirilmiştir. Paçacı, s. 157.

### 3. 1. 2. 2. Hukuk Devleti ve Yargı Sorunu

Hukuk devletinin en temel ilkesi kamu gücünü kullanan bütün kişi ve kurumların hukuka bağlı olmasıdır.<sup>811</sup> Dolayısıyla hukuka bağlılığın denetimi de oldukça önemlidir. Bir hukuk devletinde yasama, yürütme ve idarenin yetkilerinin kullanımı da ancak hukuk çerçevesinde mümkündür.<sup>812</sup> Zaten ancak bu tür bir durumda hukukun üstünlüğünün bir anlamı olabilir. Çünkü devletin bu kuvvetleri hukuka uygun olmayan tasarruflarda bulduklarında yargı denetimi zorunlu bir mekanizma olarak devreye girer. Bu bağlamda yargının işlevi yasama, yürütme ve idarenin hukuka uygunluğunu denetlemektir.<sup>813</sup> Yargısal denetim bir hukuk devletini gerçek anlamıyla hukuk devleti kılar.

Dolayısıyla hukuk devletinde yargı denetiminin özel bir önemi ve yargı kuvvetinin bu işlevi nedeniyle siyasi sistem içerisinde özel bir alanı bulunmaktadır.<sup>814</sup> Yargı da niteliği gereği hukuku ölçüt olarak karar vermek zorundadır. Elbette gerçekleştirdiği denetimde ölçüt alacağı kurallar tam anlamıyla açık olmayabilir. Bununla beraber yargı gerçekleştireceği yorumlarda hak ve özgürlük lehine ve hukukun genel ilkeleri çerçevesinde bir içtihat sergilemelidir. Aksi takdirde yargı hukuk devletindeki temel işlevinden sapma gösterir.

Ancak Türkiye’de yargının tam anlamıyla bu işleve uygun şekilde hareket ettiğini belirtmek güçtür. Çünkü özellikle konjonktürel olarak vesayet odaklarının etkin olduğu dönemlerde veya vesayetçi ideolojinin söz konusu olduğu hallerde yargı, hukuk ve özgürlüklerden daha çok devlet ve ideoloji doğrultusunda karar vermektedir. Dolayısıyla yargı ölçüt aldığı hukuk normlarının evrensel standardın gerisinde kalması nedeniyle sorunlu kararlara imza atabilmektedir.<sup>815</sup> Bir başka sorun alanı da yargı mensuplarının yetiştirilmesi, birikimi ve hakimlik teminatına ilişkindir.<sup>816</sup> İşte bütün bu sebeplerle Türkiye’de yargı önemli sorunlar ve aksaklıklara haizdir.

Sonuçta da yargı bir hukuk devletinde kendisinden bekleneni tam anlamıyla veremediği için tartışmaların odağında yer almaya devam etmektedir. 2017 Anayasa değişikliği de yargı ile ilgili önemli değişiklikler getirmiştir. Burada sorun şudur: yargı acaba bir diğer vesayet odağının eline

<sup>811</sup> Anthony Valcke, “Rule of Law: Its Origins and Meanings”, **Encyclopedia of Global Social Science Issues**, ME Sharp publishing, 2012.

<sup>812</sup> Brian Z. Tamanaha, “The History and Elements of the Rule of Law”, **Singapore Journal of Legal Studies**, 2012, s. 232-247.

<sup>813</sup> Ayrıca bkz. Hans Petter Graver, **Judges Against Justice**, Heidelberg: Springer, 2015, s. 1-11.

<sup>814</sup> Elena Ferioli, “Rule of Law and Constitutional Democracy”, **The Turkish Yearbook of International Relations**, 46, 2015, s. 104.

<sup>815</sup> Fazıl Hüsnü Erdem, “Türkiye’de ‘İdeolojik Devlet’ Gölgesinde Yargı Bağımsızlığı Sorunu”, **Demokrasi Platformu**, 1(2), 2005, s. 51-69.

<sup>816</sup> Hakimlik teminatı, hakimlerin atanma, terfii, nakil, disiplin cezaları ve meslekten çıkarılma gibi özlük işlerinin, siyasi iradenin yetkisinde olmamasını ifade eder. İngiltere’de 1688 Devrimi neticesinde kabul edilen *Act of Settlement* ile yargının bağımsızlığı ve hakimlerin azledilemeyeceği kuralının benimsenmesi anayasal devletin başlangıcı olarak belirtilmektedir. Bkz. Paul R. Verkuil, “Seperation of Powers, The Rule of Law and the Idea of Independence”, **William and Mary Law Review**, 30(2), 1989, s. 305.

mi geçmiştir yoksa yargı bağımsız ve tarafsızlaşmış mıdır? Kanımızca halihazırda yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin ciddi şüpheler söz konusudur.

### 3. 1. 2. 3. Sorunların Çözümünün Zorunluluğu

Yukarıda belirtildiği gibi 1961 ve 1982 Anayasası çoğunlukla vesayet aktörlerinin oluşumuna ve bu oluşumların çıkar ve tercihlerine öncelik vermiştir. Ancak özellikle 1982 Anayasası her ne kadar vesayet odakları tarafından çok sıkı bir şekilde korunmakta ise de yaşanan gelişmeler karşısında sürekli olarak değişime zorlanmaktaydı. Gerek iç dinamikler gerek uluslar arası alanda Türkiye'nin taahhüt altına girdiği hususlar ve dünyada yaşanan gelişmelerin etkisiyle değişim kaçınılmaz hale gelmişti. Bütün bu dinamiklerin etkisiyle anayasal ve yasal düzeyde insan hakları, hukuk devleti ve demokrasi standardının değişikliğe tabi tutulması zorunlu hale gelmişti.

Aslında olması gereken açısından bakıldığında 1982 Anayasasının öngördüğü hukuki yapının ciddi değişikliklere tabi tutulması gerektiği kolay bir şekilde söylenebilir. Ancak vesayet odaklarının bununun rahat bir şekilde gerçekleştirilmesini engelleyeceği de ortadadır. Dolayısıyla demokratikleşme dalgasının yapılması için güçlü ve etkin iktidarlar gerekmektedir. Çünkü yapısal reformların kalıcı olabilmesi için istikrar şarttır. İşte bu nedenle 1982 Anayasası döneminde güçlü demokratikleşme girişimleri aynı zamanda istikrarlı ve tek parti hükümetlerinin olduğu dönemlere denk gelmiştir.

Bu doğrultuda iki dönemden söz edilebilir. İlk olarak 1983-1991 arası Anavatan Partisi iktidarı dönemidir. İkincisi ise 2002-2012 arası Adalet ve Kalkınma Partisi dönemidir. Birinci dönemde özellikle ekonomik alanda yaşanan değişimler ön plandadır. Fakat ikinci dönemde demokratikleşme adımlarının en az ekonomik alanda gerçekleştirilenler kadar olduğu söylenebilir.<sup>817</sup> Fakat 2011 sonrası dönemde söz konusu bu demokratikleşme dalgaları durgunluk evresine girmiştir.

### 3. 1. 2. 4. 2011 Sonrası Türkiye'de Demokrasi ve İnsan Hakları Sorunu

#### 3. 1. 2. 4. 1. Otoriterizm

Doktrinde de gözlemlendiği gibi Türkiye'deki insan hakları ve hukuk devletine ilişkin tablo 12 Eylül 2011 parlamento seçimleri sonrası tersi yönde bir dönüşüme uğramıştır.<sup>818</sup> Burada alınan

<sup>817</sup> Bunlar için bkz. Yusuf Şevki Hakyemez, "Türkiye'de Son 10 Yılda (2002-2012) Demokratikleşme Sürecinde Atılan Adımlar", **Türkiye'nin Demokratik Dönüşümü**, Murat Yılmaz ve Hamit Emrah Beriş (Ed.), Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü, 2012, s. 7-41.

<sup>818</sup> Bkz. Ergun Özbudun, **Türkiye'de Demokratikleşme Süreci**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2014, s. 205-208; Ergun Özbudun, "AKP at the Crossroads: Erdoğan's Majoritarian Drift", **South European Society and Politics**, 19(2), 2014, s. 155-167; Ersin Kalaycıoğlu, "Drifting toward Authoritarianism: Why Turkish Democracy Fails to Consolidate", **Comparative European Special Group, of Gothenburg**, İsveç 6-7 Kasım 2014, s. 3.

%50 oy ve özellikle 2010 Anayasa değişikliği ile vesayet kurumlarının çoğunlukla tasfiye edilmesi bunun sebepleri arasında sayılabilir. Gerçekten de seçimlerden hemen sonra AK Parti İstanbul İl Başkanı Aziz Babuşçu şöyle demiştir:

“10 yıldır iktidar dönemimizde bizimle şu ya da bu şekilde paydaş olanlar, gelecek on yılda bizimle paydaş olamayacaklardır. İnşa dönemi onların arzu ettiği gibi olmayacak. Dolayısıyla o paydaşlar bizimle beraber olmayacaklar. Dün bizimle beraber şu ya da bu şekilde yürüyenler, yarın bizim karşımızda olan güçlerle bu sefer paydaş olacaklar. Çünkü inşa edilecek Türkiye ve ihya edilecek gelecek, onların kabulleneceği bir gelecek ve dönem olmayacak”.<sup>819</sup>

Daha ilginç liberal demokratlarla oluşan bu mesafe niteliğindeki sözlere AK Parti<sup>820</sup> lider kadrosundan herhangi bir itiraz gelmemiştir.

Türkiye’de yönetim bu bağlamda muhalefet ve eleştirilere karşı giderek artan oranda sert, hoşgörüsüz ve dışlayıcı bir üslup kullanmıştır. Doktrinde buna “postmodern otoriterizm” de denilmiştir.<sup>821</sup> Buna göre bu tür bir sistemde çoğunluk, belirli bir hayat anlayışını kanun haline getirir ve devlet aygıtını, kendi tercih ettiği ahlak, hayat tarzı ve değerler sistemini empoze etmek için kullanır. Çoğunlukçu demokrasi anlayışı<sup>822</sup>, iyi toplumun ne olduğunu ortaya koyan bir dizi değere dayalı bir yeni toplum oluşturmak amacıyla araçsallaştırıldığı zaman, postmodern otoriterizm doğmuş olur.<sup>823</sup> Gerçekten de AK Parti eylem ve söylemlerinde değere dayalı bir siyaset tarzı benimsemektedir. Bu bağlamda özellikle “yerli ve milli” deyimini bir yaklaşım ve hareket alanı oluşturmuştur.

Ancak bu siyaset pratiği ülkede kutuplaşmayı artırmakta ve özellikle seküler kesimde ciddi boyutlara varan bir endişeye sebep olmaktadır. Bu endişeye yaşanan hukuk alanındaki kimi değişiklikler eşlik etmiştir. Bunlar Adli Kolluk Yönetmeliğinin değiştirilmesi, HSYK Kanununun değiştirilmesi, Sulh Ceza Hakimlerinin getirilmesi, ifade ve basın hürriyeti üzerindeki sınırlamalar gibi geriye gidişi belirleyen değişikliklerdir.<sup>824</sup> Biz burada bunları detaylı incelemeyeceğiz. Ancak

<sup>819</sup> Bkz. Orhan Kemal Cengiz, “Mücahit Erdoğan”, **Radikal** 21 Haziran 2013.

<sup>820</sup> AK Partinin erken dönem bir değerlendirmesi için bkz. Ergun Özbudun, “From Political Islam to Conservative Democracy: The Case of the Justice and Development Party in Turkey”, **South European Society and Politics**, 11(3-4), 2006, s. 543-557.

<sup>821</sup> Bkz. Ergun Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s. 111.

<sup>822</sup> Saf başkanlık sisteminde çoğunlukçu yaklaşımları engelleyen bir dizi denge ve denetim mekanizması vardır. Jose Antonio Cheibub ve Fernando Limongi, “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered”, **Forthcoming in Annual Review of Political Science**, 2002, 1-32, s. 3. Fakat başkanlık sisteinden mülhem sistemlerde, örneğin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, çoğunlukçu bir yaklaşımın anayasal bir tasarımı söz konusudur.

<sup>823</sup> Ayrıca bkz. Ayhan Kaya, “Islamisation of Turkey under AKP Rule: Empowering Family, Faith and Charity”, **South European Society and Politics**, 19 Aralık 2014.

<sup>824</sup> Bunun kapsamlı bir incelemesi için bkz. Ergun Özbudun, Anayasa Mahkemesi ve HSYK, **Haşim Kılıç’a Armağan**, A.R. Çoban, M. Sağlam, Serdar Gülener ve E. Ekinci (Ed.), Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayını, 2015, s. 306-327; Ergun Özbudun, “Pending Challenges in Turkey’s Judiciary”,

Türkiye'nin 2017 Anayasa değişikliğine hangi hukuksal ortamda girdiğini göstermek bakımından bunların belirtilmesi hayatidir.

### 3. 1. 2. 4. 2. İnsan Hakları

Türkiye'de insan hakları ihlalleri ciddi boyutlara varacak denlidir. Dolayısıyla burada birtakım toplu sonuçlar ortaya koymamız gerekir. Günümüzün Türkiye'sinde insan hakları anayasal ve yasal yasaklamalar ile yargı pratiğinden oluşan dar bir bölge içerisine hapsedilmiştir. Bu bölgenin temel kenarını teşkil eden anayasal ve yasal yasaklamalar insan haklarının sınırlanmasında liberal sistemin çokça eleştirdiği bir yöntemdir ve bugünkü Türk hukukunda oldukça sayı ve nitelik bakımından fazladır. Keza yargı yaptırımını da sayısız ve belirsiz suçlarla yığılı mevzuat karşısında ve adil yargılanmanın koşullarının da oluşmaması sebebiyle koruyucu değil, temelde baskıyı pekiştirici bir rol üstlenmektedir. Anayasa yargısı ve idari yargıdan teşekkül yargısal denetim anayasa ve yasalar çerçevesinde dar bir alana itilmiştir. Üstelik çoğu karar *de jure* değil *de facto* şekilde ihdas edilmektedir.

Bu halde, demokratik bir devlette hakların bütünlüğünü korumak için var olan kuvvetler ayrılığı ilkesi de esas anlamını yitirmekte, yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri de otorite adına 2017 Anayasa değişikliklerine gidilen süreçte olağanüstü hal hukuku temelinde insan haklarına karşı ister istemez belirli oranda bir tavır takınmaktadır. İnsan hakları açısından bakıldığında ortada fiili durumu aşan<sup>825</sup> ve hukukla kılıflanmış bir kuvvetler birliği rejimi tablosu görülmektedir.<sup>826</sup>

Yine olağanüstü hal hukuku temelinde başkalaşan ve anlamını iyice yitiren bir diğer düstur da normlar hiyerarşisidir. Gerçi Kelsen'in normlar hiyerarşisi teorisi şekilseldir; buna göre her kademedeki norm geçerliliğini bir üstekinden alır ve ona uyar. Bugünkü Türk hukuk teorisinde de, idarenin birel işlemlerinden kural işlemlerine (yönetmelik vb), oradan yasaya, yasadandan da Anayasaya yükselen bir basamaklaşma söz konusudur ve alt norm üstekine uymalıdır. Fakat normlar hiyerarşisinin insan hakları alanındaki yansıması çoğunlukla şu paradoksu içermektedir: "insan hakların ihlal eden birel işlemlerin çoğu kural işlemlere ve yasaya, yasaların da çoğu anayasaya uygundur; ya da bunların uygunluğu denetlenemez durumdadır".<sup>827</sup> Özellikle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve olağanüstü hal biçimi düşünüldüğünde durum daha da

---

**Global Turkey in Europe**, Policy Brief 20, Ocak 2015; Ergun Özbudun, Anayasalcılık ve Demokrasi, s. 112-120.

<sup>825</sup> Benzer bir olgu Arjantin ve Filipinler için de söz konusudur. Bkz. Ackerman ve Volosin, s. 1.

<sup>826</sup> Loewenstein'e göre anayasal bir düzenin karakterini belirleyen temel olarak anayasanın içeriği değildir, daha ziyade iktidar pratiğinin fiili işleyişi ve bunun anayasal düzen ile uyumudur. Bkz. Karl Loewenstein, **Political Power and Governmental Process**, Chicago: The University of Chicago Press, 1957, s. 147-150.

<sup>827</sup> Bülent Tanör, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, BDS Yayınları, 3. Baskı, Yıl ve Yer Belirtilmemiş, s. 334.

karmaşılaşmaktadır. Bu sistem her ne kadar tutarlı bir bütün oluştursa da insan haklarının sistematik bir şekilde ihlal edilmesine de sebep vermektedir.

Dolayısıyla bu sistem “kapalı devre” şeklinde çalışmaktadır. Bu şekilde de hukukun üstünlüğü, hukuka bağlı devlet ve hukuk devletinin içi boşaltılmaktadır. Zira bunlar ancak insan haklarına dayalı bir biçimsel ve maddi açıdan nitelikli normlar manzumesi ile gerçekleştirilebilir. Yoksa antidemokratik ve otoriter rejimler de belli bir hukuk sistemine sahiptir; kural olarak da buna uygun işleyebilir.<sup>828</sup> Ancak önemli olan nasıl bir hukuk sistemi sorusuna verilen yanıttır.<sup>829</sup> Dolayısıyla 2016 sonrası Türk hukukunun insan hakları açısından bu tür bir sorgulamayla gündeme gelmesi kaçınılmazdır.

Bu vargı pek çok örnekle desteklenebilir. Ancak burada hukuk devletine değinmekte fayda vardır. Anayasa Mahkemesi’ne göre: “Hukuk devleti demek, insan haklarına saygı gösteren ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, bütün davranışlarında hukuk ve Anayasaya uyan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı bulunan devlet demektir”.<sup>830</sup> Yine Anayasa Mahkemesine göre “Kanunlarımızın, Anayasanın açık hükümlerinden önce hukukun, bilinen ve bütün uygar, memleketlerde kabul edilen prensiplerine uygun olması şarttır”.<sup>831</sup> 2016 olağanüstü hal rejimi ve hukuku ise, hukuki istikrarı ve kazanılmış hak kavramını yerle bir eden, insan hakları ihlallerini meşrulaştıran, yasaların yargısal denetiminde büyük boşluklar getiren, denetlenebilen alanlarda yargının gücünü zayıflatan ve nihayet hukukun genel ilkelerine aykırı hükümler getiren yönleriyle, insan haklarının başlıca güvencesi olan hukuk devletini de tahrip etmiştir. Üstelik kanımızca bu durum 2017 Anayasa değişikliği ile de pekiştirilmiştir. Sonuç olarak Türkiye’de çağdaş bir demokrasi ve insan hakları rejimini kurabilmenin yolu, Anayasa ve yasalarıyla birlikte mevcut hukuk düzeninin baştan sona yenilenmesidir.

### 3. 1. 2. 4. 3. Günümüz Türkiyesinde Siyasal Rejimin Görünümü

Türkiye tüm birikimlerine rağmen halen tam anlamıyla demokratik bir devlet görünüm biçimini kazanmamıştır. Nitekim Freedom House’un yıllık ölçümlerine göre Türkiye şu ana kadar hiçbir yılda “hür” (free) kategorisine dahil olmamış hep “kısmen hür” (partially free) kategorisinde yer almıştır. Freedom House söz konusu bu ölçümleri siyasal haklar ve temel haklar şeklinde iki kategori üzerinden gerçekleştirmekte ve her iki eksende 1 ile 7 arasında değişen puanlar vermektedir. Buna göre 1 rakamı en yüksek 7 rakamı ise en düşük özgürlük düzeyini temsil

<sup>828</sup> D. Rosseau, “Les droits de l’homme de la troisieme generation”, **Droits Constitutionnell et droits de l’homme**, Paris: Economica, 1987, s. 136.

<sup>829</sup> Ayrıca bkz. Graver, s. 60.

<sup>830</sup> E. 1966/11, K. 1966/44, K.T. 29.11.1966.

<sup>831</sup> E. 1963/166, K. 1964/76, K.T. 22.12.1964.

etmektedir. 1 ile 2.5 arasında olan ülkeler hür, 3 ile 5.5 arasında olan ülkeler kısmen hür, 5.5 ile 7 arasında skora sahip olan ülkeler hür olmayan ülkeler olarak sınıflandırılmaktadır.<sup>832</sup>

Bu bağlamda Türkiye'nin 1997 yılı sonu itibariyle skoru, siyasal haklar ve temel hakların ortalaması olarak 4.5'tir.<sup>833</sup> Buna göre Türkiye kısmen hür kategorisinde yer almaktadır. Bu skorlar 2001-2002 araştırmasında aynı olmuştur.<sup>834</sup> 2002-2003 yılında 4 olan<sup>835</sup> skor 2006 verilerine göre 3'e yükselmiştir ve 2009 araştırmasında da aynı seviyede kalmıştır.<sup>836</sup> Ancak temel haklarda 2012 yılında skor 4 olmuş ve bir düşüş yaşanmıştır.<sup>837</sup> 2014 raporunda Türkiye 3 ve 4 rakamlarını korumuş ancak gerilemeyi simgeleyen "aşağı yönlü ok"la ifade edilmiştir. Daha ötesi Türkiye bu dönemde "modern otoriterizm" in örnekleri arasında sayılmıştır.<sup>838</sup> Rapora göre "modern otoriter stratejinin odağında siyasal çoğulculuğu güçlendiren kurum ve kuruluşların hakimiyet altına alınması söz konusudur. Hedef, yalnızca yürütme ve yasama iradelerine değil, bunlarla birlikte medyaya, yargı organına, sivil topluma,<sup>839</sup> ekonomiye ve güvenlik güçlerine egemen olmaktır. Otoriter liderler seçimleri kendi lehlerine çevirmeyi bir zorunluluk olarak görürler. Bu bağlamda da sivil toplumu, medyayı ve hatta yargıyı zapt etmektedirler".<sup>840</sup> Raporda Türkiye'de bu bakımlardan eleştiriye tabi tutulmuştur. Benzer rapor 2015'te de yayımlanmıştır.<sup>841</sup>

Peki söz konusu bu veriler ışığında Türkiye'deki bugünkü siyasal yönetim nasıl nitelendirilebilir? Bu bağlamda Türkiye için son zamanlarda "yarışmacı otoriterizm"<sup>842</sup> kavramı kullanılmaktadır.<sup>843</sup> Buna göre yarışmacı otoriter rejimler, eşit şartlar olmasa da ciddi bir iktidar

<sup>832</sup> Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, s. 120.

<sup>833</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore ve London: The John Hopkins University Press, 1999, s. 280.

<sup>834</sup> Adrian Karatnycky, "Muslim Countries and the Democracy Gap", *Journal of Democracy*, 13(1), Ocak 2002, s. 109.

<sup>835</sup> Adrian Karatnycky, "Liberty's Advances in a Troubled World", *Journal of Democracy*, 14(1), Ocak 2003, s. 107.

<sup>836</sup> Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, s. 121.

<sup>837</sup> Arch Puddington, "Breakthroughs in the Balance: The Freedom House Survey for 2012", *Journal of Democracy*, 24(2), Nisan 2013, s. 51.

<sup>838</sup> Otoriterizm de kendi içerisinde çeşitlenmektedir. Bunun için bkz. Larry Diamond, "Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, 13(2), 2002, 21-35, s. 33.

<sup>839</sup> 2017 Anayasa değişikliğine bakıldığında iktidarın tek merkezde, Cumhurbaşkanında yoğunlaştığı bir aşırı yönetimli model öngörüldüğü görülebilir. Olması gereken sivil toplumla yönetilen devlet modelidir; yani yönetimsiz işleyiş modelidir. Devletin üstünlüğünü öngören Anayasa değişikliği hukukun üstünlüğünü es geçmiştir. İnsan hakları ekseninde devlet eksik bir kurum olması gerekirken devletin kültürleştirildiği bir anlayış benimsenmiştir. Devlet anayasal kurumlarıyla toplumu saran bir cihaz konumuna indirgenmiştir. Devletin siyasal çerçevesi ve siyasal çevresi hukuku da araçsallaştırmaktadır. Esasında 2017 Anayasa değişikliğinin temel problematiği budur.

<sup>840</sup> Freedom House, "Freedom in the World 2014: The Democratic Leadership Gap", [www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014).

<sup>841</sup> Bkz. Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, s. 121-122. Freedom House 2018 raporunda ise Türkiye'yi özgür olmayan ülke statüsünde göstermiştir. Bkz. Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/turkey>, 6.09.2019.

<sup>842</sup> Bkz. Levitsky ve Way, s. 51-65.

<sup>843</sup> Türkiye'de yaşanan son dönemlerdeki gelişmeler, Türkiye'de devlet yönetiminin 2011 genel seçimlerden sonra demokrasi yönünde değil, artan oranda demokratik olmayan, yani otoriter yönde olduğunu göstermektedir. Fakat bir noktaya dikkat etmek gerekir: Geçmişte yaşanan "sınırlı

yarışının yaşandığı, demokratik kurumların hiç değilse şeklen var olduğu ancak fiilen iktidar sahiplerine önemli bir avantaj sağlayacak şekilde işlediği, bu anlamda hem seçimsel demokrasilerden hem kapalı veya tam otoriter rejimlerden farklı olan bir rejim türüdür.<sup>844</sup> İşte bu kavram bu nedenle bu tür rejimleri açıklamak için oldukça işlevseldir. Bu doğrultuda Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi tüm boyutlarıyla bu tür bir rejime kapı araladığı söylenebilir. Zira buna göre Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi demokratik hukuk devletine mesafelidir.<sup>845</sup>

Ülkenin kararnamelerle yönetilme ihtimali, Meclis'in feshi yetkisi, Anayasa Mahkemesi ve HSK üyelerinin seçiminde de başkanın belirleyici olması gibi etkenler bunu doğrulamaktadır. Keza doktrinde bu tür bir yönetim “popülist rejim” olarak da tanımlanmaktadır.<sup>846</sup> Buna göre Macaristan, Venezuela ve Türkiye<sup>847</sup> bu gruptadır. Burada anayasacılığın gerektirdiği tüm denge ve denetleme mekanizmaları ayak bağı olarak görülmektedir. Meşruluğun yegane kriteri seçim sandığında sağlanan üstünlüktür.<sup>848</sup> Sonuç olarak Türkiye'nin bugünkü durumunu açıklamada yarışmacı

---

çoğulculuk” dönemlerinin yer yer örtülü, askeri darbe ve müdahale dönemlerinin ise alabildiğince açık “otoriter” tarzlarından bugünkü otoriterliğin belirgin bir farkı söz konusudur. Bu fark, otoriteleşme eğiliminin taşıyıcısı olan siyasal hareketin, demokratik bir düzenin vazgeçilmez niteliği olan hukuk devleti ilkesinin arkasından dolanmaya çalışmasında gizlidir. Demokratik bir hukuk devleti yönetiminin ön şartı, devlet yönetiminin anayasa temelinde oluşan bir hukuki normlar ve kurumlar içerisinde cereyan etmesidir. Bugünkü iktidar kadroları, tepeden aşağıya, Türkiye siyasetinin sağ yelpazesinde benimsenmiş bir öge olarak “milli iradeyi” alabildiğince abartarak, “biz işimizi hep milletle birlikte hallettik” deyişinde özetlenen bir “popülizme” sarılmakta ve seçim sonuçlarının da gösterdiği gibi, popüler bir destek de bulabilmektedirler. Bu nedenle söz konusu bu popüler desteğin Türkiye siyasetindeki güçlü otoriterlik eğilimini “faşizm” yönüne doğru hızla itmekte olduğu söylenebilir. Bu bağlamda kimi yazarlar Türkiye'yi “yarışmacı otoriterizm” kavramıyla adlandırmaktadırlar. Bu kavram, özetle, sürekli tek başına iktidara gelen bir siyasi partinin, devlet imkanlarını parti çıkarları için kullanarak ve medya üzerinde gerçekleştirebildiği manipülasyonlarla, seçimler yapılsa da iktidarını güçlü bir şekilde devam etmesini anlatmaktadır. Kavram bu açıdan Türkiye'ye uygun görünmektedir. Fakat Türkiye'deki tek parti iktidarının 2011 sonrasında giderek açık hale gelen siyasal eğiliminin, popüler olarak kitleselleşme potansiyeli yüksek bir İslamcı-milliyetçilik olduğu dikkate alındığında, “yarışmacı otoriterlik” nitelemesinin yükselen faşizm dalgasını teşhis edemediğini de görülür. Bkz. Levent Köker, “Türkiye’de Otoriter/Totaliter Bir Yönetimden Bahsedilebilir Mi?”, **Türkiye'nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016, s. 207-208.

<sup>844</sup> Özbudun, *Anayasalcılık ve Demokrasi*, s. 124.

<sup>845</sup> Ergun Özbudun, “The 2014 Presidential Elections in Turkey: A Post-election Analysis”, **Global Turkey in Europe**, Policy Brief 18, Eylül 2014.

<sup>846</sup> Otoriter rejimin gerek Türkiye özelinde gerek dünya genelinde yükselişi için bkz. Kaya Genç, “Erdogan’s Way”, **Foreign Affairs**, September/October 2019.

<sup>847</sup> S. Erdem Aytaç ve Ezgi Elçi, “Popülizm in Turkey”, **Popülizm Around the World**, D. Stockemer (Ed.), 2019, s. 94.

<sup>848</sup> Müller şunu demektedir: “*Popülizm, bütünüyle ahlaklaştırılmış bir siyaset anlayışıdır, popülist de, halkı gerçekte kendisinin –ve sadece kendisinin- temsil ettiğine inanan ve bu şekilde tüm siyasal muhaliflerini kendi eşiti olmayan haksız talepkarlar rolüne indirgeyen bir politikacıdır. Bu iddianın gerisinde, halkın, gerçek ortak iyiliği hedefleyen tek bir ortak iradenin var olduğu ve halkın gerçek liderinin bunu ortaya çıkarabileceği ve uygulayabileceği varsayımı yatar. Bu nedenle popülistler, yalnızca seçkencilğe değil, aynı zamanda çoğulculuğa ve liberalizme de karşıdırlar. Onların siyaseti, bireyleri; saf, ahlaklı halk ile, ahlaktan yoksun diğerleri olarak ikiye bölen, kutuplaştırıcı siyasettir*”. Jan-Werner Mueller, “Erdogan and the Paradox of Populism”, **Project Syndicate**, 11 Ağustos 2014.



otoriterizm kavramı oldukça işlevseldir.<sup>849</sup> Çünkü iktidarın tek kişide toplanması ve denge ve denetleme mekanizmalarının zayıflatılması bize bu tür bir tablo sunmaktadır.<sup>850</sup>

### 3. 2. 2017 Anayasa Değişikliği ve Demokratik Meşruluk

Anayasa bir yandan hak ve özgürlükleri güvence altına alır diğer yandan devletin örgütlenmesini ortaya koyar.<sup>851</sup> İşte hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması bir anayasanın “haklar şartı”nı ortaya koyarken, devletin örgütlenmesine ilişkin düzenlemeler ise anayasanın “yapısal şartlar”ını ortaya koyar. Çünkü anayasanın temel amacı devlet iktidarı ve siyasi iktidarı sınırlandırmaktır. Pek çok ülke anayasası buna göre dizayn edilmiştir. Bunun temel sebebi anayasanın siyasi iktidarı denetleyebilmek için bir araçlar manzumesi olarak görülmesidir. Gerçekten de yazılı anayasanın ortaya çıkışı dikkate alındığında bu durum daha anlamlı hale gelmektedir.

Parlamentar sistem, başkanlık sistemi ve yarı-başkanlık sisteminin üçü de demokrasi açısından caridir. Gerçek anlamda demokrasi temsili demokrasidir. Bu temsil ise günümüzde yasama ve yürütme iradeleri için söz konusu olmaktadır. Hükümet sistemleri de zaten bu iki iradenin ilişkilerine göre şekil almaktadır. Burada bir meşruiyet sorunu ile de karşılaşmaktayız. Buna göre ya yasama yegane meşruiyet sahibi olacaktır ya da bu meşruiyet özellikle başkanlık hükümet sisteminde olduğu gibi yürütme ile paylaşılacaktır. Burada ise temel soru şudur: hükümet sistemi tercihi ile anayasanın gerçek işlevi olan siyasi iktidarın sınırlandırılması arasında bir bağ var mıdır?

İşte bunun yanıtı kurucu iktidarın iradesi ve bu iradenin amacı ile çözümlenebilir. Daha sonra anayasal düzenlemelere bakılabilir. Çünkü anayasal bir irade ortaya konulduğunda bunun anayasacılığın gerekleriyle uyuşup uyuşmadığı belirlenebilir. Üç hükümet sisteminin de özellikle prototipi olan ülkelere bakıldığında demokratik hukuk devleti ile hükümet sistemi arasındaki ilişkinin kesinkes olmadığı görülmektedir.

Soruna bir de kuvvetler ayrılığı ekseninde yaklaşalım. Bu açıdan bakıldığında esasında yapısal şartlarla çoğunlukla anayasacılık ile ilgili aksaklıkları minimize etmenin hedeflendiği anlaşılmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ile de bu şekilde iktidar odaklarının demokratik hukuk devleti üzerindeki tahrip gücünü azaltmak ve siyasi temsilcilerin kamu yararından çok kendi yararlarının peşinde koşmalarını engellemek amaçlanmaktadır. Şu halde Montesquieu'nun keyfi yönetimi engellemek için iktidar iktidarı durdurmalıdır formülü halen geçerliliğini korumaktadır.

<sup>849</sup> Ergun Özbudun, “Turkey’s Judiciary and the Drift Toward Competitive Authoritarianism”, **The International Spectator**, 50(2), 2015, s. 42-55.

<sup>850</sup> Ayrıca bkz. Murat Somer, “Understanding Turkey’s Democratic Breakdown: Old vs. New and Indigenous vs. Global Authoritarianism”, **Southeast European and Black Sea Studies**, 01 November 2016, 1-24, s. 18.

<sup>851</sup> David J. Bederman, **The Classical Foundations of the American Constitution**, New York: Cambridge University Press, 2008, s. 1.

Kuramsal yönlere daha fazla değinmeden 2017 Anayasa değışikliği ile ilgili gözlemlere geçelim. Bu bağlamda 2017 Anayasa değışikliği başlangıçtan itibaren bir kriz kaynağı olduğu görülmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki bu kriz yumağının tüm sorumlusu anayasa değışikliği değildir. Bu anlamda siyasal ve kültürel kodlar başat rol oynamaktadır. 2017 Anayasa değışikliğine bakıldığında birbiriyle ilintili iki olumsuzluk üzerinde durmak gerekir. Birincisi özgürlüklere karşı olumsuz tutum ve ikincisi bir demokrasi tercihinin olmayışdır. Özgürlüklere karşı olumsuz tutum söz konusudur; özellikle denge ve denetim mekanizmalarının eksik olması bize bunu göstermektedir. Özellikle Cumhurbaşkanına tanınan ve hatta yargı iradesini bile kapsayan yetkiler, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bu bağlamda sayılabilir.

İkinci olarak 2017 Anayasa değışikliklerine ilişkin demokrasi sorununa değinilebilir.<sup>852</sup> Anayasanın esas işlevi Dworkin'in de belirttiği gibi zorlama gücüne sahip bir kurum olan devlete meşruiyet temeli sağlamaktır. Gerçekten de kralların tanrısal meşruiyeti anlayışının tarihe karıştığı on yedinci yüzyıldan bu yana siyasette en önemli soru şu olmuştur: Kimi insanlara diğerleri üzerinde tahakküm kurma yetkisini veren şey nedir? Kimi insanlar diğerlerini normalde nefret etmeleri gereken kanunlara uymaya hangi gerekçeyle zorlayabilmektedir? On dokuzuncu yüzyılın başından bu yana bu sorulara verilen ortak bir yanıt söz konusudur. Şüphesiz kimi utanç verici istisnalar yaşanmıştır, fakat genel olarak ve giderek yaygınlaşan bir biçimde, yönetme hakkının yani meşruiyetin, demokrasiden geldiği yönündeki görüş kabul edilmektedir. Buna göre siyasal anayasanın işlevi demokrasiyi kurmak ve korumaktır.<sup>853</sup> Demokrasiyi kurmak ve korumak şüphesiz bir anayasanın temel işlevlerinden birisidir ama hangi demokrasiyi?

2017 Anayasa değışikliği ile benimsenen demokrasi modeli yukarıda belirtildiği gibi belirlenen çoğulcu demokrasi değil çoğunlukçu demokrasi modelidir.<sup>854</sup> Çoğunlukçu demokrasi modelinde ise azınlığın ileride çoğunluk olma potansiyelleri korunmadığı gibi temel hak ve özgürlükleri de güvence altında değildir. Burada ya hep ya da hiç durumu söz konusudur. İşte 2017 Anayasa değışikliği bu tür bir modeli benimsemektedir.

### 3. 3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Demokratik Niteliği

Türkiye'de yürütme iradesinin güçlendirilmesi eğilimi 1961 Anayasa değışikliğinden sonra neredeyse her anayasa değışikliği sürecinde gündeme gelmiştir.<sup>855</sup> Özellikle 1982 Anayasasının

<sup>852</sup> Anayasa değışikliklerinin devreye sokulduğu süreç için bkz. Berk Esen ve Şebnem Gümüşçü, "Turkey: How the Coup Failed?", **Journal of Democracy**, 28(1), 2017, s. 68 vd.

<sup>853</sup> Ronald Dworkin, "Siyasal Anayasanın Ahlaki Temelleri", **Anayasa Yargısı Dergisi**, 28, 2011, s. 27-28.

<sup>854</sup> Başkanlık sistemine ilişkin çoğunluk durumu için bkz. Cheibub ve Limongi, s. 3. Başkanlık sistemlerinin çoğunlukçu anlayışa eğilimi için bkz. Lijhpart, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, s. 523.

<sup>855</sup> Gerçeten de gerek 12 Mart 1971 darbesi sonrasında gerçekleştirilen anayasal değışiklikler gerek 12 Eylül 1980 darbesi sonrası yapılan 1982 Anayasası gerekse 12 Eylül 2010 Referandumu ile gerçekleştirilen değışiklikler, yürütmenin güçlendirilmesi eğiliminin anayasal boyutları olarak

rasyonelleştirilmiş parlamentarizm olgusuna kattığı etkinlik 2007 Anayasa değişikliğine ile farklı bir boyuta evrilmiştir.<sup>856</sup> 2017 Anayasa değişikliği ise hükümet sisteminin değişimini de öngörmesi ile yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi tavan yapmıştır.<sup>857</sup>

Bilindiği gibi parlamenter hükümet sistemi iki başlı bir yapı arz etmektedir. Yumuşak bir kuvvetler ayrılığına dayanan parlamenter hükümet sisteminde yürütme iradesi yasamadan kaynaklanır ve ona karşı sorumludur. Parlamenter hükümet sistemi bu yönüyle bir tür anayasal demokrasi rejimidir.<sup>858</sup> Böylece bu sistemde yasama ve yürütme bir yandan karşılıklı bir iş bölümü içerisindedir diğer yandan aralarında bir denge bulunmaktadır. Zira devlet başkanı yetkileriyle meclisi dengelerken meclis de yetkileriyle devlet başkanını frenleyebilmektedir. Bu nedenle de parlamenter hükümet sisteminde yasama ve yürütme arasında sürekli bir etkileşim söz konusudur.<sup>859</sup>

Dolayısıyla yurkarıda da belirtildiği üzere başkanlık sisteminden farklı olarak parlamenter hükümet sisteminde iki kanatlı yürütmenin hükümet kanadı yasama karşısında siyasal sorumluluğa sahiptir. Sembolik yetkilere sahip devlet başkanına ise burada siyasi ve cezai bir sorumluluk yüklenmemektedir.<sup>860</sup> Ancak parlamenter hükümet sisteminde özellikle sistemin rasyonelleştirilmesi ile burada bir samsa görülmektedir. Nitekim örneğin 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanına oldukça etkin yetkiler verilmiştir. Öyle ki Cumhurbaşkanı yetkileriyle hükümeti

---

okunmalıdır. Bunun için bkz. Fatih Yaşlı, “Anayasa Tezleri: Rejim Değişikliği, Kurucu İktidar, Egemen Diktatörlük”, **Hukuk Defterleri**, S. 2, Temmuz-Ağustos 2016.

<sup>856</sup> 1982 Anayasasında yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi için bkz. R. Cengiz Derdiman ve Zeynep Kağan, “1982 Anayasasında Organik ve Fonksiyonel Yönü İtibariyle ‘Geçici Bakanlar Kurulu’”, **Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 6(1), 2016, s. 12-13.

<sup>857</sup> Bu bakımdan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin “süper başkanlık sistemi” çevresinde bir değerlendirilmesini yapmak gerekir. Süper başkanlık sistemi, 1919 tarihli Weimar Anayasası döneminde Almanya’da söz konusu olmuştur. Günümüzde ise bu sistem Rusya’da uygulanmaya devam etmektedir. Pek çok anayasa hukukçusu bu sistemi ayrı bir başkanlık sistemi altında değil, yar-başkanlık sistemi kapsamında değerlendirmektedir. Bkz. Hasan Dursun, “Süper Başkanlık Ya Da Parlamenter Sistem: Weimar Almanyası İle Rusya Federasyonu Örnekleri ve Çıkarılacak Dersler”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 67, 2006. Bu sistemde de yarı-başkanlık sisteminde olduğu gibi yürütme iradesi, bakanlar kurulu ve devlet başkanı olmak üzere iki kanattan teşkil etmektedir. Devlet başkanı genel oyla seçilir ve yetkileri, parlamenter sistemden farklı olarak oldukça geniştir. Bu sistemi yarı-başkanlık sisteminden ayıran esas özellik ise devlet başkanının bakanların seçimi ve azli hususunda önemli yetkilerinin olmasıdır. Bir diğer anlatımla bu sistem başkanlık sistemleri içerisinde başkanın en güçlü olduğu sistemdir. Zira bu sistemde hükümet, devlet başkanı yanında işlevsel değil, işlemsel bir organ olup devlet başkanından bağımsız bir politika oluşturması ve uygulaması mümkün değildir. Weimar Anayasasına göre, devlet başkanının parlamentoyu feshetme, zorlaştırmacı veto, kararname çıkarma, üst düzey görevlileri atama ve azil gibi siyasal sistem bakımından oldukça önemli nitelikte pek çok yetkisi söz konusu idi. Başbakan ve bakanları atama ve görevden alma yetkisi devlet başkanına ait idi. 1993 Anayasası ile Rusya’da da siyasal sistemin hakimi konumuna devlet başkanı getirilmiştir. Başbakanı, bakanları, yüksek hakimleri atama yetkisine sahip olan devlet başkanı kimi hallerde parlamentoyu da feshedebilmektedir. Öyle ki, devlet başkanının bu kadar fazla yetki ile donatılmasının onu “modern çar” haline getirdiği de iddia edilmiştir. Bkz. Yavuz Atar, “Demokrasiye Geçiş Sürecindeki Ülkelerde Anayasal Değişme ve Anayasal Dönüşüm”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 7(12), 1999. Bkz. Bilir, 100 Sorda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi, s. 26-27.

<sup>858</sup> Mustafa Erdoğan, “Başbakanlık Hükümeti Mi?”, **AÜSBFD.**, 44(3), s. 229.

<sup>859</sup> Leon Duguit, **Kamu Hukuku Dersleri**, Çev: Süheyye Derbil, Ankara: İstiklal Matbaacılık, 1954, s. 103.

<sup>860</sup> Yıldızhan Yayla, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, 2 inci Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1986, s. 68-71.

bile gölgede bırakabilmektedir. Bu da beraberinde sürekli bir başkanlık sistemi tartışması getirmiştir. Kanımızca bu şekilde sistem erafında sürekli bir biçimde tartışılan sorunlar parlamenter hükümet sistemi içerisinde kalınarak da çözümlenebilirdi. Cumhurbaşkanı sembolik yetkiler ihdas edilip yine yürütme güçlendirilebilirdi. Ancak bir kere başkanlık sistemini andıran ve anayasal düzenlemeler de beslenen de facto bir yol açılmıştı.

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte yürütme iradesi Cumhurbaşkanı etrafında tekelleştirilmiştir. Demokratik hukuk devletine gidilen süreçte iktidarın monarşik yapılanmadan parlamentoya aktarılması söz konusu olmuştur. Buradaki değişiklik ile ise de bunun tam tersi bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi başkanlık sisteminden mülhem bir sistemdir.<sup>861</sup> Fakat Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı yetkileriyle birlikte klasik başkanlık sisteminden daha güçlü ve etkin konumdadır.<sup>862</sup> Cumhurbaşkanı özellikle yasama iradesi üzerindeki etkinliği bu bağlamda kayda değerdir. Buna göre Meclis bütçe kanununun kabulünde tekel bir yetkiye sahip değildir. Çünkü Cumhurbaşkanı'nın teklif ettiği bütçenin yasama iradesince kabul görmemesi durumunda bir önceki senenin bütçe kanununun yeniden değerlendirilme oranına göre uyarlanması şeklinde bir düzenleme getirilmiştir. Keza Cumhurbaşkanı Meclisi tekil iradesince feshedebilirken Meclis genel seçim kararını ancak nitelikli çoğunlukla kabul edebilmektedir. Yine üst düzey bürokratların atanmasında Meclisin onay koşulu söz konusu değildir.

Şüphesiz Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin başkanlık sistemi ile bağdaşan özellikleri de söz konusudur. Bu bağlamda aynı kişinin hem yasamada hem yürütmede görev alamaması, yürütme yetkisinin tek elde toplanmış olunması, yürütmenin başının aynı zamanda devletin başı konumunda olması, Cumhurbaşkanı'na kanunlar üzerinde güçleştirici veto yetkisinin<sup>863</sup> tanınmış olunması, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesinin öngörülmesi ve göreve gelmesi için yasamanın güvenoyuna bağlı olmaması gibi özellikler sayılabilir.

Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin başkanlık sisteminden ayrılan yönleri de bulunmaktadır.<sup>864</sup> Buna göre başkanlık sistemindeki yürütmenin yetkileriyle birlikte monist yapısı alınmış ancak Meclisin başkan karşısındaki yetkiler bağlamındaki konumu

<sup>861</sup> Anselmi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini popülizm ekseninde bir hiper-başkanlık sistemi olarak nitelendirmektedir. Buna göre Türkiye'de de demokratik kurallar otoriter yöntemlerle işlemektedir. Manuel Anselmi, "Post-populism in Latin America: On Venezuela after Chavez", **Chin. Political Science Review**, 2, 2017, s. 422.

<sup>862</sup> Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD başkanlık sistemi arasındaki benzerlikler ve farklılıklar için bkz. Adnan Küçük, "Yeni Anayasa Değişikliği İle Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar Beklentiler", **Liberal Düşünce Dergisi**, 22(85), 2017, s. 164-165.

<sup>863</sup> Bu ayırıcı vasıf için bkz. George Tsebelis, "Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", **British Journal of Political Science**, 25, 1995, s. 325.

<sup>864</sup> Sabri Çiğerci, "Türkiye'nin Demokratikleşme Girişimleri Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi", **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, Ankara 2015, s. 526.

düştürülmüştür. Öyle ki söz konusu bu yetkiler Meclisten alınarak Cumhurbaşkanına tevdi edilmiştir. Bu şekildeki bir yetki transferinin başkanlık sisteminin aksayan yönlerinin tamiri doğrultusunda yapıldığı söylenmektedir. Fakat bu yetkilerde aşırıya kaçınılmış olması daha büyük sorunların ortaya çıkmasına neden olabilir. Zira Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde özellikle Meclis merkezli denge ve denetim mekanizması yeterince kuvvetli değildir. Bu sorun bir rejim bunalımını ortaya çıkarabilir.<sup>865</sup>

Üstelik Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının sorumluluğunun niteliği de sorundur. Cumhurbaşkanına tanınan siyasi, hukuki ve cezai sorumluluk demokratik hukuk devletinden ve anayasacılık ve buna bağlı değerler dizisinden ayrı düşünülemez. Bu nedenle kuvvetler birliği sistemlerinde devlet başkanlarının sorumluluğundan bahsedilemez. Kuvvetler ayrılığı sistemleri olan parlamenter, başkanlık ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde ise kapsam farklılaşmakla birlikte bir sorumluluktan söz edilebilmektedir. Devlet başkanlarının sorumluluğu siyasi sorumluluktan başlayıp ceza sorumluluğuna varan bir süreci ifade etmektedir.

2017 Anayasa değişikliği ile ihdas edilen düzenlemeler Cumhurbaşkanı, bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcılarını kapsamakta ve daha en baştan sorumluluğun işletilmesini oldukça zorlaştırmaktadır. Zira ceza sorumluluğunun doğması için Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu gereklidir. Beşte üçlük bir oran ile de ancak soruşturma açılabilir. Yüce Divana sevk kararı ise ancak üçte iki çoğunluk ile mümkündür. Hükümet dışı ittifaklar, partili Cumhurbaşkanı gerçeği ve Cumhurbaşkanının yasama iradesi karşısındaki üstünlüğü dikkate alındığında bu sorumluluğun işletilebilmesi mümkün değildir. Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde denge ve

denetim mekanizmaları oldukça işlevsizdir. Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı hükümet Sistemi demokratik hukuk devleti niteliğindeki diğer hükümet sistemlerinden ayrılmaktadır.<sup>866</sup>

### **3. 4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Anayasal Düzene Etkisi: Sorunlar, Eleştiriler ve Çözümler**

Yasama, yürütme ve yargı devletin erkleri ve aynı zamanda temel organlarıdır. Demokratik ülkelerde bu organlar hem organik hem de işlevsel bakımdan ayrılırlar. Bu bağlamda da yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrılığı ilkesi demokratik hukuk devletinin vazgeçilmez unsurudur. Bununla beraber anayasal demokrasilerde yasama ve yürütme organı arasındaki ilişkinin veya ayrılığın ne biçimde şekilleneceği tercih edilen hükümet sistemine göre değişiklik göstermektedir. Şu halde tercih edilen hükümet sistemini anlamak bakımından kuvvetler ayrılığı ilkesinin anayasal düzendeki yeri ve ağırlığı bize yol gösterici olacaktır.

<sup>865</sup> Bu bağlamda Filipinler örneği hatırlanmalıdır. Ayrıntı için bkz. Marco Bunte ve Mark R. Thompson, "Perilous Presidentialism in Southeast Asia?", *Contemporary Politics*, 24(3), s. 251-265.

<sup>866</sup> Ayrıca bkz. Valentina Rita Scotti, "Presidentialism in Turkey: A First Appraisal of 2017 Constitutional Reform", *Saggi-DPCE on line*, 2017/2, 251-266, s. 260.

Bir devletin “anayasalı” ya da “anayasal devlet” olup olmadığını gösteren turnusol kağıdı niteliğindeki ölçüt kuvvetler ayrılığının varlığı ve bu bağlamda denge ve denetim mekanizmalarına işler biçimde sistemde yer verilmesidir. Çünkü yalnızca devlet egemenliğinin bölüştürülmesi ve bölünen güçler arasında denge ve denetim mekanizmalarının kurulmasıyla ancak bir tiran engellenebilir ve temel hak ve özgürlükleri güvence altına almak mümkün olabilir. Madison’un da belirttiği gibi bir hırsı ancak bir diğer hırs engelleyebilir (*ambition to counteract ambition*). Bu anlamda yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim mekanizmaları, bu organların yetkilerini aşmalarını önlemek için öngörülmüş cihazlardır. Ülkenin yönetiminde hangi hükümet sistemi tercih edilmiş olursa olsun bu araçlara, hukuk devleti esasını benimsemiş anayasal kurgu içerisinde hesap verilebilirliği sağlamak açısından yer verilmelidir.

Bu denge ve denetimin sistemdeki varlığının bir ön fonksiyonuna da burada işaret etmek gerekir. Söz konusu bu mekanizmalar, yasama ve yürütme organları arasındaki yetki çatışması halinde asıl fonksiyonunu icra etmekte ise de, esasen anayasal sistemde denge ve denetimin kurgulanışı tek başına yasama ve yürütme organlarını peşinen uzlaşmaya itmektir. Dolayısıyla denge ve denetim araçlarının “kilitlenmeleri açma” asli fonksiyonu ve “yasama ve yürütme organlarının uyumlu çalışmasını gerçekleştirme” önleyici ve ikincil fonksiyonundan bahsetmek mümkündür. Bu noktada “hesap verilebilirliği sağlama” denge ve denetimin işlevi olmaktan öte sistemdeki varlığının gerekçesi ve aynı zamanda hukuki bir sonucudur. Bu nedenle yasama ve yürütme organlarının hem “bağımsız faaliyette bulunma” hem de “uzlaşma yeteneği” vasıflarını geliştirdikleri bir siyasi kültüre ihtiyaç söz konusudur. Nitekim bu bağlamda ABD siyasi kültüründe olgunlaştırılmış iki temel araç; “politika oluşturucu yasama ve yürütme organlarının politik ajandalarının özerk olması” ve “bu ajandaların uygulanmasında karşılıklı uyum ve uzlaşma içerisinde olunması” dikkati çekmektedir. Bu kültür yerleştikçe bir organın karar alma sürecine diğerinin müspet katılımı gerçekleşmektedir.

Toplumun genel iradesini temsil yeteneğine potansiyel olarak en yüksek şekilde yasama organı haizdir. Dolayısıyla demokratik hükümet sistemlerinde temsilde adalet ilkesi ile de uyumlu olarak yasama ve yürütme organlarının ilişkilerinde genel olarak “parlamentonun üstünlüğü ilkesi”<sup>867</sup> ağır basmaktadır.<sup>868</sup> Bu ilkenin tezahürü olarak asli düzenleme yetkisinin yasama organında olduğu kabul edilmektedir. Bu ilke esnek bir uygulamaya sahip ABD’ye nazaran İngiltere’de çok katı bir şekilde uygulanmaktadır.

19. yy’dan itibaren geliştirilen “yeni kuvvetler ayrılığı”<sup>869</sup> modelinin temel farkı; ABD modelinden ayrılarak, yasama ve yürütme yetkilerinin paylaşılmasında işlevsel ayrılık mevcut

<sup>867</sup> Vernon Bogdanor, “Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty”, **Oxford Journal of Legal Studies**, 32(1), 2012, s. 179-183.

<sup>868</sup> Ergun Özbudun, “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 25(1), 1968.

<sup>869</sup> Bruce Ackerman, “The New Separation of Powers”, **Harvard Law Review**, 113(3), 2000, s. 634-729.

olmasına rağmen aynı yetkinin bazen birden fazla devlet organı tarafından kullanılabilmesinin de hoş karşılanmasıdır. Keza Alman rasyonelleştirilmiş parlamentarizm tezinde de bu modelin esas alındığı gözlenebilir. Zira Almanya’da yürütme yetkisinin devlet başkanı ile hükümet arasında paylaşılması söz konusudur. Ayrıca yine Almanya’da kamusal makamların da ülkesel politikaların imalinde yetkili kılınması hali söz konusudur.

Yeni kuvvetler ayrılığı modelinin anayasa yapımında<sup>870</sup> da etkili olduğu ve bazı mekanizmaların başkanlık hükümet sisteminden alınarak eklendiği görülmektedir.<sup>871</sup> Özellikle başkanlık sisteminden mülhem sistemleri benimseyen Latin Amerika ülkelerinde bu durumun somut biçimlerini görmek imkanı vardır.<sup>872</sup> Örneğin yürütme organına, yasama görüşmelerine gündemi belirleyecek şekilde katılma imkanının verilmesi, yürütme organına –yasama organının reddedebilme imkanı olan- kural koyma yetkisi verilmesi bu hususta ilk akla gelenlerdir. Bu özelliklerin orjin ABD başkanlık sisteminde olmadığını da vurgulayalım. Bu anayasal kurgular başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin özelliklerini bağdaştırma gayreti içindeki modellerdir.<sup>873</sup>

Keza 2017 Anayasa değişikliği ile ülkemizde oluşturulan hükümet sistemi de geniş perspektifle bakıldığında yeni kuvvetler ayrılığı modeline uygun yansımalar içermektedir. Diğer bir ifade ile parlamenter ve başkanlık hükümet sistemlerinin özelliklerini meczeden bir kurgu göze çarpmaktadır. Bu bakımdan ABD başkanlık sistemi kurgusunun klasik denge ve denetim mekanizmalarının bizim modelimizde bulunmadığını, bunun yerine orjin sistemde bulunmayan farklı enjeksiyonların sisteme adapte edildiğini gözlemleyebiliyoruz. Örneğin, başkanın seçimleri yenileme yetkisi, bütçe kanununun parlamento tarafından kabul edilmemesi durumunda geçici bütçenin de kabul edilmemesi halinde önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirme oranı dikkate alınarak yürürlüğe sokulması, olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin 3 ay içerisinde Mecliste görüşülmezse yürürlükten kaldırılması gibi özellikler ABD başkanlık sisteminde mevcut değildir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki Türk Başkanlık Sistemine mahsus bu düzenlemeler, sistemi orjin ABD başkanlık hükümet sisteminden mülhem ama bir adaptasyonu değil nevi şahsına münhasır hale taşıyan ve ayıran anayasal kurgu mahiyetinde olup, ayrıca bu hükümler uygulanması ile birlikte hukuksal değer ve sorunları anlaşılabilir olacak düzenlemelerdir.

<sup>870</sup> Anayasalar kurumsal alanda karmaşık yapı sergilemektedirler. Karmaşık yapı ise “paylaşımçı” özelliğe sahiptir. Gerçekten de esas olması gereken, yeni yapılanma sürecinde hukuk devleti ve hukuk toplumu ilişkisi bağlamında “paylaşımçı sistem” daha açık bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Yetki, görev ve sorumluluk eksensiz paylaşım söz konusudur. Bu tür bir yapılanma, demokrasinin temel ilkelerine de uygundur. Kaboğlu, *Anayasa ve Toplum*, s. 119.

<sup>871</sup> Bkz. Selman Karakul, “Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2), 2015.

<sup>872</sup> Fabrice Lehoucq, “Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America”, *Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 38(4), 2005, s. 382.

<sup>873</sup> Saadet Yüksel, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Güvence Altına Alınması Bağlamında Denge-Denetim Mekanizmaları”, *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme*, Sempozyum Bildiri Kitabı, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınevi, 2019, s. 10.

### 3. 4. 1. Yasama Alanı

#### 3. 4. 1. 1. Parlamenter Sistemin Sonu: Yürütmenin Meclise Karşı Sorumlu Olmaması

Türkiye’de mevcut hükümet sistemi yukarıda da belirttiğimiz gibi bilinen veya denenmiş hiçbir demokratik başkanlık sistemine benzememektedir. Bu anlamda sistem kendine has özellikler barındırmaktadır.<sup>874</sup> Nitekim Anayasa teklifini hazırlayanlar da gerekçe bölümünde şöyle söylemektedirler: *“Teklifte önerilen cumhurbaşkanlığı sistemi ise başkanlık, yarı-başkanlık ve parlamenter sistemlerden çok farklı özellikleri olduğu gibi, bu sistemlerin bazı özellikleri ile birlikte, kendi yapımıza ait bazı özellikleri de bünyesinde taşıyan Türkiye’ye özgü bir sistemdir”*.<sup>875</sup>

Ancak sistemin temelde başkanlık sistemine benzediği, bunun da ötesinde<sup>876</sup> başkanlık sisteminden mülhem bir sistem olduğu söylenebilir. Ancak sistemde başkanlığın olmazsa olmazları olan sert kuvvetler ayrılığı ve denge-denetim mekanizmaları yeterince bulunmamaktadır.<sup>877</sup>

Bu sistemde göze çarpan en önemli olgu Meclisin zayıflatılması<sup>878</sup> ve yürütmenin, yani Cumhurbaşkanlığının güçlendirilmesidir. Bilindiği gibi başkanlık sisteminde de parlamento esas temsil kabiliyetine sahip iradedir. Ancak burada birçok devlet yetkisinin Cumhurbaşkanlığı tekelinde toplanması söz konusudur.

Esasen yeni sistemle birlikte parlamenter sistemden çıkıldığını söylemek yanlış olmayacaktır.<sup>879</sup> Zira yürütmenin artık yasamaya karşı sorumluluğu kalmamıştır. Parlamenter sistem halkın neredeyse tamamının temsil edildiği bir sistem olarak kabul edilirse<sup>880</sup> başkanlık

<sup>874</sup> Levent Gönenç, **Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, Ankara: TEPAV, Mayıs 2018.

<sup>875</sup> Ayrıca bkz. Tahsin Güler, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”, **Bahkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 21(39), 2018, s. 299.

<sup>876</sup> Adnan Küçük ve Yasin Aydoğdu, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Milletvekilleri Seçim Sistemi Önerileri”, **Liberal Düşünce Dergisi**, 23(90), 2018, s. 7.

<sup>877</sup> Gönenç, **Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, s. 5.

<sup>878</sup> Büent Yücel, **Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018, s. 190.

<sup>879</sup> Ayrıca bkz. Berat Akıncı, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik ve Ekonomik Etkileri”, **International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic**, 12(24), Yıl Belirtilmemiş, s. 1-16.

<sup>880</sup> Yasama iradesi genel iradeyi temsil kabiliyeti en yüksek olan devlet organı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yasama organının bu kabiliyeti seçim barajının olmadığı veya düşük olduğu durumlarda en üst düzeye çıkmaktadır. Esasında mevcut sistemde seçim barajı ile ilgili bir düzenleme getirilmemiştir. Seçim barajları, demokratik temsil hususuna ciddi anlamda gölge düşürebilmektedir. Seçim barajlarının makul bir seviyede olduğu çok partili bir başkanlık sistemi, Türkiye’deki demokratik sistemin daha sağlam bir şekilde işlemesine yol açar. Seçim barajı İsrail’de %1,5, Danimarka’da %2, Macaristan, Norveç ve İsveç’te %4, Çek Cumhuriyeti, Almanya ve Polonya’da %5 iken, Türkiye’de %10’da tutmak demokratik temsil ilkesi ile çelişmektedir. Bununla birlikte bu olgu vatandaşların siyasal özgürlüğü kavramıyla da bağdaşmamaktadır. Zira bir ülkedeki etnik, dilsel ve dinsel azlıkları şiddetten uzak tutmanın ve onları siyasal sisteme entegre etmenin bir yolu da siyasal kurumların adil bir şekilde tasarlanmasıdır. Dolayısıyla adil olmayan seçim kuralları, oy dağılımını etkileyen seçim barajları gibi engeller, azlıkların sorunlarına çözüm bulmada başvuracakları kurumsal kanalları ortadan kaldırmaktadır. İşte bu nedenle Türkiye de, bu kurumsal kanalları bir an önce adil bir biçimde işlevselleştirmelidir. Bkz. Kıran, s. 333-334.



sisteminde hükümlerliliğin yürütme etrafında toplanması nedeniyle halkı temsil kabiliyetinin zayıflaması noktasında aralarında derin bir ayrım vardır. Demokratik parlamenter hükümet sistemlerinde ve orjin başkanlık sisteminde genel iradeyi temsil kabiliyeti en yüksek devlet organı olan yasamanın yürütme karşısındaki üstünlüğü kabul edilmiş iken, başkanlık sisteminden mülhem sistemlerde yasama ve yürütme kuvvetlerindeki güç dağılımı dengesi bozulmakta daha ziyade yürütme organına kaymaktadır. Bu durumun başkanlık sistemlerinden mülhem sistemleri parlamenter sistemler karşısında daha az demokratik kılacağını düşünmekteyiz. Ancak arketip başkanlık sisteminde mündemiç olan denge ve denetim mekanizmaları bu sakıncanın asgari düzeye indirgenmesine vesile olur. Ne var ki başkanlık sistemlerinden mülhem sistemlerde bu tür denge ve denetim mekanizmaları ya yoktur ya da oldukça zayıftır.

### 3. 4. 1. 2. Meclisin Yürütmeyi Denetleme Yetkisi

Meclisin Cumhurbaşkanının ya da bakanlarının atanmasında doğrudan ve dolaylı yetkisi söz konusu değildir. Bunun gibi Cumhurbaşkanı ya da kabinesi üzerinde Meclisin neredeyse herhangi bir denetleme yetkisi de yoktur.<sup>881</sup> Bu bağlamda Meclisin onaylama toplantısı yapma, gensoru mekanizması gibi denetim araçları bulunmamakta ancak, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlara yazılı soru sorabilme yetkisi Meclise tanınmıştır. Keza Meclis hükümete karşı güvenoylaması yolunu işletmemektedir. Daha önce de değindiğimiz üzere kabine üyeleri Meclise değil, sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Bu Anayasa değişikliği sonucunda TBMM'nin yürütmeyi denetleme yetkisi oldukça daralmıştır.<sup>882</sup> Gerçi klasik başkanlık sisteminde görülmeyen yazılı soru ve genel görüşme usulüne yer verilmiş olsa da, bunlar etkin bir denetim ve denge aracı değildir.

Ancak burada meclis soruşturması usulüne ayrı bir paragraf açmak gerekir. Meclis soruşturması Anayasanın 105. ve 106. maddelerinde öncekinden oldukça farklı bir şekilde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu gerektiren durumlarda Yüce Divana sevkini usulünü hüküm altına alan 105. madde eskiye nazaran nispi oy oranlarını değiştirmiş ve buna göre artık Cumhurbaşkanı hakkında üye tamsayısının salt çoğunluğu ile suçlama yapılabilecek, meclis soruşturması açılmasına üye tamsayısının beşte üçünün oyu ile karar

<sup>881</sup> Bu konuda ABD ile bir kıyaslama yapmak ilginç olacaktır. Senatonun, ABD'de ülkedeki seçmenlerin çoğunluğunu temsil etmeyen yasama meclisinin üst meclisi olduğunu hatırlatmakta fayda vardır. Her bir Eyalet, iki Senatör tarafından Senatoda eşit düzeyde temsil edilmektedir. Dolayısıyla Senato, ABD federalizmini temsil etmek ve Başkanın yetkileri üzerinde federalizm denetimi yapmak adına özel olarak tasarlanmıştır. Uygulamada yürütme organı yetkililerinin ve hâkimlerin Senato onayından geçme süreci, Cumhurbaşkanının kısıtlanmasında oldukça önemli bir rol oynamaktadır. Bu yetki, sadece Senatonun bu makamlarda bulunan personel üzerinde nüfuzunu kullanmasını sağlamakla kalmamakta aynı zamanda Senatonun, bu atama sürecini Başkanı ve yürütme organını denetim altında tutabilmek ve atamaların onaylanmasını reddetmek suretiyle mutabık kalmadığı Başkanlık politikaları ve uygulamalarına ilişkin itirazını ifade etmek maksadıyla kullanabilmesini sağlamaktadır.

<sup>882</sup> Aksi Görüş için bkz. Haluk Alkan, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi", **Yeni Türkiye Dergisi**, 94, 2017, s. 3.

verilebilecek ve yine üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile de Cumhurbaşkanının yüce divana sevkine karar alınabilecektir.<sup>883</sup>

Hemen ifade edelim ki söz konusu değişiklikler, Cumhurbaşkanının görevden alınmasını hukuken mümkün kılsa da fiili olarak imkan dahilinde değildir. Dolayısıyla bu düzenleme tarzı başkanlık sistemi mantığına uygun düşmemektedir.<sup>884</sup> Gerçi önceki düzenlemede 1982 Anayasasında oldukça etkin yetkilere sahip olmasına rağmen, Cumhurbaşkanının sorumluluğu yalnızca vatana ihanet suçu ile ilgili olarak kabul edilmişti. 1982 Anayasasının 105. maddesine göre bu suçlamaya istinaden Cumhurbaşkanı, Meclis üye tamsayısının dörtte üçünün kabul oyu ile yüce divana yargılanmak üzere gönderilebilmekteydi. Aynı zamanda sevk kararının verilmesi, Cumhurbaşkanlığı görevinin düşmesi için yeterli olmaktaydı. Bu düzenleme Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu adeta kaldıran derecede dar kapsamlıydı. Bu tek suçu esas alarak sorumluluğu düzenleyen hüküm Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ile denk sayılabileceği gibi, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu gerektiren diğer fiilleri açısından boşluk oluşturuyordu. 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının sorumluluğunun kapsamının bu boşluğu kaldıracak şekilde genişletildiğini söylemek mümkündür. Böylece kağıt üzerinde hukukun üstünlüğünün gerçekleşmesi bakımından etkin bir denetim aracı öngörülmüş olmaktadır. Ancak gözden kaçırılmaması gereken nokta bu denetim aracının uygulanması için gereken nispi çoğunluğun yükseltildiği çıtadır. Mecliste bu çoğunluğu yakalayarak partili bir Cumhurbaşkanı Yüce Divana sevk edebilmek neredeyse imkansız gibidir.<sup>885</sup> Adeta Cumhurbaşkanlığı makamı için kurgulanan bu koruma kalkınının, yeni hükümet sistemimizde siyasi olmaktan çok, atanmış hiyerarşik amirler olarak bürokrat yönü ağır basan bakanlar için de geçerli kılınması ise anlaşılabilir değildir.

Sonuç olarak yazılı soru ve genel görüşme gibi klasik başkanlık sisteminde bulunmayan denetim mekanizmalarına yer verilmiş olması, Türk Başkanlık Sisteminde TBMM'nin denetim yetkisinin genel olarak başkanlık sistemlerinden daha geniş bir mahiyette olduğu izlenimini oluşturmaktadır. Fakat bunların etkin bir denetim mekanizması kurduğu söylenemez.<sup>886</sup> Türk Başkanlık Sistemine gerçeklik kazandırmak adına söz konusu bu denetim araçlarının etkinliğini

<sup>883</sup> Meclis soruşturması burada her ne kadar geniş kapsamlı olarak gözüke de yüksek sayıda çoğunluğun şart koşulmasından ötürü harekete geçirilmesi oldukça zor gözükmektedir. Bu durum ABD'deki başkanlık sisteminden mülhem sistemlere benzemektedir. Zaten bu husus meclisin güvensizlik oyuyla karşılaştırıldığında buradaki meclis soruşturması oldukça muğlak ve zaman alıcı bir sürece işaret etmektedir. (Bkz. Linz, *The Perils of Presidentialism*, s. 65). Bununla birlikte bu usul oldukça uç durumlarda ancak uygulanabilmektedir.

<sup>884</sup> Aksi görüş için bkz. Haluk Alkan, "Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi", **SETA Perspektif**, (165), 2017, s. 2.

<sup>885</sup> Aksi görüş için bkz. Gonca Bayraktar Durgun, "Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye Dergisi**, 94, 2017, s. 3.

<sup>886</sup> Meclisin denetim alanının daraltıldığına ilişkin görüşümüze Oder de katılmaktadır. Bkz. Bertil Emrah Oder, "Turkey's Ultimate Shift to a Presidential System: The Most Recent Constitutional Amendments in Details", 2017, <http://constitutionnet.org/news/turkeys-ultimate-shift-presidential-system-most-recent-constitutional-amendments-details>, 6.05.2019.

sağlamak; bunun için de meclis araştırması ve genel görüşme konusunu Meclis içtüzüğünde değişiklik yapmak suretiyle güçlendirmek faydalı olacaktır. Yine seçimle göreve gelmeyen ve atanmalarında Meclisin onayı dahi söz konusu olmayan bakanların görevleriyle ilgili suçlarda Cumhurbaşkanına denk sayılarak korunmaları aşırı güçlendirilmiş bir yürütme organı tesis edeceği ve hatta bakanlara bu koruma teminatının anayasal düzeyde sağlanmasının yol açtığı özgüvenin bireysel düzeyde şımarıklığa dahi neden olabileceği göz önüne alınırsa ve bunu engellemek adına Cumhurbaşkanının dirayetinden başka bir aracın bulunmayışını bir eksiklik olarak zikretmek gereklidir. Şu an itibariyle ancak anayasal düzenleme değişikliği ile düzeltilmesi mümkün olan bir nakıseyi burada ifade etmekten başka bir tavsiyede bulunmak da mümkün değildir.

### 3. 4. 1. 3. Meclisin Yasama Alanının Daraltılması

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasama alanı daraltılmaktadır.<sup>887</sup> Şöyle ki mevcut Anayasanın 116. maddesine göre, Cumhurbaşkanının tek başına ve takdiren Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilme ruhsatı bulunmaktadır. Anlaşıyor ki Cumhurbaşkanı istediği takdirde her zaman Meclisi feshedebilecektir.<sup>888</sup> Feshin kimi durumlarda ise, özellikle

<sup>887</sup> Ayrıca bkz. S. Erdem Aytaç, Ali Çarkoğlu ve Kerem Yıldırım, “Taking Sides: Determinants of Support for a Presidential System in Turkey”, **South European Society and Politics**, 22(1), 2017, s. 1-20.

<sup>888</sup> Başkanlık sisteminde başkanın yasamayı feshi kolay rastlanılacak bir durum değildir. Örneğin prototip ülke olan ABD’de başkanın meclisi fesih yetkisi bulunmamaktadır. Gerçi Ekvator’da (madde 148) Başkan “kendi kararına göre Anayasa kapsamında kendisine ait olmayan görevleri üstlendiğini veya haklı bir gerekçe olmaksızın Milli Kalkınma Planının uygulanmasını defalarca engellediğini düşünürse veyahut da ciddi bir siyasi bir krizden ve yurtiçindeki huzursuzluklardan sebep Anayasa Mahkemesinin de bu lehte hüküm vermesi halinde Millet Meclisini feshedebilir”. Ancak buradaki geniş kapsamlı yetki, Başkana fesih tehditiyle yasamayı kendi istediği gibi gerçekleştirme gücü vermektedir. Esasında gerek Cumhurbaşkanlığı gerek Meclis için eş zamanlı olarak öngörülen seçimlerin, Cumhurbaşkanıyla Meclisin birbirlerinin inisiyatifinin önünü tıkadığı açmazları çözümlenmek bakımından etkili bir yöntem olduğunu da gözardı etmemek gerekir.(Bakınız J. Linz, **Political and Social Consequences of the Choice Between a Presidential and a Parliamentary System, in Constitution Making as an Instrument of Democratic Transition**, Science and Technique of Democracy no. 3, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1992\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1992)003-e) 04.04.2020 ; Ancak mevcut Anayasa itibari ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile Meclis seçimleri daima eş zamanlı olarak yapılmaktadır. Bu da; her ne kadar Türkiye’deki sistem savunucuları ikinci turda Cumhurbaşkanı olarak seçilen adayın, meclisteki koltuk çoğunluğunu kazanan partinin üyesi olmama ihtimali olduğunu vurgulasa da meclis seçimlerinin çok daha kişisel ve ülke çapında olan Cumhurbaşkanlığı kampanyası kapsamına “çekilmesinden” sebep meclisin, Cumhurbaşkanıyla aynı siyasi partiyi temsil edecek olması ihtimalini de beraberinde getirmektedir. (Bkz. Venedik Komisyonu, “2017 Anayasa Değişikliğine İlişkin Görüşü”, **Venedik**, 10-11 Mart 2017); Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilebilmesi için üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu gerekir. Cumhurbaşkanının Meclis üzerindeki etkisi, atama yetkileri de düşünüldüğünde, uygulamada Meclisin Cumhurbaşkanlığı seçimi de dahil olmak üzere seçimleri yenileyebilme kararı alma ihtimali zayıftır. Ayrıca Meclis nitelikli bir çoğunluk gerektiren bu kararı pratikte neredeyse alamaz iken Cumhurbaşkanı ise takdirine bağlı olarak tek başına fesih ve seçim kararını alabilme yetkisi ile donatılmış olmasından mütevellit beklenmemek ve demokratik olarak istenmemek ile beraber hukuken tanınmış bir hakkın iyiniyete muhalif bir şekilde kullanımı ihtimalini de dikkate almak gerekir. Bu bağlamda özellikle sadece bir kez daha seçim yarışına girmek adına ikinci görev süresi devam ederken Cumhurbaşkanı Meclisi feshetmek suretiyle seçimleri yenileme yoluna giderse hukuken üçüncü kez göreve gelebilme ihtimali söz konusu olsa da bu prosedür işletilerek yeniden seçilse dahi bu iktidarın meşruiyet tartışması devam edip duracaktır.

Cumhurbaşkanı ile Meclis çoğunluğunun iradesi ters düştüğünde, bir silah olarak kullanılabilmesi ihtimali vardır.<sup>889</sup> Bu şekildeki erken seçime götürecek araç ise milletvekillerinin iradesi üzerinde bir mekanizma olarak devreye girebilecektir.<sup>890</sup>

Ancak Meclisin de karşılıklı seçim yetkisi söz konusudur. Fakat Meclis bu iradesini ancak 360 milletvekilinin oyu ile gerçekleştirebilir. Önceki düzenlemede Meclis erken seçim kararını basit çoğunlukla alabilmekteydi. Oysa şimdi daha geniş tabanlı bir konsensüs sağlamak zorundadır. Dolayısıyla Meclisin bu denge aracını kullanması neredeyse mümkün değildir. Üstüne üstlük yeni sistemde Cumhurbaşkanı artık partili olabildiğinden yazılı olmayan parti disiplininin gereği milletvekillerinin liderliği altında siyaset yaptıkları Cumhurbaşkanının aleyhine olabilecek seçim yenileme kararına destek vereceklerini düşünmek siyasetin gerek ve doğrularıyla örtüşmez haldedir. Çünkü Türkiye’deki seçim kanunları ve siyasi parti mevzuatı düşünüldüğünde milletvekili listelerini büyük oranda parti yönetimi, ağırlıklı olarak da partinin genel başkanının yaptığı bilinmektedir. Bu durum kendi akıbet derdine düşen milletvekillerinin parti lideri Cumhurbaşkanının iradesi hilafına hiçbir karar alamamalarına neden olmaktadır. Çünkü Cumhurbaşkanı, parti genel başkanı sıfatıyla milletvekili listelerine son noktayı koyan kişi olduğu gibi Meclisi fesih yetkisi ile de yine son noktayı koyabilme iktidarını elinde bulunduran kişidir.

Oysa doğru kurgulanmış başkanlık sisteminde yürütme organının yasama organını feshetme yetkisi söz konusu dahi olamaz.<sup>891</sup> Zira sert kuvvetler ayrılığı prensibi geçerli olduğundan yürütme yapmadığı gibi yasama da yürütmeyi feshedememektedir. Çünkü başkanlık sisteminde de yasamanın üstünlüğünü benimseyen ve özümseyen bir anayasal yapı teşkil edilerek, meclis iradesinin asli ve üstün güç olarak tezahürünü sağlayacak düzenlemeler ve bu bağlamda meclisin etkinliğini sağlayacak bir koruma alanı kurgulamak gerekir.<sup>892</sup> Bu çerçevede bakıldığında başkana

<sup>889</sup> Serdar Güleler, “Anayasa Değişikliğinde Aslında Ne Nedir?”, **Star Açık Görüş**, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/anayasa-degisikliginde-aslinda-ne-nedir-haber-1172261/> 20.04.2019.

<sup>890</sup> Anayasa değişikliğinin mahiyeti şu biçimde açıklanmaktadır: “*Yasama yetkisi ise sadece Meclise ait olacaktır. Cumhurbaşkanının, yasa teklifinde bulunma yetkisi olmayacaktır. Yasama, yürütmeden tamamen ayrı olduğu için “denge ve denetim” ilkesine çok daha uygun bir hükümet sistemi olacaktır.*” Halbuki Anayasa değişikliği bütüncül bir biçimde incelendiğinde yürütme yetkisinin yegane sahibi olarak Cumhurbaşkanının kılındığı ancak buna mukabil Meclisin yetkilerinin zayıflatıldığı görülmektedir.

<sup>891</sup> Kanımızca bu ve benzeri özellikleri itibariyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Meclis artık çoğunlukla *ex ante* yerine *ex post* bir işleve sahip olmaktadır. Bu şekildeki “ikincil işlev” ile meclisin alanının daraltıldığı söylenebilecektir.

<sup>892</sup> Normal şartlar altında başkanlık sisteminde parlamenterlerin parlamentodaki gücü artmaktadır. Parlamenterler yasa yapma sürecine daha etkin katılım sergilemek zorunda kalmaktadır. Ancak parti yapısının oldukça disiplinli olduğu ve Cumhurbaşkanının da partili olduğu mevcut sistemde Cumhurbaşkanı tıpkı parlamenter sistemdeki başbakan gibi yasa yapma sürecinde etkin bir konum alacaktır. Başkanlık sisteminde şüphesiz disiplinsiz partiler bir şart değildir; ancak disiplinli partilerin bulunduğu bir siyasi ortamda meclis komisyonlarının siyasi partilerinin disiplinlerinin aleyhine aykırı karar vermeleri beklenemez. Nitekim mevcut sistemde Cumhurbaşkanı partisinin gücü ve disiplinine dayanarak yasama sürecinde etkin bir rol almaktadır. Aynı doğrultuda bkz. İsmail Yüksel, “6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu’nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi”, **Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 7(2,) 2017, s. 256.

fesih yetkisi tanımının demokratik hukuk devleti ve kuvvetler ayrılığının gerekleri ile bağdaşması da mümkün görünmemektedir. Türkiye’de ise takdiri tamamen Cumhurbaşkanına ait bu tür bir yetki tanımlaması yapılmış olmasına binaen yasamanın üstünlüğü ilkesinin bütünüyle göz ardı edildiğini söylemenin abes olmayacağını düşünüyoruz. Kaldı ki Cumhurbaşkanının yetkileri bununla da bitmemektedir. Ayrıca aşağıda da değineceğimiz üzere Meclisin Cumhurbaşkanı karşısında güçsüzleşmesinin<sup>893</sup> delili kabul edilebilir kararname yetkisi söz konusudur.

İkinci olarak bütçe yetkisinin de Cumhurbaşkanına tevdi edildiğini belirtmek gerekir.<sup>894</sup> Eski düzenlemeye göre bütçe konusunda son ve belirleyici söz Mecliste idi. Yeni sistemde ise bütçeyi Cumhurbaşkanı oluşturacak ve Meclise sunacaktır. Buna göre “*Meclis, bütçeyi (veya geçici bütçeyi) onaylamazsa, bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak yürürlüğe konur*”. Yani burada Meclis son söz sahibi değildir. Oysa demokratik bir başkanlık sisteminde bütçe yetkisine ilişkin son söz söyleme hakkı her zaman yasamadır. Nitekim ABD’de bütçede son sözü söyleme yetkisi Kongreye verilmiştir. Yürütme organı bütçeyi hazırlayabilir; ancak bu sadece bir öneri niteliği taşımaktadır.<sup>895</sup> Bu düzenleme bütçe yoluyla yasama ve yürütme ilişkisinin kilitlenmesini önlemek amacıyla bir önceki yıl bütçesini değerlendirilerek devreye sokmak şeklinde bir emniyet sağlama aracı olsa da, 1215 Magna Carta’dan bu yana “*temsilsiz demokrasi olmaz*” deyişinin doğuş noktası olan bütçe görüşmelerinin by-pass edildiği bir düzenleme niteliğinde olduğunu da ifade etmek gerekir.<sup>896</sup> Halktan geleni hakkaniyetle halka döndürme anlayışıyla hazırlanıp halkın temsilcileri olan Meclisin çatısı altında pişirilip olgunlaşan bütçe kanununun değeri de kararname düzeyine indirilmiş olmaktadır.

Üçüncü olarak Anayasa değişikliği Cumhurbaşkanına oldukça önemli bir veto yetkisi tahsis etmektedir. Eğer Cumhurbaşkanı bir kanunu yeniden görüşülmek üzere Meclise geri gönderirse kanun ancak Meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilebilir. Gerçi gerek başkanlık gerek yarı-başkanlık sistemlerinde başkanın vetosunu geçersiz kılmak yüksek sayıda parlamento çoğunluğu gerektirilerek zorlaştırıldığı doğrudur.<sup>897</sup> Fakat bu ülkelerin pek çoğunda başkanın

<sup>893</sup> Bkz. Mehmet Tezkan, “Meclisin Gücü Azalıyor Mu Artıyor Mu?”, **Milliyet Gazetesi**, <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/mehmet-tezkan/meclis-in-gucu-azaliyor-mu--2403709/> 20.04.2019. Aksi Görüş için bkz. Adnan Küçük, “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Yönelik Eleştiriler”, **Star Açık Görüş**, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/cumhurbaşkanligi-sistemine-yonelik-elestiriler-haber-1172257/> 20.04.2019.

<sup>894</sup> Dolayısıyla Türkiye’de Meclis oldukça etkin ve önemli bir denetim mekanizmasından mahrum bırakılmıştır. Burada bir ihtimal olarak Meclis bütçeyi onaylamazsa kendisini feshederek Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesine neden olabilir. Fakat bu seçenek Mecliste görüşüleceğinden çok da gerçekçi durmamaktadır.

<sup>895</sup> ABD’de siyasal kültürden dolayı bütçenin kabul edilmemesi durumundan dolayı sistem krizleri çıkmamaktadır. Saadet Yüksel, “6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki Denge-Denetim Mekanizmalarına İlişkin Genel Değerlendirme”, **Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan**, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2019, s. 1051-1052.

<sup>896</sup> Aksi bir görüşün ifadesi için bkz. Akif Tögel, **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar Karşılaştırmalı Bir Araştırma**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018, s. 117.

<sup>897</sup> Örneğin Portekiz’de üye tam sayısının mutlak çoğunluğu, ABD’de her iki yasama meclisinin de üçte iki çoğunluğu, Ukrayna’da üçte iki çoğunluk gibi.

yasama üzerinde etkin bir yetkisi söz konusu değildir ve ABD örneğinde olduğu gibi eğer bu tür bir yetki varsa da katı bir yargı denetimine tabi tutulur. Üstelik Türkiye’de fazladan Cumhurbaşkanının, desteğinden mahrum kaldığı bir meclise karşı Anayasayı değiştiren kanunlara ilişkin referandum başlatma münhasır yetkisini de haizdir. Keza Cumhurbaşkanıya “ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verme” yetkisi de tanınmış olup, bu husus Cumhurbaşkanının yasama üzerindeki etkisini iyice arttırmaktadır.

Özetle ifade edersek Türk Başkanlık Sisteminde yasama alanı daraltılmıştır.<sup>898</sup> Bu sonuç demokratik hukuk devletininin gelişim sürecinde yasama iradesinin güçlendirilmesi aşamalarına bakıldığında bir geriye gidişi temsil ettiği<sup>899</sup> söylenebilirse de kesin bir yargıya varmadan evvel demokratik hukuk devleti esasını kabul eden ülkemizde tüm bu değişikliklerin toplum tarafından nasıl benimsenip özümzeneceği hususunu beklemek gerektiği düşüncesindeyiz.<sup>900</sup>

### 3. 4. 1. 4. Anayasal Muhalefet Hakkının Daralması

Siyasi partiler genel olarak ve özellikle seçim dönemleri toplumsal dinamizmi siyasal örgütlenmeye dönüştüren en önemli kurumlardır. Bu yönüyle siyasi partiler toplum katmanlarının anlam dünyalarını siyasal bir harekete dönüştürürler.<sup>901</sup> Bir tür somutlaştırma ve hareket kabiliyeti kazandırma işlevi gören siyasi partiler böylece toplumsal katmanların seçim ve tercihlerini yansıtır.<sup>902</sup> Siyasi partiler toplumsal dinamizmin bir tür ifadesidir. Bunun yanında

<sup>898</sup> Doktrinde Gül farklı düşünmektedir. Ona göre “TBMM, yeni hükümet sisteminin uygulamaya başlamasıyla, yürütme karşısında hukuken daha özerk ve etkin bir konuma geçmekle birlikte, bunun siyasal pratiğe yansıtılmasının da, siyasal aktörlerin yeni sistemin gereklerine göre davranmalarına bağlı olduğu ifade edilmelidir.”. Bkz. Cengiz Gül, “Türk Başkanlık Sisteminde TBMM’nin Yeni Konumu”, **Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences**, 4(11), 2018, s. 140.

<sup>899</sup> Ayrıca bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, “TBMM Saray Paryası Değil, Olmamalı”, **Birgün Gazetesi**, 21.02.2019.

<sup>900</sup> Burada ayrıca Cumhurbaşkanının kararname yetkisi sorununa da değinilebilir. Bir yıllık bilançoda CBK sayısı 41’e ulaştı, bunların toplam madde sayısı ise 1915. TBMM’nin ortaya koyduğu yasa sayısı ise 39. Üstelik çıkan kararnamelerin çoğu yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesini (m. 7), “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” yasağını (m.6) ve “Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü” kuralını ihlal etmektedir.

<sup>901</sup> Avrupa’daki siyasi partilerin hukuksal temelleri için bkz. Oğuz Şimşek, “Avrupa Siyasal Partilerinin Hukuki Temelleri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Durmuş Tezcan’a Armağan, 21(Özel Sayı), 2019, s. 1547-1576.

<sup>902</sup> Kültürün tekilleşmesi ve tekelleşmesi yöntemi mühendislikten ötedir. Çünkü burada bir yaşam rejimi oluşturulur. Kitleyi homojenleştirme ile başalayan süreçte dinsel veya ırksal bir ideolojik koşullandırma kitleye kültür aşılama yöntemi olarak kullanılır. Bu yöntem halen komünist, faşist ya da tutucu rejimlerde kullanılmaktadır. Yarışmacı otoriterizm yolunda olan rejimler bu veya benzeri yöntemleri kitleye uygulamaktadır. Bununla birlikte bu tür rejimlerin dışında kalan, demokratik sayılan rejimlerde de olumlu anlamda ve esnek, derecesi çok düşük olmakla birlikte çoğulcu kültür aşılama yöntemi kullanılmaktadır. Bu ikinci türde kültür aşılama bir mühendislik ve devrimden ziyade bir evrim meselesidir. Birinci tür rejimlerde sapma zor olmakla birlikte kültür tekilleştirilir ve tekelleştirilir. Burada esasında son aşamada özgürlüklerin biçimsel olmaktan çıkıp gerçek anlamda özgürlüğün yakalanacağı topluma dikte edilir. Hatta kendini aşan bir şekilde gerçek anlamda demokrasiyi kendilerinin oluşturacağı da söylenmektedir. Nitekim komünist rejimlerin regülatörü olan parti bunu topluma anlatmaktadır. Buna göre üretim amaçları kamulaştırılmalı ve kapitalizmin temelleri yıkılmalıdır. Bu geri dönüşü olmayan yolda özgürlük mutlak olarak gelir. Bu bir yanılısamdır. Çünkü

siyasi partilerin bir diğer temel işlevi de siyasi iktidarın sınırlandırılması, denetlenmesi ve dengelenmesini sağlamaktır. Denge ve denetimin sağlanması ise beraberinde siyasi iktidar üzerinde bir kontrol mekanizması geliştirir. Siyasal bir yarışma içerisinde olan siyasi partiler bir yandan iktidara gelmek için uğraşırken diğer yanda iktidarda olmadıklarında muhalefet etme görevi yüklenirler. Siyasi partiler muhalefet hakkını<sup>903</sup> ise gerek parlamento içerisinde gerek parlamento dışında kullanmaktadırlar.

---

her şeyden önce burada özgürlük geleceğin toplumuna dair bir tahayyül olarak sunulur. İkinci olarak tekçi bir kültüre dayanan kitle tipinin geçici olduğu da bir bilinçli yanılısamadır. Özellikle tek partinin kitleyi örgütlemesi tekçi kültürün aşılmasında bir araçtır. Anglo-Sakson kültüründe görülen kendiliğinden örgütlenme eğilimi bu tür rejimlerde yukarıdan aşağıya bir şekilde dizayn edilir. Örgütlenme eğilimi buradan çoğunlukla dıştan, baskı, yıldırma ve yaptırıma tabi tutulma ile eşgüdümlü gerçekleşir. Dolayısıyla burada bir korkudan söz edilir. Bu korku gerçek bir dayanağa sahip olabileceği gibi temelsiz de olabilir. İlginçtir yapay korku hali daha işlevseldir ve kimi zaman bu kullanılmaktadır. Çünkü bu ikinci halde birey kendi kendine bu kültürü bilinçli bir şekilde aşmaktadır. Faşist rejimlerin tek partileri bu yöntemi çok iyi kullanırlar. Modern örgütlerde tek parti iktidarı üzerine gerçekleştirilen çözümler ilginç veriler ortaya koymaktadır. Dikey bir bağlantı sistemi aracılığıyla hiyerarşik bir kültürel kod oluşturulur. Bu kültürel kod son derece güçlü bir dayanışmayı ve bunun dışında kalanları yok etme güdüsü getirmektedir. Periferi kültürlerin dönüştürülmesi veya yok edilmesi artık an meselesidir. Komünist ya da faşist rejimlerin bir karşılaştırmasını yapmaya gerek yoktur. Bu yapıların sahip olduğu etkinlik ideolojik bir koşullandırma da içerdiğinden oldukça tutarlıdır. Özellikle çağdaş sorunlara yönleik bir çözümler dizisi de getiriliyorsa uyumlu bir bütün oluşturmak daha kolaydır. Böylece ideolojik saflığın garantörü, resmi yorumcusu ve işleticisi olan tek partiye boyun eğmek kaçınılmazdır. İşte ideolojik koşullandırma tekçi kültürün aşılmasında nasıl bir aygıt dönüşüyorsa örgütlenme ve bunun tek partiye indirgenmiş bir form bulması da o kadar olağandır. Soununda da oluşan aygıtın bütününe yönelik ideolojik yayılma oldukça hızlanır. Birey bu doğrultuda mekanik bir robottur. Zira bireyin kafası tek parti ideolojisi ve bunun geleneğe değinen mitoslarıyla çevrilidir. Tek partinin ve bütünleştiği devhasa örgütlenme olan devletin kültürün bu şekilde tekilliştirilmesinin ve tekelleştirilmesinin önüne geçebilecek yegane güç evrensel hukuktur. Kamu denetiminin dışında kalabilen kültürel yapılara hukuk eğer ulaşabilirse halen faşist tekçi dayatmadan kurtulunabilir. Hukuk bu noktada mücadaleci kültürüyle toplumsal dinamizmi ve çoğulculuğu koruyabilir. Periferi kültürleri için var olma olanağı kanımızca evrensel hukuk ilkelerinden geçmektedir. İletişim ve etkileşim olanaklarının bu denli açık olduğu modern dünyada tecrit edilmiş kültürlerin yok olması oldukça zordur. Hele ki bu kültürler hukukla ve hukukun içerisinde yaşıyorsa.

<sup>903</sup> İktidarın meşruiyet olgusu gibi kabukları ortadan kalktığında iktidar saf biçimiyle zorlama olarak ortada kalır. Ancak iktidar kabukları, özellikle de meşruiyet, onun yakıcılığını işlevselleştirir. Siyasi partiler de bu işlevselleştirmenin hem tamamlayıcısı hem de tanımlayıcıdır. Bunlar iktidarı yaşam pratiğine uygularlar. Dolayısıyla iktidar siyasi parti için temel güdüdür. Peki niçin bu temel güdü yozlaşır ve siyasal determinizm haline gelir? Bunun herhalde asıl cevabı iktidarın dönüştürücü ve yapıbozumunu gerçekleştiren kabiliyeti olarak belirtilebilir. Gerçekten de iktidar koşullanmaz, karşısındaki olguyu mutlak bir şekilde kendisiyle koşullandırır. Hume, iktidarı öznel olarak değerlendirir ve doğrulanması gereken bir hipotez olarak görür. Dolayısıyla iktidar sanıldığı kadar akisne bir veri değil, verilerin bir üretim merkezidir. Siyasi parti de zamanla iktidarın ürettiği bir veriye dönüşür. Bu noktada gerçekliğin saptırılması ile karşı karşıya kalınır. Her ne kadar hukuk burada devreye girse de iktidar hukuku da bir veri olarak kendisine bağlı türev bir olgu haline indirger. İşin ilginç tek parti iktidarı ile ortaya çıkmaktadır. İktidar esasında bir gerçeklik değildir; iktidar için siyasi parti bir bedendir, cisimleşmedir. Bu andan itibaren insanlar ve şeyler üzerinde iktidarın demir yasası işlemeye başlar: dehşete düşürme, yıkmaya ve yok etme. Zaten iktidarı bu hareket kabiliyeti üzerinden gözlemlemek ve tanımlamak mümkündür. İnsanlar ve şeyler üzerinde etkinlik kazanma hukukla ikna süreci olabildiği gibi güçle zorlama şeklinde de olabilmektedir. Şu halde iktidar yalnızca siyasal ilişkilerin özel bir kategorisi değildir; iktidar hukukun da içerisinde olduğu bir yaşam rejimini kurgular. Gerçi bireysel veya grupsal ilişkileri düzenleyen şu ya da bu mekanizma da iktidar için işlevseldir. Ancak örgütlenme tek parti ile kurgulandığında mükemmel formunu bulmaktadır. .

Bununla birlikte çağdaş çoğulcu demokrasilerde bir oyun kuralı söz konusudur. Siyasi yarış biçiminde bir işleyiş gösteren demokraside bir yanda kazananlar diğer yanda kaybedenler bulunur. Kazananlar siyasi iktidarı elde ederken kaybedenler ise muhalefet hakkına sahip olur. İktidar da muhalefet de bu siyasal oyunda birer öznedir ve hak ve sorumluluklara sahiptir. Bu iki özne de birbirlerinin siyasi alanlarına ve bu alanda sahip oldukları hareket kabiliyetine saygı göstermek zorundadır. İşte buradaki saygı, anayasal demokrasinin zikredilen oyun kuralını teşkil etmektedir. Nitekim bir ülkede muhalefet hakkının varlığı ve onun hareket kabiliyetine haiz olması bir siyasal rejimin rengini belirleyen en önemli değişkenlerden birisidir.<sup>904</sup> Gerçekten de sözgelimi otoriter ve özellikle totaliter rejimlerde siyasi partilerin varlığı sorun ve bunların muhalafet edebilmeleri ise başka bir sorunun kaynağı olmaktadır.

İktidarın da muhalefetin de müşahhas görünüm biçimi siyasi partilerdir. Çağdaş çoğulcu demokraside iktidar da muhalefet de bulunmalıdır; ancak bunların konumu seçimden önce kestirilemez. Nitekim Przeworski demokrasiyi “belirsizliğin kurumsallaştırılması” olarak tanımlamaktadır.<sup>905</sup> Buradaki katalizör sandıktır. Sandık iktidarı ve muhalefeti belirleyen yegane faktördür. Siyasi partiler muhalefet hakkıyla burada demokrasinin anayasal güvencelerini hayata geçiren temel bir siyasi kurumdur. Şu halde muhalefet hakkının asli iki görevi vardır ki, biri “hükümete alternatif oluşturmak” iken diğer ise “hükümeti denetlemek ve dengelemek”tir.<sup>906</sup>

Peki, muhalefet hakkı anayasallaşmış bir kurum mudur? Malta Anayasası bu bağlamda bir istisnayı teşkil etmektedir. Zira Anayasasının 90. maddesine göre, mecliste cumhurbaşkanı tarafından atanan bir muhalefet lideri bulunur hükmü yer almaktadır. Bununla birlikte her ne kadar muhalefet hakkı doğrudan bir şekilde anayasalarda düzenlenmese de dolaylı bir şekilde düzenlenmektedir. Zira muhalefet hakkının içeriğini oluşturan ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı gibi güvenceler anayasalarda yer almaktadır.

Venedik Komisyonu da hazırladığı raporunda demokratik bir parlamentoda muhalefetin rolünü ortaya koymuştur.<sup>907</sup> Buna göre muhalefet hakkına ilişkin temel kuralların çoğunluğun insiyatifine bırakılmaması gerekir. Söz konusu bu temel kurallar ise çoğunlukla meclis içtüzüğünde yer almaktadır ve içtüzükler de genellikle basit oy çokluğuyla değiştirilebilmektedir. Bu noktada, Venedik Komisyonu bunu zorlaştırmak gerektiği yönünde kanaat ortaya koymaktadır. Kanımızca

<sup>904</sup> Nitekim Dahl “poliarşi” adını verdiği amprik demokrasi anlayışında muhalafet hakkını esaslı bir unsur olarak öngörmektedir. Robert Dahl, **Polyarchy: Participation and Opposition**, New Heaven: Yale University Press, 1971.

<sup>905</sup> Adam Przeworski, **Democracy and the Market**, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, s. 10-50.

<sup>906</sup> Ludger Helms, “Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives”, **Routledge**, London 2009, s. xvi. Bu bağlamda ayrıca bkz. Philip Norton, “Making Sense of Opposition”, **The Journal of Legislative Studies**, 14, 2008, s. 244.

<sup>907</sup> “On the Role of the Opposition in a Democratic Parliament”, CDL-AD(2010)025, Ergun Özbudun ve Fredrik Sejersted.



da muhalefet hakkının anayasallaşması ve bu şekilde güvenceye bağlanması gerekmektedir. Parlatentonun faaliyetlerine katılma, hükümeti izleme ve denetleme, yasama çoğunluğunun kararlarını bloke teme veya geciktirme ve anayasa mahkemesine başvurma gibi usul ve imkanlarla somutlaşan muhalefet hakkı demokratik bir rejimde işleyişin sağlanması için elzemdir.

Siyasi partilerin en önemli işlevlerinden birisi de iktidarı kullanma, onu eleştirme ve denetlemedir.<sup>908</sup> Burada dikkat edileceği üzere üç unsur yer almaktadır. İktidarı kullanma her siyasi partinin hedefidir. Muhalefet partileri de bir gün siyasi iktidarı elde etmek isterler ve bunun için siyasi sorumluluk sahibidirler. İktidarı eleştirme ise muhalefet partilerinin kendi siyasal programlarını siyasal yaşam pratiğine aktarmalarının ve toplumsal tabandaki istek ve arzuları siyasal alanda bir karşılık sahibi kılmanın önemli bir yoludur. Muhalefet etme aynı zamanda siyasal dengeyi sağlamanın ve çağdaş çoğulcu demokrasiyi gerçekleştirmenin bir ifadesidir. Bu durum ise, iktidar partisi veya partilerinin denetlenmesi ile sağlanır. Kanımızca siyasal denetim, yargısal denetimin kadar hayati bir olgudur, hatta önceliklidir. Salt iktidara erişmek niyeti siyasi partilerin siyaset kısılcacında kalmalarına neden olur. Bunun yanında denetim işlevi toplumsal tabanda azınlıkta kalanların hak ve özgürlüklerini sağlarken, diğer yandan ileride çoğunluk haline gelmelerini ve iktidarı kullanmalarının da yolunu açmaktadır.

Gerçekten de, disiplinli partilere dayanan siyasi sistemlerde, gerçek anlamda kuvvetler ayrılığı yasama ile yürütme arasında değil, iktidar ve muhalefet partileri arasındadır.<sup>909</sup> Kuvvetler ayrılığının bu şekilde farklılaşması siyasal partilerin rejimin karakterinin belirlenmesinde ne denli önemli bir değişken olduklarını göstermektedir. Dolayısıyla siyasi partilerin işlevleri ve buna göre konumlanmaları salt siyasal değil aynı zamanda hukuksal bir anlam ifade etmektedir ki hükümet sisteminin belirlenmesinin de bir aktörü konumunda olduklarını göstermektedir.

<sup>908</sup> Demokratik bir yönetimin ayırıcı vasfı nedir? Tanım denkleminde değişkenleri azalttığımız ölçüde bu soruya kolay cevap verilebilir. Çağdaş çoğulcu bir siyasi partiler bloğunun var olması, serbest yarış ortamının sağlanması, dernek kurma ve haber alma ve haberleşme özgürlüğünün olması, siyasal tercihlerin somutlaştırılabilmesi gibi koşullar demokratik bir sistemin belirleyici unsurlarıdır. Bununla birlikte düzenli aralıklarla ve zora dayanmadan iktidarın el değiştirebilmesi, hiçbir etkin siyasal makamın yarış dışında bırakılmaması, azınlıkların örgütlenme ve yarışma haklarının korunması bu unsurları tamamlamaktadır. Siyasi iktidarın muhalefet hakkı çerçevesinde belirlenmesi, tanımlanması, dengelenmesi ve denetlenmesi de demokratik devlet tanımına son şeklini vermektedir. Dolayısıyla demokratik devlet keyfi ve takdir yetkisine bağlı bir devlet değildir. Demokratik devlet hukuk kısılcacında bir devlettir. Demokratik bir devlette siyasi partilerin parti içi demokrasi işleyişi üst düzeydedir. Çünkü parti içi demokrasi olgusunun var olduğu bir sistem bunun mevcut olmadığı lider kültüne dayalı veya merkeziyetçiliğe dayalı olduğu bir sistemden daha demokratiktir. Bu tanımda ise temel etkin aktörler siyasi partilerdir. Çağdaş çoğulcu demokraside siyasi partisiz bir iktidar yarışı söz konusu değildir. Aksi takdirde rejimin rengi bulanıklaşır ve otoriter bir rejime kapı açılmış olunur. O halde siyasi partilerin varlığı rejimin karakterinin belirlenmesinde en temel değişkendir. Ancak burada belli bir siyasi partinin hukuksal bir kayırmaya sahip olmaması gerekir. Zira eğer bir parti özel olarak anayasal bir statüye kavuşturulmuşsa ve siyasal hayatın bu parti ve lideri ekseninde koşullandırılması söz konusuysa burada demokratik bir devletten söz edilmez. Dolayısıyla demokratik bir devlette gerçek anlamda siyasi partiler bulunur. Sahte çok partili sistemin hegemonyacı partilerinin ontolojik meşruiyetlerini dayadıkları ideolojik koşullandırma bu noktada dikkat çekicidir. Bu bağlamda din ve türevi oluşumlar, mitoslar örnek gösterilebilir.

<sup>909</sup> Mehmet Turhan, **Siyasi Elitler**, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1991, s. 123.

İşte bu nedenle demokratik sistemlerde siyasi partilerin muhalefette buldukları süreçte iktidarın kullanılmasını denetlemek işlevleri ve görevleri söz konusudur. Muhalefet partileri, iktidar partisi veya partilerinin gerçekleştirdikleri faaliyetleri sürekli bir biçimde kontrol eder ve eleştirirler. Bunu yerine getirirken de başlıca iki amaç güttükleri söylenebilir: Birincisi, alınacak siyasi kararları kendi görüş açılarından etkilemek; ikincisi de alternatif çözüm yolları geliştirmek suretiyle kamuoyu oluşturmaktır. Bu şekilde kendi politikalarına taraftar toplayabildikleri ölçüde ileride iktidara gelme olanaklarını da hazırlamış olacaklardır.<sup>910</sup>

Sonuç olarak eleştirme ve denetleme demokrasinin özünü teşkil etmektedir. Bu doğrultuda “iktidar her sistemde vardır, ama muhalefet yalnızca demokraside söz konusudur” denilmektedir. Elbette demokrasi dışı rejimlerde de muhalefet bulunmaktadır; fakat, bunlar sistemin düşmanı olarak görülür ve baskı altına alınır.<sup>911</sup> Oysa demokrasilerde her zaman muhalefetin de bir kısım hakları vardır. Zira “çoğulcu demokrasi, bugünün muhalefetine yarının iktidarı nazarıyla bakar”.<sup>912</sup>

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde anayasal muhalefetin daraldığı kanaatindeyiz. Yukarıda yapılan tüm açıklamalarda şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

a. Kuvvetler ayrılığının modern görünüm biçimlerinden bir tanesi de artık iktidar ve muhalefet arasındaki ilişkide ortaya çıkmaktadır. Anayasal muhalefet hakkı aşındığı ölçüde kuvvetler ayrılığı silikleşmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bu tür bir siyasal denge ve denetleme mekanizmasının zayıf kaldığı kanaatindeyiz.

b. Türkiye’de *de jure* olarak henüz somut ve açık bir form bulunmasa da muhalefet hakkının anayasal dayanaklarından söz edilebilir. Bunlar başta ifade özgürlüğü olmak üzere, örgütlenme özgürlüğü, yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı gibi güvenceler olarak sayılabilir.

c. Türkiye’de bir çoğunlukçu demokrasi anlayışı çıkmazı bulunmaktadır. Partili olabilen ve olağanüstü yetkilerle donatılmış bir Cumhurbaşkanlığı makamı karşısında Meclis işlevsiz kalmaktadır. Meclisin zayıflığı ister istemez doğrudan anayasal muhalefet hakkını da kısıtlamaktadır. Üstelik Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı makamı bir anlamda hukuk ihdas edebilmekte ve Meclise alternatif bir yasa koyucu hüviyetine bürünmektedir. Keza Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile Meclis seçimlerinin eş zamanlı yapılmasının öngörülmesi tüm bu durumları pekiştirmektedir.

d. Türkiye’de siyasetin gündemine düşmeyen neredeyse hiçbir konu yoktur. Öyle ki tüm siyasal güç ilişkileri arasında denge ve denetim mekanizması olarak işlev görmesi gereken yargı da bu manada siyasallaşmış bir görünüme sergilenmektedir. Böyle olunca siyasal rekabet kanalları oldukça daralmaktadır. Bu da anayasal muhalefet hakkını etkisiz kılan bir diğer unsur olmaktadır.

<sup>910</sup> Özcan ve Yanık, s. 56.

<sup>911</sup> Erdoğan, Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset, s. 262.

<sup>912</sup> Özcan ve Yanık, s. 56.

### 3. 4. 2. Yürütme Alanı

#### 3. 4. 2. 1. Cumhurbaşkanlığının Kurucu İktidara Varan Yetkileri

Kurucu iktidar-anayasa etkileşimi göz önüne getirildiğinde anayasayı siyasi ve hukuki anlamda şekillendiren kurucu iktidardır. O halde kurucu iktidar, anayasal hakların ve devletin teşkilat yapısı üzerindeki belirleyici güç olmaktadır. Gerçekten de bu fiilen belirleyici olma kudreti kurucu iktidarı hukukun dışına taşımaz; kurucu iktidar da hukukun ilkelerine bağlı kalmak zorundadır. Aksi halde anayasanın normatif devreler analizi her ne kadar *legality*yi sağlasa da *legitimacy*yi sağlayamaz. Dolayısıyla kuvvetler ayrılığı ve hukuk devletinin araçlarıyla donanmadıkça yapılan anayasaya meşruiyet kazandırılmaz. Şu halde kurucu iktidar *de facto* şekillense de sınırsız<sup>913</sup> bir olgu değildir.

Öte yandan burada kurucu iktidarın “kim”liği sorusu önem kazanmaktadır. Kurucu iktidar, özünde toplum ve onun iradesinin göstergesi olarak form bulan meşruiyet tabanlı bir yönetimin hukukun temel ilkelerine riayet ederek anayasal düzeni kurma, geliştirme ve düzeltme icraatine işaret eder. Modern demokrasilerde halkın iradesinin tecelli ettiği yer ise meclistir. Başkanlık sisteminde denge ve denetim ağı iyi kurgulandığında başkanın nasıl seçildiğinin ve iktidara geldiğinin bir önemi yoktur. Fakat saf başkanlık sisteminden mülhem sistemlerde bu denge ve denetim ağının sağlam bir şekilde kurgulanmadığını, dolayısıyla ve en önemlisi de parlamentoların başkan karşısında işlevsizleştirildiğini gözlemlemekteyiz. Başkanın meşruiyetinin doğrudan halka dayandığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanının yetkileri düşünüldüğünde de yukarıda da temas ettiğimiz üzere bu konuda bazı soru işaretleri bulunmaktadır.

Mevcut sistemde Anayasa kuralları tarafından verilen izinle ve fakat tamamen Cumhurbaşkanının tercihleri ile belirlenen bir yürütme organı söz konusu olduğu söylenmektedir.<sup>914</sup> Ayrıca her ne kadar aksi görüş ağır bassa da, mevcut anayasal düzende temel hak ve özgürlükler dahil “haklar şartı” ve devletin yapılanmasını öngören “yapısal şartlar” Cumhurbaşkanının tekelinde olduğu iddia edilmektedir.<sup>915</sup>

<sup>913</sup> Martin Loughlin ve Neil Walker, **The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constiitutional Form**, Martin Loughlin ve Neil Walker (Ed.), Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 1.

<sup>914</sup> Doktrinde buna “monokrasi” denilmektedir. Bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, “Monokrasi Birinci Yılında: Kraldan Çok Kralcılar”, **ibrahimkaboglu.org**, 11 Temmuz 2019, 6.8.2019.

<sup>915</sup> Nuray Mert, “Mesele Tek Adam Değil Çoğunluk Sultası”, Cumhuriyet Gazetesi, [http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/686036/Mesele\\_tek\\_adam\\_degil\\_cogunluk\\_sultasi.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/686036/Mesele_tek_adam_degil_cogunluk_sultasi.html) 20.04.2019. Ayrıca bkz. Can Ataklı, “Hükümeti Millet Seçiyor Yalanı”, **Sözcü Gazetesi**, <https://www.sozcu.com.tr/2017/yazarlar/can-atakli/hukumeti-millet-seciyor-yalani-1714571/> 20.04.2019. Aksi Görüş için bkz. Cengiz Gül, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, Ankara: Yetkin Yayınevi, 2017, s. 369. Ayrıca bkz. Fahrettin Altun, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi Demokratikleşme Arayışımızın Ürünü”, **Sabah Gazetesi**, <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/fahrettinaltun/2017/02/23/cumhurbaskanligi-sistemi-demokratiklesme-arayisimizin-urununu>, 20.04.2019.

Eski anayasal düzende bakanlıkların kurulması ve yetkilendirilmesi (m. 113) kanun yoluyla yapılmakta idi. Dolayısıyla Meclisin tekelindeydi. Yeni anayasal düzende ise madde 113 kaldırılmış ve yeniden düzenlenen 106. maddede “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması” artık Cumhurbaşkanlığının takdirine bırakılmıştır. Burada bariz bir yetki genişlemesi vardır ve şüphesiz başkanlık sisteminde böyle bir yetkinin tanınması makul kabul edilse de söz konusu yetkinin kullanımını denetleme noktasında meclise görev vermek suretiyle dengeyi sağlayacak süspansiyon düzenlemeler de sisteme ilave edilmek gerekir.<sup>916</sup> Böyle denge ve denetimi bünyesinde taşıyan düzenlemelerin ihdas edilmemiş olması bakanlıklar ve faaliyet alanları bakımından tartışmaya yol açabilecektir; özellikle bu noktada Anayasa Mahkemesinin yorumu belirleyici olacaktır. Zira yeni şekliyle 106. Maddedeki hükmün Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri bakımından bir mahfuz düzenleme alanı niteliği taşımadığı yolunda bir yargı yorumu ile karşılaşırsa; bu yorum yasamanın üstünlüğü ilkesinin yansımaları olarak alkışlanacak bir yaklaşım gibi kabul görse de, Anayasanın açık hükmünü göz ardı etmenin handikapını ortadan kaldırmayacaktır. Kuvvetler arası dengeyi sağlama zor görevini üstlenen organ olarak yargı ve özellikle üst yargı mercileri iktidar olmanın dayanılmaz cazibesini bir libas gibi üzerlerine giymek istediklerinde yargısal aktivizm kaçınılmaz hale, jüristokrasi de doğal bir sonuç haline gelir.

Bununla birlikte bağımsız denetleyici kurumların kurulmasında da yine Cumhurbaşkanı söz sahibi kılınmıştır. Eski anayasal düzende kamu tüzel kişilerin kurulması yalnızca kanun ile mümkündü. Yeni anayasal düzende artık Cumhurbaşkanı kararname ile kamu tüzel kişiliği kurabilecektir (m. 123/3). Kamu tüzel kişileri arasında bağımsız denetleyici kurumlar oldukça etkin ve önemli bir konumdadır. Bunlara örnek olarak Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Sosyal Güvenlik Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu gibi kurumlar gösterilebilir. Bu kurumlar vasıtasıyla yürütülen kamu hizmetleri piyasaların düzeni ve düzenlenmesi açısından önem arz etmektedir. Zira örneğin SPK, halka açık şirketlere ilişkin kuralları belirler, idari yaptırımlar kullanır vb. EPDK, enerji piyasasını düzenlerken BDDK, bankacılık piyasasını düzenler ve denetler. Bu kurum bankacılık sisteminin güvenilir olmasının garantörüdür. Yeni anayasal düzenleme ekonomi ve onun işleyişini doğrudan etkileyen, yön veren veya kısıtlayan önlemleri alma hususunda yetkili konumda bulunan söz konusu kurumların yapılanmasını Cumhurbaşkanlığının takdirine ve kararnamelerine bırakmaktadır ki, bu düzenleme şekli olması gereken denge ve denetim mekanizması içinde olmak şartıyla başkanlık sistemiyle uyumlu bir görünüm arz etmektedir. Ülkenin bütününe her yönüyle yönetme konusunda halkın

<sup>916</sup> Aksi Görüş için bkz. Adnan Küçük, “Cumhurbaşkanlığı Sistemine Öcülerle Karşı Çıkmak”, **Star Açık Görüş**, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/cumhurbaskanligi-sistemine-oculerle-karsi-cikmak-haber-1168354/> 20.04.2019.

oyuna dayalı olarak iş başına getirilen başkanın ekonomi ve piyasalara hükmeden kararlar almasında anayasal sorumluluk zinciri bakımından bir sakınca görmek yerinde olmayacaktır.

Keza üst kademe bürokrasisinin atanması ve atanma kriterlerinin belirlenmesinde de Cumhurbaşkanlığı yetkilidir. Burada Cumhurbaşkanı üst kademe kamu görevlilerinin sayısını ve görev tanımlarını da belirleyebilmektedir. Bu şekildeki atamalar vasıtasıyla bürokrasinin esaslı bir bölümü de Cumhurbaşkanlığınca belirlenmiş olmaktadır. Bu noktada atama kriterlerinin Cumhurbaşkanının takdirinde olması liyakatsiz seçim tehlikesi fikrini akla getirirse de makamın büyüklüğü göz önüne alınca yanlış seçimlerin yapılma ihtimalinin düşük olduğu söylenebilecektir. Böyle olsa da düşük de olsa liyakate gölge düşürecek atama ihtimalleri her zaman mevcut olduğundan denge ve denetimin gerekliliği bir kez daha isptalanmış olmaktadır. Hele ki Cumhurbaşkanlığı makamına halkın oyu ile doğrudan getirilse dahi başkanın partili olabilme anayasal izninin liyakat yerine partizanlığa, dolayısıyla kayırmacılığa yol açabileceğini de unutmamak gerekir.

Bu tür yetkiler orijin ülke olan ABD başkanlık sisteminde bulunmamaktadır; zira orada Başkan yalnızca federal üst düzey kamu görevlilerini atayabilir. Bunlar da tüm bürokrasi göz önüne alınca küçük bir grup oluşturur; çünkü ABD federal yapıda bir devlet olduğu için kamu yöneticilerinin büyük çoğunluğu eyalet seviyesinde atanmaktadır. İkinci olarak burada Başkanın tüm atamaları –kendi kabine üyelerinin atamaları da dahil olmak üzere- Senato incelemesine ve onayına tabidir. Senato ise çok kapsamlı bir denetim uygulamaktadır. Tüm adayları uzunca sorgular, dosyalarını ve geçmişlerini inceler. Bu denetim ise gerçek anlamıyla bir denetim sağlar. Kaldı ki ABD tarihinde çoğu kez başkan bir partidendir, Senato çoğunluğu ise başka partidendir. Keza yine ABD’de Başkan atamaların esaslarını belirlememektedir; bunu “Office of Personnel Management” adlı bir kurum düzenlemektedir. Türk Başkanlık Sistemi olarak isimlendirdiğimiz sistemin anayasal kurgusunun ve anayasaya montajının o günün siyasi konjonktüründe hızlı sayılabilecek bir süreçte gerçekleşmesi dikkate alındığında, belki de ABD başkanlık sisteminde olduğu gibi bir liyakat kontrol ve tasvip prosedürünün sistemde yer verilmemesinin kasıtlı bir atlama söz konusu değilse, bir unutkanlık ya da aceleciliğin ürünü olduğunu düşünüyoruz.

Kanımızca devlet tüm kurum ve kuruluşlarıyla birlikte bağımsız ve tarafsız olmalıdır. Bağımsız ve tarafsız olmak öyle bir sıfattır ki herhangi bir güç odağının vesayeti ortamına müsaade etmez. Çağdaş çoğulcu demokrasilerde hükümet sisteminden bağımsız olarak bu gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bunun hayata geçmesinin iki önemli sonucu vardır: Birincisi devlet tarafsız olacak, “parti devleti”<sup>917</sup> olmaktan uzaklaşacaktır. Herhangi bir güç odağının devlete hakim olması da engellenecektir. İkinci olarak ise bir devletin güçlü ve etkin bir politika oluşturabilmesi için de

<sup>917</sup> Emre Kongar, “Parti Devletine Hayır”, **Cumhuriyet**, [http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/388715/\\_Parti\\_devleti\\_ne\\_hayir\\_.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/388715/_Parti_devleti_ne_hayir_.html), 20.04.2019.

kaliteli ve birikimli bürokrat kadrolara ihtiyacı vardır.<sup>918</sup> Dolayısıyla bürokraside atamalar için herhangi bir partiye veya gruba aidiyet değil, liyakat aranacaktır. Çağdaş çoğulcu demokrasinin ve demokratik hukuk devletinin temel şartlarından birisi budur.

Öte yandan Cumhurbaşkanının kurucu iktidara varan yetkileri içerisinde en merkezi tartışma alanı<sup>919</sup> Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkindir. Kararname yetkisi aşağıda detaylı bir şekilde tartışılmaktadır.

### 3. 4. 2. 2. Kararname Yetkisi

#### 3. 4. 2. 2. 1. Asli Sorunlar

2017 yılında halk oylamasına sunulan anayasa değişikliği ile mevcut hukuksal düzendeki kanun hükmünde kararnameler yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ikame edilmektedir. Ancak buradaki değişiklik basit değildir; zira beraberinde pek çok sofistike tartışmalar getirebilecek mahiyette bir değişiklik, daha doğru bir ifadeyle değişiklikler dizisi söz konusudur. Her şeyden önce anayasa değişikliğe ile hukuksal ilkeleri belirlenmiş Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürütme iradesine siyasal, sosyal ve ve idari alanda düzenleme yapma yetkisi vermektedir.<sup>920</sup>

Bu şekilde ortaya konulan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı, yasal bir dayanak söz konusu olmaksızın, doğrudan anayasadan aldığı bir yetkiyle sosyal ve ekonomik haklar ile idari teşkilat ve işleyişe yönelik belirli düzenlemeler yapabilecektir.<sup>921</sup> Dolayısıyla anayasa ve idare hukukunun kesişim kümesinde<sup>922</sup> yer alan söz konusu bu yeni tür yetkinin kapsam ve sınırları belirlenmek durumundadır. Mevcut yapı bir veri oluşturmakla birlikte, özgün bir kurum olarak, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenebilecek konular ve anayasaya uygunlukları, anayasa hükümlerinin bütünlüğü ve hukuksal düzen göz önünde bulundurularak düzenlenmelidir.<sup>923</sup>

<sup>918</sup> Ekonomik açıdan bkz. Yaman Törüner, “Referandumdan Sonra Normalleşme”, **Milliyet**, <http://www.milliyet.com.tr/referandumdan-sonra-normallesme-ekonomi-ydetay-2383756/>, 20.04.2019.

<sup>919</sup> Ayrıca bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, “Anayasa Siyaseti ve Siyaset İçin Anayasa”, **Birgün Gazetesi**, 30 Ağustos 2018.

<sup>920</sup> Aksi görüş için bkz. Adnan Küçük, “Türkiye Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İle Mi Yönetilecek?”, **Star Açık Görüş**, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/turkiye-cumhurbaskanligi-kararnameleri-ile-mi-yonetilecek-haber-1188024/>, 20.04.2019.

<sup>921</sup> Artuk Arduçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, (3), 2017, s. 21.

<sup>922</sup> Kanun Hükmünde Kararname için doktrinde Yokuş maddi açıdan yasama işlemi, şekli açıdan yürütme işlemi demektir. Bkz. Sevtap Yokuş, “1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri”, **Bülent Tanör Armağanı**, Haz.. Öget Öktem Tanör, İstanbul: Legal Yayınları, 2004, s. 776. Kanımızca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi niteliği itibari ile bu durumu aşmaktadır. Yetki kanununa ihtiyaç duyulmayan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin niteliği atipik bir yasama fonksiyonudur. Burada yürütmeye ilk el düzenleyici işlem gerçekleştirme gücü verilmektedir. Çünkü Kanun Hükmünde Kararnamenin aksine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Cumhurbaşkanı tek başına hayat vermektedir.

<sup>923</sup> Arduçoğlu, s. 21.

İşte bu bağlamda yasa ve yürütme iradelerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ilişkin iletişim ve etkileşimlerine değinmek gerekir. Burada her şeyden önce yasama yetkisinin genelliğini, asliliğinin ve devredilemezliğinin korunduğunu belirtmek gerekir.<sup>924</sup> Fakat bu olgular etkisizleştirilmiştir.<sup>925</sup>

Yasama yetkisinin genelliği kavramı, kanunla düzenleme alanının konu itibari ile sınırlandırılmamış olduğunu, Anayasaya aykırı olmamak koşuluyla her konunun kanunla düzenlenebileceğini ifade eder.<sup>926</sup> Yasama organı, kuşkusuz Anayasa sınırları dahilinde, devletin hukuk düzeninin yaratıcısıdır. Bir sosyal ilişki alanını kanunla düzenleyerek devletin faaliyet alanı içerisine almaya veya devletin faaliyet alanı içerisindeki bir ilişkiyi bu alandan çıkarmaya yetkilidir.<sup>927</sup> Dolayısıyla yasama yetkisinin genelliği yürütme iradesine “mahfuz” bir düzenleme yetkisinin olmadığını da anlatır. Bu nedenle yasama yetkisinin genelliği, aynı zamanda, yasama iradesinin bir hususu dilediği oranda ayrıntılı olarak düzenleyebileceği anlamına da gelir.<sup>928</sup> Yasama organının bir konunun genel ilkelerini saptamakla yetinip, ayrıntılarını veya Anayasa Mahkemesinin deyiimiyle “ihtisasa ve idare tekniğine taalluk eden hususların” düzenlenmesini yürütme iradesine bırakması, “iyi yönetim”in gereklerine ve yasama organının yapısal mahiyetine uygun düşebilir. Fakat bu hususta yasama iradesinin hukuki bir yükümlülük altında olduğunu söylemeye şüphesiz olanak bulunmamaktadır. Şu halde, yasama organı dilediği takdirde, bir konuyu en ince ayrıntılarına kadar düzenleyebilir ve yürütme organına yalnızca “bağlı yetkiler” vererek, bir idari düzenleme alanına yer bırakmayabilir.<sup>929</sup>

Görüldüğü gibi Cumhurbaşkanı Kararnamesi yasamanın genelliği ilkesine aykırıdır.<sup>930</sup> Çünkü Anayasada kimi konuların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği özel olarak

<sup>924</sup> Bu yalnızca anayasal bir korunmadır. Uygulamada ise bu özelliklerin işlevsizleştirildiğini görmekteyiz. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Türkiye’de yasamanın devredilmezliği ile ilkel ve genel bir yetki olma karakteri bozulmuştur. Bu bağlamda bkz. Kanadoğlu, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, s. 645.

<sup>925</sup> Burada deyim yerinde ise yasamanın karakteristik özelliklerinin zedelenmesi beraberinde bir alan daralmasını da getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasamanın alanı bu sefer yargı karşısında değil (Ayrıca bkz. Jeremy Waldron, “The Dignity of Legislation”, **Maryland Law Review**, 54(2), 1995, s. 633-665) fakat yürütme karşısında sınırlandırılmıştır.

<sup>926</sup> Anayasa “yasama yetkisini” düzenleyen 7. Madde gereğince bu yetkiyi Meclise vermiştir. Ancak doktrinde bu yetkinin yasama alanına ilişkin kapsamının ve anlamının ayrıntılı bir düzenlemeye avuşturulmadığı belirtmiştir. Bu bağlamda Anayasanın 87. Maddesinde yer alan görev ve yetkilerin tahdidi mi yoksa tadadi mi olduğu hususunda doktrinde bir görüş birliği söz konusu değildir. Buna göre yasama yetkisinin genelliği ilkesinin içerik açısından Anayasanın 87. Maddesi ile sınırlı olup olmadığı, Anayasaya aykırılık teşkil etmediği sürece her konunun kanun ile düzenlenip düzenlenmeyeceği, Meclisin bir hususu dilediği oranda ayrıntılı arıntılı olarak düzenlenme yetkisinin olup olmadığı tartışmalıdır. Kemal Başlar, “Anayasa Mahkemesinin Yasama Yetkisinin Genelliği İlkesi İle İlgili Bir Kararın Düşündürdükleri”, **Yasama Dergisi**, (7), Ekim-Kasım-Aralık 2007, s. 19. Kanımızca burada herhangi bir sorun bulunmamaktadır. Yasama yetkisinin genelliği tam da bunların gerçekleşimini ifade etmektedir.

<sup>927</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 213.

<sup>928</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 213.

<sup>929</sup> Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, s. 213.

<sup>930</sup> Sezer, s. 377.

belirtilmiştir. Bir diğer anlatımla kimi konular münhasıran Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenebilir.<sup>931</sup> Bu halde de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmesi Anayasa öngörülen bu husularda kanun çıkarılıp çıkarılmayacağı sorunu gündeme gelmektedir. Fakat burada münhasır bir kararname yetkisi olduğu için bu konularda kanun çıkarılması mümkün değildir.<sup>932</sup> Öte yandan özellikle olağanüstü dönem tipi Cumhurbaşkanı Kararnamesi bu anlamıyla tipik bir yasamanın genelliği ilkesi özelliğine haizdir. Zira burada olağanüstü hale karar veren egemen aynı zamanda hiçbir sınırlamaya bağlı kalmaksızın norm ihdas edebilmektedir.

Yasama yetkisinin asliliğinde ise yasama organı bir kanunu ihdas ederken daha önce mevcut bir hukuk kuralına dayanmak zorunda değildir. Örneğin, yürütme organının bir yönetmelik, tüzük ya da bireysel işlem yapabilmesi için bir kanuna dayanması gerekirken, yasama yetkisinin kullanılmasında bu durum söz konusu değildir. Gerçekten de yürütme organının işlemleri “kanunu izleyen ve kanununa dayanan” (secundum legem) işlemlerdir. Yasama işlemlerinin ise anayasadan kaynaklanma gibi bir zorunluluğu bulunmamaktadır. Kanunlar, anayasa karşısında yalnızca kural-içi yani “intra legem” olmak durumundadır. Bir diğer anlatımla, kanunların yapılabilmesi için anayasanın herhangi bir hükmüne dayanılması zorunlu olmayıp, yapılan kanunun anayasaya uygun olması kafidir.<sup>933</sup> Bu nedenle anayasa-kanun ilişkisi ile, kanun-idari işlem ilişkisi birbirlerinden farklıdır.<sup>934</sup>

Burada Cumhurbaşkanı Kararnamesi yasama yetkisinin asliliğine de aykırılık teşkil etmektedir.<sup>935</sup> Şöyle ki Cumhurbaşkanı kararname ihdas ederken herhangi bir yetki kanununa bağlı değildir.<sup>936</sup> Kanımızca bu durum devlet organları arasında gerçekleştirilen yetki dağılımını yapı bozumuna uğratmaktadır.

<sup>931</sup> Nitekim söz konusu bu özel hükümlere göre “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması” (m. 106/11), “Devlet Denetleme Kurulu” (.108), “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri” (m. 118/6), “üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar” (m. 104/9) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenir.

<sup>932</sup> Nitekim Anayasanın kamu tüzel kişiliğinin hem kanunla hem Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile oluşturulabileceğini özel olarak belirtmiş olması (. 123/3) da bu hususu pekiştirmektedir. Ayrıca bkz. Yavuz Atar, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 36(1), 2019, s. 257.

<sup>933</sup> Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, 7. Baskı, Konya: Mimosya Yayınları, 2012, s. 169.

<sup>934</sup> Atar, s. 169-170.

<sup>935</sup> Ayrıca bkz. Adnan Küçük ve Bayram Doğan, “Türkiye’de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 9(1), 2019, s. 12-13.

<sup>936</sup> Bu bağlamda başkanlık sistemine sahip Peru örnek verilebilir. Peru’da başkanlık kararnamesi için yasamanın yetki kanununa ihtiyaç vardır. Nitekim Anayasanın 104. Maddesinde aynen şu denilmektedir: “Kongre yasama yetkisini, yetki kanununda belirtilen süre içerisinde ve belli konularda, yasama kararnamesi (legislative decrees) yoluyla yürütme organına devredebilir. Kongre, Daimi Meclise devredilemeyen konularda yetki devri yapamaz. İlanı, yayını, yürürlüğü ve etkileri bakımından yasama kararnemeleri kanunlarla aynı kurallara tabidir. Devlet Başkanı her yasama kararnamesi hakkında, Kongre veya Daimi Meclise rapor sunar”. Keza Şili’de de benzer bir düzenleme söz konusudur. Anayasanın 64. maddesinde “Cumhurbaşkanı, kanun konusuna giren alanlarda, bir yılı aşmayan bir süre için, kanun hükmünde kararname (force of law) çıkarmak üzere, Ulusal Kongreden



Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi ise yasama organının anayasa ile kendisine verilmiş olan yasama yetkisinin başka bir devlet organına devredilmezliğini anlatır.<sup>937</sup> Bu devir yasağı pek çok anayasada açıkça hükme bağlanmaktadır.<sup>938</sup> Gerçekten de, 1982 Anayasası'nın 7. Maddesine göre "yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez". Fakat Gözler'in de belirttiği gibi bu konuda açık bir hüküm olmasa dahi, yasama iradesi yine bu yetkisini devredemez; zira kamu hukukunda hiçbir devlet organı, anayasa ve kanunlardan aldığı bir yetkiyi, bu metinlerde açık bir izin söz konusu olmaksızın bir diğer devlet organına devretme yetkisine sahip değildir.<sup>939</sup>

Ancak yeni getirilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi bu bağlamda bir istisnayı teşkil etmektedir.<sup>940</sup> Zira mevcut hukuksal sisteme göre Bakanlar Kurulu TBMM'den, bir kanunla, yani yetki kanunuyla, yetki almadan kanun hükmünde çıkaramamaktaydı.<sup>941</sup> Ancak anayasa değişikliğinden sonra Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu tür bir yetki kanununa

---

yetki isteyebilir" denilmektedir. Diğer kimi ülkeler için bkz. Eren, *Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi*, s. 7.

<sup>937</sup> Bu yönü ile yasama yetkisinin devredilmezliği yasama yetkisinin genelliği ve ilkeliliğinin bir tamamlayıcısıdır. Gerçekten de yasama iradesi bir diğer iradenin aracılığına gerek duymadan, her alanda anayasaya aykırı olmayan hüküm ihdas etme yetkisine sahip olunca, bunun tabii neticesi olarak bu yetkiye tek başına sahip olmasıdır. Bir diğer organın bu tür bir yetkiye sahip olması durumunda yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi söz konusu olmaz. Nitekim yürütme organının herhangi bir kanuna dayanmadan kendisine ayrılmış herhangi bir mahfuz alana sahip olduğu için yasama yetkisinin bu ilkesi zedelenmektedir. Bkz. Fahri Bakırcı, "Yasama Sürecinin Hızlandırılması-Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine", **Kamu Hukukunun Dönüşümü**, Kamu Hukukçuları Platformu, 29-30 Nisan 2017, s. 24.

<sup>938</sup> Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 5. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları, 2014, s. 358.

<sup>939</sup> Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s. 358.

<sup>940</sup> Türkiye Cumhuriyeti'nin anayasal geleneği sürekli çalışan yasama organının genlikle kural işlem ve özellikle kişileri etkileyen yasama işlemini yapma yetkisini tekelinde tuttuğu yolundadır. Nitekim durum KHK usulünde de böyledir. Zira 1971 Anayasa değişiklikleri, yasama yetkisinin devri yasağına ve yürütmenin kanunlar çerçevesinde görev niteliğine hiç dokunmamış ve KHK denilen işlemi de, bu genel esaslara uygun olarak, özenle ve ayrıntılı biçimde düzenlemiş idi. Burhan Kuzu, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1985, s. 366.. Ancak 2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde getirilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ise kanımızca bir tür yasama yetkisinin yürütme organına devri ve yasal maddelerin düzenleme alanına aktarılması söz konusudur. Aynı yönde bkz. Abdurrahman Eren, "Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi", **Anayasa Yargısı Dergisi**, 39(1), 2019, s.1.

<sup>941</sup> Doktrinde hakim olan görüş, KHK usulü ile yasama yetkisinin yürütmeye devrinin söz konusu olmadığı noktasındadır. Bize göre de KHK usulünde bir yetki devrinden bahsedilemez. Nitekim Alman Anayasa Mahkemesinin de belirttiği gibi, bir anayasa kuralını yalın olarak yorumlamamak gerekir. Bir anayasa kuralını yorumlarken, onu destekleyen temel ilkeleri de dikkate almak gerekir. Anayasada "kuvvetler ayrılığı" "yasama yetkisinin devredilmezliği", kanunun önceliği" ve "yasamanın üstünlüğü" ilkeleri söz konusudur. Bu ilkeler çerçevesinde kalındığı sürece, KHK yolu ile yasama yetkisinin devredildiği nasıl ileri sürülebilir? Bu mümkün değildir. Çünkü, kamu hukukunda "yetki devri" oldukça katı bir anlam taşımaktadır. Yetki devreden kişi veya organ bu yetkiyi artık bizzat kullanamaz. Bu yetkiyi kullanabilmesi için yetki süresinin dolması gerekir. Gerçi yetkiyi geri alabilir; ancak yetki süresi boyunca o yetkiyi kullanamaz. Kullanacak olursa, bu, yetkisiz kişi veya organın yaptığı işlem gibi muamele görülür; yani geçersiz kalır. Zira, bu yetki tecavüzü olarak kabul edilir. Oysaki KHK usulünde parlamento, hükümete yetkiyi devretmemektedir. Çünkü, hükümete verdiği hususlarda bizzat kendisi dilerse düzenlemeye bulunabilmektedir. Bkz. Burhan Kuzu, *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*, Üçdal Neşriyat, 1985, s. 364.

gerek olmadan kararname çıkarabilecektir.<sup>942</sup> Bu bakımdan Cumhurbaşkanı Kararnamesi eski hukuksal düzendeki Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerine benzemektedir.<sup>943</sup> Doktrinde bu kurumla olağanüstü halin olağanlaştırılması gibi bir sonucun ortaya çıkabileceği de tartışılmaktadır.

Bununla beraber mevcut hukuksal düzende Bakanlar Kurulunun çıkardığı tüm kanun hükmünde kararnameler hemen TBMM'nin onayına sunulmaktadır ve TBMM tarafından onaylanmaları zorunludur. Anayasa değişikliğine göre ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi TBMM'nin onayına da tabi olmayacaktır. Dolayısıyla burada Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin oluşturulması ve onaylanması aşamalarında TBMM'nin dışlandığı görülmektedir. Fakat bu durum çok temel bir soruna yol açmaktadır; zira yukarıda da değinilen yasama yetkisi Anayasaya göre TBMM'ye aittir ve bu yetki devredilemez.<sup>944</sup> Zaten kanun hükmünde kararname çıkarmak için olağan durumda TBMM'nin vereceği, konusu ve süresi belirlenmiş sınırlı bir yetki kanunun varlığı ve olağan ve olağanüstü kanun hükmünde kararnamelerin mutlaka TBMM tarafından onaylanma zorunluluğu Anayasanın bu emredici hükmünün bir gereğidir.<sup>945</sup>

Görülmektedir ki mevcut anayasa değişikliği Anayasanın bu hükmüne dokunmamaktadır. Dolayısıyla yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğuna ilişkin hüküm geçerliliğini devam ettirmektedir. Buna karşılık Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “kanun hükmünde” olmasına rağmen TBMM'nin tamamen dışlandığı bir usulle gerçekleştirilmesi, yasama yetkisinin devredilmesi anlamını taşıyacak ve dolayısıyla Anayasanın kendi içerisinde birbirine aykırı maddeler içermesi durumu söz konusu olacaktır. TBMM bir Cumhurbaşkanı Kararnamesini hükümsüz kılmak için kanun ihdas etmek isterse, Cumhurbaşkanının veto etmesi durumunda aynı konuyu yeniden geçirmek için üye tamsayısının salt çoğunluğuna ihtiyaç duyacaktır. Sonuç olarak yasama yetkisinin devri niteliği taşıyan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin çıkarılma yetkisinin kapsamı ve sınırları iyi belirlenmiş değildir.

<sup>942</sup> Özbudun yasama yetkisinin KHK'lar bakımından devredildiğini belirtmektedir. Bkz. Ergun Özbudun, “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 2, 1985, s. 228 vd. Bu nedenle de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi doktrinde kanunla eş düzeyde dahi görülebilmektedir. Bkz. Atar, Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi, s. 258. Aksi görüş için bkz. Turan Yıldırım, “İdarenin Kanuni İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 39(1), 2019, s. 294.

<sup>943</sup> Levent Köker, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Çelişkileri ve Sorunları”, **T 24**, <http://t24.com.tr/haber/prof-levent-koker-yazdi-cumhurbaskanligi-kararnamesinin-celiskileri-ve-sorunlari,392793>, 20.02.2018.

<sup>944</sup> İbrahim Ö. Kaboğlu, “Yasama Yetkisi (TBMM'nin) Devredilemez”, **ibrahimkaboglu.org**, 2019, 7.08.2019.

<sup>945</sup> Doktrinde Yıldırım kanun hükmünde kararname olgusunun ortadan kaldırılmasını, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin yasama işlevine haiz olmadığı sonucuyla ilişkilendirmiştir. Eren, Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi, s. 10., Turan'a göre, “Ayrıca, Anayasa değişikliğiyle kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin kaldırılması, yürütmenin yasama işlemi yapmasının istenmediğine işaret etmektedir”. Bkz. Turan Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 23(2), s. 23.

### 3. 4. 2. 2. 2. Denge ve Denetim

Anayasacılık, siyasi özgürlüğün sınırlandırılması ve hak ve özgürlüklerin bu sınırlı ortamda korunup geliştirilmesidir.<sup>946</sup> Anayasacılık bu işlevini kuvvetler ayrılığı ve yargı gibi denge ve denetim araçlarıyla yerine getirmektedir.<sup>947</sup> Denetim bu yönüyle anayasacılığın özünü teşkil etmektedir.<sup>948</sup> Dolayısıyla denetim bu denli önemlidir. Eğer bir hukuki düzende denetim yoksa orada anayasa ve bu nedenle de hukukun özü de yok demektir. İşte bu sebeple siyasi iktidarın iradesinin tüm yönleriyle, eylem ve işlemleriyle denetim altında tutulması gerekir.<sup>949</sup> Denetimin

<sup>946</sup> David Singh Grewal, “The Original Theory of Constitutionalism”, **The Yale Law Journal**, 127, 2018, s. 669.

<sup>947</sup> “İnsanlar melek olsaydı hiçbir yönetime veya hükümete gerek kalmazdı. Eğer melekler insanları yönetiyor olsaydı hiçbir kontrole gerek kalmazdı. Ancak insanları insanlar yönetiyorsa sorun öncelikle yönetenlerin nasıl kontrol altına alınabileceği ve ardından da yönetilenlerin kendi kendilerini nasıl kontrol altında tutabilecekleri sorundur.” Alexander Hamilton’dan aktaran Rıza Arslan, “Başkanlık Sistemi ve Amerika Bileşik Devletleri”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, N. Talat Arslan (Ed.), Bursa: Alfa Yayınları, 2013, s. 187.

<sup>948</sup> Yasama iradesinin *raison detre*’si iki esas ilkeyle ortaya konulabilir. Her şeyden önce yasama iradesi demokratikleşme sürecinin bir sonucudur. Modern devlette bu bakımdan üç temel irade ve yetki bağıntısı söz konusudur: kural koyma, kuralları uygulama ve ortaya çıkan uyuşmazlıkları konulan kurallar ekseninde çözüme kavuşturup denge ve denetleme sağlama. Demokratikleşmeye tarihsel süreç içerisinde bakıldığında yasama iradesinin ortaya çıkmasının hayati bir rol oynadığı söylenebilir. Zira kural koyma yetkisi monarktan, yani tek kişiden alınıp halkın temsilcilerine verilmiştir. Bu sonuç yasama iradesinin demokratik var oluşunu ve işlevini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte kural koyanın, kuralı uygulayanın ve bu kurallara uygunluğu denetleyeninin de farklılaşması gerekir. İşte burada karşımıza kuvvetler ayrılığı ilkesi çıkmaktadır. Modern demokraside bir devletin inşası bu üç kuvvetin birbirlerini dengelemesi ve denetlemesi ile söz konusu olur. Şüphesiz çağdaş demokrasilerde denge ve denetleme araçları yalnızca bu üç erkten müteşekkil değildir. Özgür medya, yerel yönetimler ve sivil toplum gibi olgular da burada rol oynamaktadır. Bkz. Demirhan Burak Çelik, “Denge ve Denetlemeye Dayalı Bir Düzende Yasama Organı İçin Ölçütler”, **Denge ve Denetleme Ağı**, Ekim 2018.

<sup>949</sup> Bunun tersi yönde devlet de toplumu ve bireyi denetim altında eğilimi güder. Modern toplumda devletin bireye yönelik yaklaşımı “bekçi” usulünden “bahçıvan” usulüne evrilmiştir. Devlet, toplumsal düzenin devamlılığını (yani insan hareketinin belli parametreler içinde tutulmasını ve insan davranışının bu parametreler içinde tahmin edilmesini) gündemde tutulacak, üstüne düşünülecek, tartışılacak, ilgi gösterilecek ve çözülecek bir sorun olarak görür. Modern toplum güvenliği sağlamak için bilinçli önlemler alınmasını gerekli görür. Söz konusu bu önlemler her şeyden önce insan davranışının yönlendirilmesi ve kontrol edilmesi yani toplumsal kontrol anlamına gelir. Zira ancak bu şekilde insan, yapılmasını istenmeyen şeyleri yapmaktan alıkoyulabilir ve yapılması istenen şeyleri yapabilir. Bu bağlamda insanın şans verildiğinde toplumsal düzenin sürdürülmesinin aksine davranacaklarına yönelik inanmak için yeterli neden varsa, devletin amacı bunu engellemektir. Zygmunt Bauman, **Özgürlük**, (Çev. Kübra Eren), 3. Baskı, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 2018, s. 19. Devlet bu telosu ile ayakta duracağına inanır çünkü. Esasında toplumsal düzenden kasıt burada devletin oluşturduğu özellikle siyasal yaşam rejimidir. Yaşam rejimi diyoruz çünkü modern devlet tekil değil fakat kümülatif bir anlam dünyasını birey için kurgular. Onun beklediği toplumun topyekün bu şekilde bir düşün ve eylem yeteneğine sahip olmasıdır. Bu bakımdan modern devletin toplum için öngördüğü daimi bir “ponoptikon” halidir. Bir tür kontrol makinesi olan ponoptikon hali devletin “mahkumları”, yalnızca kapatılışlarının hizmet etmesi gereken amaçla, yani bekleneceği üzere onları oraya koyanların niyeti ile tanımlanır. İşte birey modern devlet için güvenli gözetimin, bir yere kapatma, yalnızlık, zorla çalıştırma ve bilgilendirilmenin nesnelere dir. Koşulların arındaki niyet ise onları olmadıkları ve olma iradesi göstermedikleri şeylere dönüştürmektir. Bauman, a.g.e., s. 20-21. Üstelik buradaki devletçe kontrol ve denetim toplumsal kimliğe göre değişkenlik de gösterilmektedir. Hedef ise aynıdır: modern devleti tüm benliği ile bireysel ve toplumsal ontolojiye yerleştirmek. Denetçinin, burada devletin, temel amacı gözetim altında tutulanların davranışlarını tanımlamak, yönlendirmek ve denetlemektir. İşte burada modern devletin olağanüstü hal ile kast ettiği kümülatif bir biçimde modern insan için bir ponoptikon

öznesi ise burada yargı ve özellikle de anayasa yargısıdır.<sup>950</sup> Gerçekten de yargı iradesi kuvvetler arasında *primus inter pares* bir durumdadır.<sup>951</sup> Zira yargı iradesi bir yandan kuvvetler arasında denge işlevini<sup>952</sup> görmekte diğer yandan kuvvetleri denetim altında tutarak hukuk düzenini korumaktadır.<sup>953</sup>

Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kuvvetler, diğer bir deyimle iktidar neredeyse tüm yönleriyle yürütme iradesinde belirmektedir.<sup>954</sup> Peki, iktidarın bir tür tecellisi niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin denge ve denetim<sup>955</sup> olgusu karşısındaki konumu nedir?

Anayasanın 148. Maddesinde,

“Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler. Ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.”

denilmektedir. Burada yerinde olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasa Mahkemesince denetimi öngörülmüştür. Ancak bir sorun olarak olağanüstü hal dönem tipi Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasa Mahkemesi denetiminden sakınılması durmaktadır. Bilindiği gibi olağanüstü hal dönem tipi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kanun gücündedir. Olağanüstü hal

---

hazırlamaktır. Fakat ilginçtir olağanüstü halde devlet modern bireyin yalnızca eylemleri ile değil aynı zamanda düşünceleriyle de ilgilenir. Devlet olağanüstü halde niyeti sorgular. Emirler meşru görülmeli ve bu içselleştirilmelidir. Olağanüstü halde ideolojik hakimiyet, kültürel hegemonyanın öznesi devlettir. Beyin yıkama ile akli devre dışı bırakmak ve toplumu ruhani itaate erdirmek temel amacdır olağanüstü halin. Devlet böylece görevi rutin işlemleri uygulamak olan kitleyi üretir ve kolay ulaşılabilir insan kaynağı bulur.

<sup>950</sup> Denetim olgusu burada anayasal denetim boyutuyla ortaya çıkmaktadır. Denetim olgusunun özü denetlenen nesnenin amacın aracı yapılması, işlevselleştirilmesidir. Bu doğrultuda denetlenen nesne belirlenir, sınırlanır ve tanımlanır. Burada geçmiş ve geleceği ile birlikte bir bütün olarak nesne tüm bilinmezliklerden, öngörmezliklerden sıyrılır ve kontrol altına alınır. Anayasa yargısı yoluyla devlet organları veya bir diğer söylemle devlet iktidarı ve siyasi iktidar belirlenmekte, sınırlanılmakta, tanımlanmakta ve nihai olarak denetlenmektedir.

<sup>951</sup> Bizim bu görüşümüz 1982 Anayasasında yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığına ilişkin bir üst aşamada yer almaktadır. Zira Anayasanın Başlangıç metninin 4. paragrafına göre yargı ilke olarak yasama ve yargı kuvvetleri ile eşit düzeyde ve eşdeğerdedir. Ayrıca bkz. Yüksel Metin, “Türkiye’de Yargı Bağımsızlığına İlişkin Kimi Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 27, 2010, s. 218-219.

<sup>952</sup> Thomas Giegerich, **Yargının Bağımsızlığı, Tarafsızlığı ve Yönetimi Hakkında Rapor**, <http://www.abgm.adalet.gov.tr/>, 2009, s. 12, 7.08.2019.

<sup>953</sup> Ayrıca bkz. Max Radin, “The Doctrine of the Separation of Powers in Seventeenth Century Controversies”, **University of Pennsylvania Law Review**, June 1938, s. 842.

<sup>954</sup> İnsan Hakları İzleme Örgütü (Human Rights Watch) de bu görüştedir. Bkz. <https://www.hrw.org/tr/news/2017/01/18/299092>, 20.04.2019.

<sup>955</sup> Hükümet sistemlerinde denge ve denetleme araçlarından maksat yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin tek bir elde toplanmasının veya birbirlerinin etkin sahalarına girmelerini önlemektir. Serdar Güleler, “Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme”, 31 Mayıs 2016, **SETAV**, <https://www.setav.org/baskanlik-sistemlerinde-denge-ve-denetleme/>, 7.05.2019.

döneminde, üstelik de olağanüstü hale karar veren egemen olan Cumhurbaşkanı, bu denli yetkiyle hareket edebilmesi ve bunun denetimden sakınılması kanımızca yerinde değildir.

Bir diğer sorun da olağan dönem halinde bile Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri üzerinde Anayasa Mahkemesince gerçekleştirilecek denetimin işlevsel olup olmadığı noktasındadır. Bu konuda hemen Anayasa Mahkemesinin kuruluş ve oluşum biçimine bakalım. Anayasanın 146. maddesi şu şekildedir:

“Anayasa Mahkemesi on beş üyeden kurulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi; iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday yapacağı gizli oylamayla seçer. Türkiye Büyük Millet Meclisinde yapılacak bu seçimde, her boş üyelik için ilk oylamada üye tamsayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. İkinci oylamada, salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için üçüncü oylama yapılır; üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur. Cumhurbaşkanı; üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hakim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer.”

Görülüşü gibi Anayasa Mahkemesinin oluşumuna Cumhurbaşkanı damgasını vurmaktadır. Cumhurbaşkanının yeni sistemde partisi ile ilişkisi kesilmemektedir. Cumhurbaşkanı ile Meclis seçimleri aynı gün yapılmaktadır.<sup>956</sup> Cumhurbaşkanı Meclisi feshedebilmektedir. Şu halde bu yetkiler dikkate alındığında Anayasa Mahkemesinin oluşumunda gerek doğrudan gerek dolaylı olsun Cumhurbaşkanı iradesi yegane belirleyici konumdadır. Ancak bu durum yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığı ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı Volcansek’in de belirtmiş olduğu gibi bir madalyonun iki yüzü gibidir.<sup>957</sup> Yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığı hukuk devletinin olmazsa olmazıdır. Yargı iradesi insan hak ve özgürlüklerinin en önemli dayanağını teşkil etmektedir.

2017 Anayasa değişiklikleri çerçevesinde yürütmenin olağanüstü bir yükselişi söz konusudur. Bu bakımdan değişikliklere bakıldığında ilk göze çarpan şey iktidarın tekil ve tekil bir şekilde kurgulanması eğilimidir. Gerçekten de anayasal rejimde iktidar Cumhurbaşkanı etrafında tekelleşmiş ve tekilleşmiştir. Nitekim Anayasada yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir denilerek bu durum somutlaştırılmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanı olağanüstü hale karar verendir, yani egemendir. İlkel bir iktidar toplanması olan bu şekildeki anayasal kurgu anayasacılık ve buna bağlı

<sup>956</sup> Arketip başkanlık sisteminde yasama ve yürütme iradelerinin seçimi aynı gün olmaz. Zira başkanlık sisteminin temel mantığı sert kuvvetler ayrılığına dayanmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda seçimlerin aynı gün olması halkı bir tercihe, daha doğrusu tekil bir tercihe zorlamaktadır. Yasama ve yürütme iradelerinin belirlenmesi konusunda halkın sahip olduğu demokratik yetki böylece kısıtlanmaktadır.

<sup>957</sup> Mary L. Volcansek, “Appointing Judges the European Way”, *Fordham Urban Law Journal*, 34, 2007, s. 365.

değerler dizisi olarak kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi ile bağdaşmamaktadır. Şimdi birkaç parametre ekseninde yürütmenin yükselişini inceleyelim ve bunun demokratik hukuk devleti ile bir değerlendirilmesini yaparak söz konusu bu anayasal rejimde tek parti iktidarına yönelik eğilimin ipuçlarının peşine düşelim.

Her şeyden önce belirtmek gerekir ki bu anayasa değişiklikleri çerçevesinde gerçekleştirilen yeni düzenlemede mevcut hükümet sistemi bir başkanlık hükümet sistemi değildir. Başkanlık hükümet sistemi Amerika Birleşik Devletlerinde ortaya çıkmış ve ortaya çıkışından itibaren sui generis bir yapıya sahip olmuştur. Yani başkanlık hükümet sistemi suni bir ortamda var olmuş ve var olduğu andan itibaren de tüm koşullarını belirlemiş ve bunları sağlamıştır. Dolayısıyla bir hükümet sistemine başkanlık hükümet sistemi denilebilmesi için tüm bu koşulların sağlanması gerekir. Oysa mevcut hükümet sisteminde yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler başkanlık hükümet sisteminin şartlarını sağlamamaktadır. Gerçekten de mevcut anayasal duruma göre Cumhurbaşkanı yasamayı feshedebilmekte ve yasama da belli koşullar içerisinde yürütmeyi feshedebilmektedir. Bu şekildeki karşılıklı fesih mekanizması ise başkanlık hükümet sistemi ile uyumsuzdur. Dolayısıyla Türkiye’deki mevcut hükümet sistemi bir başkanlık hükümet sistemi değildir. Nitekim bu rejimin teorisyenleri buna “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” adını vermişlerdir.

İkinci sorun Cumhurbaşkanına tanınan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkindir. Anayasanın 104. maddesine göre

““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”. Öte yandan Anayasanın 119. maddesine göre de “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur”

denilmektedir.

Görüldüğü gibi yürütme erki etrafında, burada da Cumhurbaşkanı ekseninde, iktidarın tekelleşmesi ve tekilleşmesi söz konusudur.<sup>958</sup> Mevcut rejimde Cumhurbaşkanı olağanüstü

<sup>958</sup> Klasik başkanlık sisteminde denge ve denetleme araçlarının işlevi yatay ve dikey olmak üzere iki biçimde görülmektedir. Dikey bağımsızlık yerel çıkar ve pratiğin merkezi yönetim ile ilişkileri çerçevesinde ele alınabilirken yatay bağımsızlık milletvekillerinin, özellikle de iktidar partisi milletvekillerinin liderden ve yürütme iradesinin tepesinden bağımsızlığı olarak değerlendirilmektedir. Bu iki bağımsızlık olgusu sağlamadığında güç aşırı merkezileşir ve denge ve denetleme

yetkilerle donatılmıştır. Denge ve denetim mekanizması oldukça silikleşmiştir. Meclisin yasama yetkisine ilişkin tekel yetkisi elinden alınmıştır ve meclis ikinci plana atılmıştır. Cumhurbaşkanı denetlemek neredeyse imkansız hale getirilmiştir. Tüm bunlar Cumhurbaşkanı ekseninde bir iktidar toplanmasına sebep olmuştur. İşte bu nedenlerle siyasi partilerin de çoğulcu bir mekanizma içerisinde işleyişi engellenmektedir. Çünkü mevcut rejim halihazırda tek adam rejimine evrilmiştir.<sup>959</sup> Rejimin topyekün bir tek adama, Cumhurbaşkanı, indirgenmesi çağdaş çoğulcu demokrasilerdeki siyasi partilerin varlığını da anlamsızlaştırmaktadır. Çünkü bir defa söz konusu tek adam kendi partisinin dahi önüne geçmekte ve kendi partisini de silikleştirmektedir. Burada iktidarın ciddi ve olağanüstü bir şekilde kişiselleşmesi söz konusudur.

Bu durum ilk etapta tek parti rejimine<sup>960</sup> ve ardından da tek partinin kişiselleşmesine sebep vermektedir.<sup>961</sup> Dolayısıyla parti devleti burada bir ara basamak olarak kalmaktadır.<sup>962</sup> Mevcut

---

mekanizmaları aşınır. Bugün Türkiye’de her iki bağımsızlık olgusunun da olduğunu söylemek oldukça güçtür. Bkz. Dikran Zenginkuzucu, “Başkanlık Sistemi: Denetleme ve Denge”, 16 Mart 2017, **Mülkiye Haber**, <http://mulkiyehaber.net/baskanlik-sistemi-denetleme-ve-denge/>, 7.05.2019.

<sup>959</sup> Uçum’a göre demokratik başkanlık sistemleri, siyasi açıdan tek kişilik hükümet, teknik açıdan ise ekip hükümetidir. Tek kişilik hükümet olmasının nedeni, başkan adaylarından birinin halk tarafından seçilmesiyle hükümetin kurulmasıdır. Tek adam rejimleri ise, otoriter ve totaliter sistemlerde iktidarın adıdır. Hükümet modeli ile tek adam rejimi arasında bir ilişki söz konusu değildir. Hitler, parlamenter hükümet modelinde; Stalin, parti-devlet yönetiminde; Pinochet, başkanlık hükümet modelinde tek adam rejimi kurmuştur. Tek adam rejimleri baskıyla, darbeye ve iç savaş ile kurulur. Demokratik sistem ve işleyiş içerisinde hele belirli bir hukuk sistematiğine dayanarak tek adam rejimi çıkacağını iddia etmek sosyolojik ve siyasi gerçeklik ile uyumsuz. Cumhurbaşkanı Hükümet Sistemi, hem meclisin hem yargının denetimine açık bir modeldir. Mehmet Uçum, **Türkiye’nin Demokratik Birliği Mücadelesinde Yeni Aşama**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2018, s. 108.

<sup>960</sup> Mevcut düzenlemede yürütme kuvveti bir “parti hükümeti” olarak yapılandırılmıştır. Partiler parlamentosunun yerini burada parti hükümeti almaktadır. Burada parti hükümet eksenli bir devlet bürokrasisi söz konusudur. Dolayısıyla yürütmenin burada hem politika kanadı hem de idare kanadı oldukça kuvvetlidir. Bu kuvvet karşısında açıkça i, tiraf etmek gerekir ki yasama iradesi oldukça zayıftır ve asıl sorunlar buradan kaynaklanmaktadır.

<sup>961</sup> Kite olgusu siyasi partiler ve özellikle tek parti sistemini aydınlatmada işlevsel bir kurumdur. İnsanlar belirli yer ve mekanlara kimi zaman rastgele kimi zaman bilinçli bir şekilde bir araya gelirler ve çeşitli etkinlikler aracılığı ile, tehlike yaratarak ya da tehlike yaratmadan üzerlerinde iz bırakan ve giderek alıştıkları, ılımlı ya da şiddetli bir kitle duygusu içerisine sokulurlar. Çağdaş çoğulcu demokraside siyasi partiler aracılığı ile kitle dozu aşamalı olarak verilirken otoriter ve totaliter sistemlerde ve çoğunlukla tek parti ekseninde kitle duygusu şiddetli bir şekilde yüklenir. Bu tür rejimlerde tek partinin istediği şey itaatkar ve kanaatkar bir sürüdür. Tek parti iktidarı kitlenin iç yaşamını zulme uğramış duygusu ve zulüm etme gücü ile donatır. Bu duygu bir kez yüklendikten sonra çeşitli düşmanlar üretilir ve bir öfke ve sinir hali söz konusu olur. Kiteleyi bu tür bir hastalığa mahkum eden tek parti kitesine çeşitli düşmanlar gösterir ve bunlara sert veya yumuşak davranmalarını öğütleyebilir. Bu kitlenin düşmanını açık ya da sinsi bir şekilde yok ettiğini gösterir. Kitlenin bu şekilde bir hastalığa kapılma eğiliminin ebebi kitlenin bir kez oluştuktan sonra hızlı bir şekilde büyümek istemesidir. Kitle büyüdüğünü hisstemediğinde karşı duran ya da onunla birlikte olmayan herşeyi yok eder. Dolayısıyla kitle hiçbir zaman tatmin duygusunu yaşamaz. Henüz ulaşmadığı veya ulaştıktan sonra gerektiğinde yok etmediği bir insan olduğu sürece huzulu olmaz. Kite bu anlamda daimi huzursuzluktur. Zira tüm insanlara ulaşım yıkım ve yok edim determinizmini uyguladığı halde kitle bir düşmana veya farklılığa ihtiyaç duyar. Düşman ihtiyacı kitlenin dirimsel kaynağını oluşturur. Bu nedenle kitle kimi zaman karşısında bir kitle oluşmasını da ister. Ancak bu kontrollü bir yaratımdır. Çünkü kontrol kaybolduğunda karşı kitle hakim pozisyona gelir. Yukarıda da değindiğimiz gibi kitle dehşete düşürür, yıkar ve yok eder. Bu determinist yasa kitlenin deşarj olmasının yegane yoludur. Deşarj anı kitlenin düşmanı veya ötekiyi yok ettiği andır. Kitle böylece anlık mutluluklar yaşamak ister. Kitle kültüründe yıkıcılık temel değişkendir. Gerçekten de çok farklı ülke ve uygarlıklarda kitlenin bu kültürü ile karşılaşılabilir. Peki bu kitle kültürü nasıl

halde bunun ötesine geçilmekte ve lider, egemen eksenli bir rejim öngörülmektedir. Burada egemenin ontolojik meşruiyeti anayasal bir dayanağa da sahip olmaktadır. Egemenin oluşumu

oluşur? Sorun yine kitlenin küçük bir modeli olan bireydedir. Zira birey kitleleştiği ölçüde sınırlarını aştığını ve denetimin kapsamı dışına çıktığını düşünür. Paradoks bir şekilde birey için kitle özgürlüktür. Sonuç olarak büyülenmiş yüzlerin oluşturduğu kitle kültürü de tek parti iktidarı için kaçınılmaz ve operasyonel bir araçtır. Çünkü kitle kültürü bir kez oluştuktan sonra bir yöne doğru eğilme gereksimi duyar. Kitle bu anlamda daimi bir hareket halindedir. Kitlenin uyuduğu zaman aralığı ise düşman belirleme sürecidir. Düşman veya farklılık belirlendikten sonra hedefe doğru kilitlenilir. Bu bağlamda yön tayini kitle için ontolojik bir sorundur. Zira yön kitlenin oluşumunu ve devamını sağlar. İşte bu bağlamda siyasi parti olgusu devreye girmektedir. Modern zamanlarda kitlenin oluşturucusu siyasi parti olgusudur. Özellikle tek parti kitlenin canavarlaştığı bir sistem iken çoğulcu ve çok partili sistem ise kitleyi ehlileştirir.

<sup>962</sup> Kitle örgütlenmeye ihtiyaç duyar. Çünkü kitle bu şekilde cisimleşmektedir. Yön tayini de lidere ve örgüte göre belirlenir. Şüphesiz topluma ilişkin tüm gruplaşmaları örgüt olarak kabul etmek mümkün değildir. Siyasi parti burada gruplaşan kitleyi örgüte dönüştüren aracı kurumlardır. Hukuk da örgütü remileştirirken siyasi parti oluşturduğu örgüte hareket kabiliyeti kazandırır. Az çok tüm gruplar örgütlemeye eğilim gösterir. O zaman burada iki kategori arasında farklılaşmayı sağlayan siyasi partidir. Şunu belirtmekle yetinelim siyasi parti gruba yapısal bir boyut ve ontolojik meşruiyet kazandırır. Dolayısıyla burada şu şekilde bir evrim söz konusudur: topluluklar topluma, toplum farklılaşarak kitleye, kitle gruplaşmalara, gruplaşmalar örgüte ve örgüt de siyasi partiye dönüşür. Şüphesiz bunların rol ve modelleri bu evrim süreci içerisinde değişmektedir. Dolayısıyla, eğer bir gruptan, bir topluluk ya da bir kültür olarak söz etmek yerine bir örgüt olarak söz ediliyorsa, bu, o grubun yapısal yönlerinin, özellikle gelişmiş olmalarından ötürü, bu yöne daha fazla önem verilmesinin bir sonucudur. Duverger'in belirttiği gibi "örneğin, siyasal partilerin evriminde 'örgüt' (ya da 'aygıt') teriminin partiyi anlatmak üzere kullanılmaya başlanması, XIX. Yüzyılın az örgütlenmiş ve yumuşak partilerinin yerini XX. Yüzyılın güçlü şekilde örgütlenmiş partilerin bırakmasıyla birlikte olmuştur. Örgüt sosyolojisinin gelişimi de sanayi toplumlarının ortaya çıkmasıyla eşanlıdır; sanayi toplumlarının başlıca özelliği, bunların yurttaşlarını ekonomik işletmeler, idareler, partiler; baskı grupları vb. gibi ileri derecede yapılaşmış büyük örgütler içerisinde topluca çevrelemeleridir". Maurice Duverger, **Siyaset Sosyolojisi**, İstanbul: Varlık Yayınları, 2011, s. 175. İşte bu çevreleme modern zamanlarda siyasi parti ile sağlanmaktadır. Ancak örgütlenmenin modernitenin bir ürünü olmadığı da unutulmamalıdır. Kimi örgütlenmeler ilkel düzeyde ilke topluluklarda da söz konusu olmuştur. Şu halde örgüt arkaik bir olgudur. Aile gruplaşmaları, soya dayanan gruplaşmalar bir kenara bırakılsa bile gizli derneklerden, dinsel tarikatlardan ve en önemlisi militarsit yapılardan söz edilebilir. Örgütün yeri o zaman tarihseldir. Ancak örgütlerin modern zamnalar da bir başkalaşma uğradığı da açıktır. Gerçekten de XX. Yüzyılda sanayi toplumunun oluşması örgütleri çeşitlendirdiği gibi güçlendirmiştir. Bireyin bu şekilde katmerli bir şekilde çevrelenmesi ise başka sorunları beraberinde getirmektedir. Ancak bu durum çalışmamızın konusunu aşmaktadır. Peki tek parti ve örgüt kültürü arasındaki ilişki nasıldır? Toplumsal mühendislik ve mekanizm burada yine devreye girmektedir. Bu bağlamda da karşımıza rasyonel ve romantik hiyerarşi olgusu çıkmaktadır. Hiyerarşi her örgütün bir *leitmotif*idir. İktidar bu hiyerarşide örgütü bir ağ ile donatır. Dikey ve yatay kesişimler böylece sağlanır. Eşitsizlik ve bunun oluşturduğu ahenk örgüte ilişkin iktidarın iştahını kabartmaktadır. İktidar böylece yatay düzeyde karmaşıklıkla dikey düzeyde ise farklılaşma yaratır. Buradaki bağıntı ise tek parti iktidarında özgün bir hal alır. Örgütün demokrasiden kopup otokratığa evrilmesini tek parti iktidarı gerçekleştirmektedir. Demokratik örgütlerde seçim bir anlam ifade ederken tek parti iktidarında seçim ya yoktur ya da görünüşte vardır. Sonuç olarak tek parti iktidarında örgütün kademelenmesinde ve kademelerin doldurulmasında yöntem ne olursa olsun, iktidarın determinizmi bir şekilde devreye girer ve statüko korunur. Bu şekilde eğer tek bir parti söz konusu ise iktidar güdüsü hiyerarşinin tüm basamaklarına nüfuz eder ve otoriterizm doğal olarak gelişir. Aslında iktidar arkeolojisi gerçekleştiğinde ve dibe ulaşıldığında bireyin iktidar sorunu orada başlamaktadır. Çünkü eline iktidarı geçiren her insan, çoğunlukla bunu sonsuz ve ölümsüz kılmak ister. Dokunduğu diğer bireyleri, hatta şeyi kendine bağlı kılmak ve ancak gerektiğinde uzaklaştırmak ya da yok etmek ister. İktidarın kökeni insanın varoluşsal bir sorunu ile başlar. Dolaayısıyla oligarşik eğilim kişinin kendisindedir. Bu kişi yönetici olduğunda ise, özellikle siyasal anlamda kapalı devre bir iktidar kurgusu oluşturur ve eğer demokratik bir seçim söz konusu ise bile de bunu kontrol eder ve denetim altına alır. Bu büyümlü ortam tek parti iktidarında özellikle yakalanır. Lider burada topyekün bir toplumu tahakkumu altına alır.



çağdaş çoğulcu demokraside kendine özgü bir sorun iken bununla birlikte egemenin yazgısı rejimin ve ülkenin yazgısı<sup>963</sup> ile koşullandırılmaktadır.

### 3. 4. 2. 2. 3. Kuvvetler Ayrılığı

Kuvvetler ayrılığı devlet niteliği taşıyan her toplulukta birbirinden farklı kuvvetler bulunduğu ve bunların yasama, yürütme<sup>964</sup> ve yargı olarak üçe ayrılabilceği, özgürlüklerin güvence altına alınabilmesi için<sup>965</sup> bu üç kuvvetin birbirinden ayrı ve bağımsız ellere verilmesi gerektiği temeline dayanır.<sup>966</sup> Nitekim 1789 tarihli İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisinin 16. maddesinde “erkler ayrılığının uygulanmadığı bir toplumda Anayasanın da olmayacağı”<sup>967</sup> belirtilmiştir.<sup>968</sup> Dolayısıyla erkler ayrılığı hak ve özgürlüklerin başlıca güvencesi olarak değerlendirilmektedir.<sup>969</sup>

Montesquieu’ya göre kuvvetler ayrılığının temeli<sup>970</sup> her türlü iktidar aşırılığının düzeltilebilmesinde yatmaktadır.<sup>971</sup> Burada iktidar aşırılığının düzeltilmesi ifadesi “bir kuvvet bir

<sup>963</sup> Gerçek bir demokraside bir ülkenin yazgısı bir kişinin yazgısı ile koşullandırılmaz. Türkiye bu anlamda henüz gerçek bir demokrasiden uzak bir mesafededir. Nitekim Türkiye’de demokrasinin geleceği bir kişinin şahsının ve bunun siyaset yapma biçiminin demokratik ve seküler olması ile ölçülmektedir. Bu bağlamda bir çalışma için bkz. Metin Heper ve Şule Toktaş, “Islam, Modernity, and Democracy in Contemporary Turkey: The Case of Recep Tayyip Erdoğan”, *The Muslim World*, 93, April 2003, s. 160 vd.

<sup>964</sup> Yürütme iradesi tüm yetki ve işlevleriyle birlikte bir siyasi ve hukuki rejimin karakterini belirleyen en önemli değişkenlerden biridir. Gerçekten de kuvvetler ayrılığının en önemli sac ayaklarından biri olan yürütme iradesinin yetki ve işlevleri bakımından konumlandığı alan demokratik hukuk devletinin yapısı bakımından büyük önem taşımaktadır. Yasama, yürütme ve yargı ayrılığında esas anlamını bulan kuvvetler ayrılığı denge ve denetimin özünü ifade etmektedir. Kuvvetlerin bu organlardan herhangi biri veya ikisinde toplanması hak ve özgürlükler açısından ciddi tehlikeler beraberinde getirmektedir. Bu bakımdan hak ve özgürlüklerin ve demokratik hukuk devletinin karakterini belirleme sürecinde yürütmenin üstlendiği yetki ve işlevler dikkat çekici gözükmektedir.

<sup>965</sup> Torsten Persson, Gerard Roland, Guido Tabellini, “Separation of Powers and Political Accountability”, *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1997, s. 1.

<sup>966</sup> Zafer Gören, *Anayasa Hukuku*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları, 2006, s. 142.

<sup>967</sup> Buna benzer ifadeler Türkiye’de sıkça dile getirilir. Yasama, yürütme ve yargı egemenliğin üç farklı görünüm şekli, üç fonksiyonudur. Can’a göre üçü de millete ait olmak zorundadır. Peki nasıl? İşte demokrasi teorileri, bu durumun temsil ile gerçekleşebileceğini söylemektedir. Yasama yetkisi halkı temsilen ve halkın seçtiği meclis tarafından kullanılmalıdır. Yürütme yetkisi ya doğrudan ya da meclis üzerinden dolaylı bir şekilde yine temsilcilerce kullanılmalıdır. Yargı yetkisi de keza biraz çok fazla dolaylı da olsa halka dayanmak zorundadır. Can, Başkanlık Sistemi Hakkında Birkaç Not, s. 166. Bize göre halk ile birlikte burada hukukun evrensel değerleri de gözetilmelidir. Özellikle yargı açısından halkın iradesi hukukun evrensel ilkeleri ile kuşatılmalıdır. Zira ancak bu şekilde demokratik hukuk devleti kurgulanabilir.

<sup>968</sup> Gören, s. 143.

<sup>969</sup> Gören, s. 143.

<sup>970</sup> Hak ve özgürlük mücadelesi derinlik ve çelişkileri bir bütün olarak uzun bir sürece dayanmaktadır. Bu mücadeledeki denklemin en temel değişkeni ise yürütme iradesi ve bu iradenin denetlenmesi sorunu oluşturmaktadır. Yürütme iradesi oldukça dinamik bir olgudur; zira yürütme kurucu iradesine göre değişim ve dönüşüme uğrayabilir. Dolayısıyla yürütme iradesini olgusunu tanımlamak oldukça zordur. Ancak denetim denetlenen olgusunun belirlenmesi, sınırlanması ve nihai olarak tanımlanması sürecinden oluşur. Demokratik bir hukuk devletinde olmazsa olmaz ise yürütmenin belirlenmesi, sınırlanması ve tanımlanmasıdır. Şu halde demokratik bir hukuk devletinde yürütmenin denetlenmesi kaçınılmazdır. Yürütme olgusu özellikle devlet iktidarı ve siyasi iktidar formlarıyla birlikte demokratik

diğer kuvveti durdurmalıdır” ilkesinin temelde yatan anlamını ve yöneldiği hedefi gayet ortaya koymaktadır.<sup>972</sup> Kuvvetler ayrılığının ortaya konulmasındaki endişe hukuk devletini gerçekleştirmektir.<sup>973</sup> Bireyler, normların öngördüğünün dışında bir işlemlerle karşılaşmayacaklarını bilebilmeli, bundan kesin olarak emin bulunmalı, aksine bir durumun ortaya çıkması halinde normlar tarafından tanınan haklarını savunabilmek için gerekli güvencelere ve mekanizmalara sahip olmalıdır. Normların üstünlüğü ve herkesi bağlayıcılığı kişi güvenliğinin ve hakların korunmasında en derinde yatan önemli bir ilke olmaktadır. Siyasi iktidarın ılımlaştırılması, aşırılıkların önlenmesi bir bakıma bu hedefe yönelik bir teknik sorun düzeyine inmektedir. Bu doğrultuda kuvvetler ayrılığı asıl itici gücünü bireyin bir varlık olarak ortaya çıkmasından alır. Siyasi iktidar karşısında bireyin korunması gereğini önemle vurgulayan bir teknik olmaktadır. Bireyi merkez alan bir dünya görüşünün siyasi ve anayasal düzeye yansımalarıdır.<sup>974</sup>

Kararname yetkisi, özellikle Türk tipi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kuvvetler ayrılığına aykırılık teşkil ettiğini düşünmekteyiz.<sup>975</sup> Zira yukarıda da belirttiğimiz gibi burada tüm

---

rejim ve hak ve özgürlükler üzerinde esas temel tehdidi teşkil etmektedir. Gerçekten de güç ve zor kullanma tekeli ve tekilliği siyasi iktidarı birey-toplum ve iktidar geriliminde potansiyel tehlike haline getirmektedir. Ancak demokratik bir hukuk devletinde bu tür bir potansiyel tehlikenin bertaraf edilebilmesi gerekir. Dolayısıyla bu doğrultuda çeşitli araçlar geliştirilmiştir. Nitekim iktidarın belirlenmesi, sınırlandırılması ve nihai olarak tanımlanabilmesi serüveni veya bir başka söylemlerle denetim olgusu bu tür bir çabanın ifadesidir. Bu çabanın somut görünüm biçimleri olarak da anayasacılık ve buna bağlı olarak gelişen kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi şeklindeki değerler dizisi gösterilebilir. Anayasacılık iktidarın sınırlandırılmasını ve bu şekildeki sınırlı ortamda bireyin hak ve özgürlüklerinin tanınıp güvenceye bağlanmasını hedeflemektedir. Bu bağlamda kuvvetler ayrılığı ile iktidar bölünüp parçalanmakta ve tekel ve tekil olması ve bir anlamda tortulaşması engellenmektedir. Hukuk devleti ile gerek biçim gerek maddi açıdan hak ve özgürlüklere dayanan nitelikli normlar bütünü öngörülmektedir. Çoğulcu demokrasi ile de iktidara ilişkin yönetme hakkını sınırı ve hak ve özgürlüklerin güvencesi ortaya konulmakta ve bu şekilde iktidarın iradesi sorunu aşmaktadır. O halde modern görünüm biçimiyle denetim olgusunun iktidarın belirlenmesi, sınırlandırılması ve nihai olarak tanımlanması ile bu haliyle yönetimin sürerliğinin sağlanması bakımından hayati önem taşıdığı söylenebilir.

<sup>971</sup> Jasna Omejec, “Principle of the Separation of Powers and the Constitutional Justice System”, **The Role of the Constitutional Court in Safeguarding the Supremacy of the Constitution, Strasbourg**, 28-29 October 2015.

<sup>972</sup> Cemil Oktay, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Yargı Açısından Anlamı ve Türkiye Örneği”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 1, 1984, s.220.

<sup>973</sup> Felix Petersen, “Montesquieu’s Concept of the Rational Modern State”, [https://www.academia.edu/39619861/Montesquieus\\_Concept\\_of\\_the\\_Rational\\_Modern\\_State?auto=download](https://www.academia.edu/39619861/Montesquieus_Concept_of_the_Rational_Modern_State?auto=download), 14.07.2019.

<sup>974</sup> Oktay, s. 222.

<sup>975</sup> Esasında sistem bir bütün olarak kuvvetler ayrılığına aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim Selçuk bu bağlamda şunları demektedir: “Hazırlanan Anayasa taslağı, 1982 Anayasa’sından daha tehlikelidir; ona rahmet okutacak türdendir, daha doğrusu türü, ne olduğu belirsizdir. Okuryazar her insan bu taslağın, iktidarın tek elde toplanmasını önlemek şöyle dursun, tam tersine “vesayete son verilecek” yalanıyla iktidarı, “yanılmaz” kabul ettiği geleceğin tek insanına, “cumhurbaşkanı”na, hatta kimi çarpık bakışların Hz. Muhammet’in, hatta Allah’ın niteliklerini taşıyan insan olarak gördükleri bugünkü Cumhurbaşkanına teslim ettiğini, denetim yollarını kapattığını, erkler ayrılığını değil, “erkler birliği”ni getirdiğini kolayca anlayabilir.” Bkz. Sami Selçuk, “İktidarı Erdoğan’a Teslim Etme Taslağı”, **Ankara Barosu Dergisi**, 4, 2016, s. 83. Keza doktrinde Kıran’a göre de mevcut hükümet sisteminde iktidarın aşkaran etrafında yoğunlaştığı bir gerçektir. Bu yönü ile de mevcut sistem daha ziyade kimi Latin Amerika ülkelerinde uygulanan “süper başkanlık” sistemlerini anımsatmaktadır. Bu bağlamda mevcut hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığından ziyade kuvvetler birliği söz konusudur. Zira bu sistemde denge ve fren mekanizmaları geri plana itilmiştir. Bkz. Kıran, s. 330-331.

boyutlarıyla bir yasama yetkisi devri söz konusudur. Çünkü burada yasama iradesinden alınmış bir yetki devri söz konusu değildir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini aslen kullanmaktadır. Gerçi Anayasanın 104. maddesinde “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir” demektedir. Kanımızca buradaki yürütme yetkisine ilişkin konularda vurgusu önemli bir sınırdır.<sup>976</sup> Ancak sorun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkin konuların kapsamına bakıldığında ortaya çıkmaktadır. Durumun vahameti özellikle olağanüstü dönem tipi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde artmaktadır. Buna göre “*Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddesinin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilir.*” denilmektedir.

Burada Sartori'nin kararname yetkisine ilişkin sözlerini olduğu aktarmakta yarar vardır.

“Ne var ki, önemli olan fark, kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemlerinin, iş yasama yoluyla yönetmeye geldiğinde, kuvvetler paylaşımına dayanan parlamenter sistemlerin karşılaşmadıkları bir sorunla karşılaşmasıdır. Paylaşılmış iktidar ‘işler’, bölünmüş iktidar ‘çatışır’, ya da öyle görünür. Parlatmentonun yarattığı bir hükümet, hiç değilse amaç ve köken bakımından, parlatmentonun bir parçasıdır; oysa başkanının yarattığı bir hükümet, onun karşıtıdır. Kuşkusuz, bir başkanlık sistemi, bölünmemiş çoğunluklara ve disiplinli bir parlatmento grubunun desteğine sahipse, bu durumda yasama yoluyla yönetme bir sorun oluşturmaz. Ancak biliyoruz ki, bu çok nadir bir durumdur. Bu da, parlamenter olmayan sistemlerin çoğunda kararname yetkilerinin genellikle kazandığı önemi açıklar.”<sup>977</sup>

<sup>976</sup> Yürütme iradesinin temel işlevi, kural ihdas etmek değil, yasama iradesince ihdas edilmiş yasaların uygulanmasını sağlamaktır. Bu işlevin gerçekleştirilmesinde, yürütme iradesi de anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve belirli oranlarda kural koyma yetkisi kullanabilir. Fakat yasama yetkisinin asli nitelikte olmasına karşılık, yürütme, anayasa ve yasama iradesince çıkarılmış yasalarla sınırlı olarak kullanılabilen bir yetkidir. Gerçekten de yürütme iradesi, yasalarla kendisine verilmiş işlevlerin yerine getirilmesinde, ayrıntı sayılabilecek konularda devletten devlete değişen nitelikte, çeşitli isimler verilen yasa altı düzeyde “tüzük”, “yönetmelik”, “tebliğ” ve benzeri adlar verilen ve yasalara oranla alt düzeyde kimi düzenlemeler gerçekleştirebilir. Bununla birlikte, kimi devletlerin anayasalarında, yürütme organına “kanun hükmünde kararname” çıkarma yetkisi de verilmiştir. Bu kararnameler, ilke olarak yasama iradesince verilmiş yetkiye dayanılarak ve o yetki sınırları içerisinde düzenlemeler yapmak üzere çıkarılır ve yasama organınca uygun görüldüğü sürece yürürlükte kalır. Olağanüstü durumlarda da, yürütme iradesine kanun gücünde düzenlemeler yapma yetkisi veren anayasal düzenlemeler bulunmaktadır. Uluslar arası insan hakları belgelerinde de olağanüstü hallerde, durumun gerektirdiği önlemlerin alınması ve uygulamaların gerçekleştirilmesi için olağan dönemlere göre daha sıkı özgürlük sınırlamalarının getirilebilmesini öngören düzenlemeler söz konusudur. Resmen ilan edilmiş olağanüstü haller, genellikle yürütme iradesinin yetkilerinin genişlemesi sonucunu ortaya çıkarır. Fakat, olağanüstü hal dönemlerinin de, yine belirli hukuk kurallarının saygı gösterilmesi gereken dönemler olduğunun unutulmaması gerekir. Gerçekten de yaşama hakkı, işkence yasağı, ayrımcılık yasağı, kölelik yasağı gibi esas ilere uyulması gerekir. Çünkü olağanüstü hallerde uygulamaya sokulmuş özgürlük kısıtlamalarının esas hedefi, olağanüstü hal ilanını gerektirmiş olan durumların ortadan kaldırılması ve olağan döneme dönüşün sağlanması olmalıdır. Aybay, s. 65-66.

<sup>977</sup> Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Yetkin Yayınları, 1997, s. 212.

Kanımızca burada Cumhurbaşkanı tipik bir yasama yetkisi olan “pozitif kanun koyucu” seviyesine yükselmektedir.<sup>978</sup> Bu ilkel düzeyde egemen iradesi kültürüne kapı aralamaktadır.<sup>979</sup> Dolayısıyla burada bir anlamda ise bir “anayasasızlaştırma” söz konudur.<sup>980</sup> Zira iktidarı sınırlandırmayı ve denge ve denetim altında tutmayı hedefleyen anayasacılığın özü aşınmaktadır.<sup>981</sup> Bu durum ise beraberinde insan hak ve özgürlükleri açısından ciddi tehlikeler getirmektedir.

Bu noktada Sağlık’ın görüşlerini olduğu gibi aktarmakta yarar vardır:

“Şimdi Meclis’te görüşülen Anayasa Değişikliği önerisi, ülkemizde 150 yıla yaklaşan bir siyasal sisteme son veriyor. Bakanlar Kurulunu kaldırıyor. Tüm yürütme yetkilerini Cumhurbaşkanına veriyor. Olağan ya da olağanüstü kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi de tek başına ona verilmiş. Böylece kendisine yasama alanına aktif müdahale imkânı sağlanmış. Buna karşılık Meclis’in hükümeti denetleme yetkileri etkisizleştirilmiş. Cumhurbaşkanı Meclis’i dilediği zaman feshedebiliyor. Meclis’in seçimlerin yenilemesine karar vermesi ise üye tam sayısının 3/5 çoğunluğunun kararına bağlı. Bu durumda Cumhurbaşkanının seçimleri de birlikte yenileniyor. Yani silahlar eşit değil. Öte yandan Cumhurbaşkanı artık tarafsız değil partili. Güçlü konumu nedeniyle partisinin milletvekili

<sup>978</sup> Türmen’e göre Cumhurbaşkanına verilen bu yetki başkanlık sistemini uygulayan ülkelerdeki başkanın kararname çıkarma yetkisinden farklı bir niteliktedir. Örneğin ABD’de başkanın “executive orders” denilen kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi çoğunlukla Kongrenin verdiği bir yetkiye veya Kongrenin açık veya zımnî onayına dayanmaktadır. Bunun yanında, Başkanın mevcut kanunları uygulamak için de kararname çıkartmak yetkisi söz konusudur. Fakat AKP tasarısında Cumhurbaşkanına kararname çıkartmak konusunda verilen geniş yetki, Meclisin iradesini atlayarak ve ortada bir yasa bulunmuyorken kullanılacak bir yetkidir. Bunun da anlamı yasama iradesi yetkisinin yürütme iradesine devredilmesidir. Türmen, s. 91.

<sup>979</sup> Başkanlık sisteminin karakteristik özelliği niteliğindeki sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin Türkiye’de yaşama geçirilme olasılığı demokrasi çerçevesinde sorugulanabilir. Gerçekten de, sert kuvvetler ayrılığı ilkesi ABD’de yalnızca başkanın da yasama organı gibi doğrudan halk tarafından seçilmesi ile sağlanmamaktadır. Siyasal partilerin yapısı ve işleyişi, gelişmiş ve yerleşik demokrasi kültürü ve sivil toplum anlayışı, güçlü yerel yönetimler ABD’de sert kuvvetler ayrılığına ve Başkan, Kongre ve yargı ilişkilerinin sağlıklı işlemesine katkı sunmaktadır. Halbuki Türkiye bağlamında mevcut siyasal partilerin işleyişi, kuvvetler arasındaki ilişkilerin sert şekilde olmasına katkı sağlamaktan uzak özellikler taşımaktadır. Dolayısıyla mevcut parti yapısı ve işleyişi ile Türkiye’de başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı katı hale gelmez; aksine liderleri daha güçlü hale getiren sonuçlar ortaya çıkar. İhsan Kamalak, “Demokrasi, Başkanlık Sistemi ve Başbakanlar”, (Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye, İhsan Kamalak (Ed.), İstanbul: Klakedon Yayınları, 2014, s. 32-33.

<sup>980</sup> Bu konuda oldukça önemli bir makale yayımlandı. Bkz. Kemal Gözler, “1982 Anayasası Hala Yürürlükte Mi? Anayasasızlaştırma Üzerine Bir Deneme”, <http://www.anayasa.gen.tr/anayasasizlastirma-uzun.pdf> 02.06.2018.

<sup>981</sup> Esasında kanun hükmünde kararnamelerle başkanın elinin güçlendirilmesi gerektiği açıktır. Çünkü aslında parlamentoya karşı çıkarılmış olan kanun hükmünde kararnamelerin daha sonra aynı parlamento tarafından kanuna dönüştürülmesi beklenemez. Ancak niye dönüştürülmeli? Sartori bu bakımdan şunu belirtmektedir: “Bir defa benim mekanizma göre kanun hükmünde kararnameler son çaredir; çünkü başkanın ilkin normal yöntemleri kullanması ve bunlara uyması gerekir. Şunu da hatırlayalım ki, aralıklı başkanlık sisteminde başkansal başkanın görev süresi özellikle kısadır ve bu, yaklaşık iki yıl içinde kararnamelerin gelecek parlamento tarafından daima iptal edilebileceği anlamına gelir. Ancak, kanun hükmünde kararnamelerin daha sonra parlamentonun onayını gerektirmediğini ileri sürmek, bunların geçersiz kılınmayacağını ileri sürmek demek değildir. Kararnameler yoluyla yönetim, aralıklı başkanlık şartarı içinde bile, tümüyle serbet hale gelmemelidir.” Sartori, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği, s. 218.

adaylarını da o belirliyor; böylece yasama organına partisi kanalıyla hâkim duruma getirilmiş.”<sup>982</sup>

Sonuç olarak anayasa çeşitli iktidar formları arasında yetki dengelenmesinin bir sonucudur. Dolayısıyla eğer bir erke herhangi bir yetki veriliyorsa diğer erklere de bu yetkiyi dengeleyici ve denetleyici bir yetki ihdas edilmelidir. Bir diğer ifade ile kurumsal yetki dizisi bir organa ne kadar yoğun bir şekilde bahşediliyorsa aynı şekilde denetim mekanizmalarının da buna paralel olarak katılaştırılması gerekmektedir. Karşılaştırmalı anayasa hukukunda denge ve denetim mekanizması ancak bu şekilde kurgulandığında anayasal anlamda bir meşruiyete sahip olunur. Şu halde anayasa kavramı komplike bir denge ve denetleme ağına içkin olup anayasalardaki her bir hükmün bu bakımdan kuvvetler ayrılığı ekseninde değerlendirilmesi gerekir. 2017 Anayasa değişikliği ise Cumhurbaşkanına oldukça etkin bir yetki dizisi ihdas etmektedir. Burada yasama, yürütme ve yargı arasında işlevsel niteliği düşük bir denge ve denetim mekanizması öngörülmektedir. Şöyle ki; Türkiye’de kuvvetler arası denge mekanizmalarından olan bir çift meclislilik kurumu söz konusu değildir. Amerika Anayasasının aksine federalizm yoktur. Başkan yardımcısı seçimleri bulunmamaktadır. Meclisin yürütme organının atamaları üzerinde bir sözü geçerli değildir. Cumhurbaşkanının kendi iradesi ile Meclisi fesih yetkisi vardır. Cumhurbaşkanlığı seçimleri Meclis seçimleri ile eş zamanlı yapılmaktadır. Yargının oluşum biçimindeki noksanlık kurumsal duruş ve pratiğe de yansımaktadır. İşte tüm bu hukukun üstünlüğü ve kuvvetler ayrılığındaki noksanlıklar Güney Amerika, Asya ya da Afrika’da ABD’den esinlenmiş kimi başkanlık sistemlerinde dikta rejimlerine yol açtığına da vurgulanması gerekmektedir.

#### 3. 4. 2. 2. 4. Yönetim Aktivizmi

Her şeyden önce belirtmek gerekir ki bizim burda kullandığımız yönetsel aktivizm kavramı “yönetimsel aktivizm” kavramından farklıdır. Yönetimsel aktivizmi daha geniş bir anlamda kullanıyoruz ve bununla tüm yönetimin faaliyet alanını kapsadığını vurguluyoruz. Yönetimsel aktivizm ile ne kast ediyoruz peki? Bununla yönetimin tüm boyutlarıyla kavranması gerektiğini kastediyoruz. Bu bağlamda yönetsel aktivizm yönetimin diğer kuvvetler aleyhine, örneğin yasama ve yargı kuvveti aleyhine, sınır ihlali yaptığını ifade eder. Burada da birkaç sorun ile karşılaşmaktayız: Yönetim nedir? Yönetimin alanı veya bir diğer deyimle yönetimin alan sorunu nedir? Burada sınır ihlali nasıl gerçekleşir? Sınır ihlali gerçekleştiğinde ne olur veya ne olması gerekir?

Birinci soruya cevap vermek gerekirse biz yönetim kavramı ile yürütme iradesini anlatmak istiyoruz. Ancak yürütme iktidar olgusu ile yakından ilişkilidir. Zira iktidarın tekil ve tekel biçimi

<sup>982</sup> Fazıl Sağlam, “Anayasa Değişikliği Girişimi Üzerine Bazı Notlar”, **Hukuk Defterleri**, (5), Ocak-Şubat 2017.

yürütme iradesi etrafında cisimleşen bir olgudur. İktidar ise doğası gereği hacim kazanmaya meyillidir. Bulduğu alanı genişletme eğilimi güder. İktidar bu yönüyle dengelenmesi ve denetlenmesi oldukça güç bir olgu konumundadır. İktidar dinamik bir kavramdır; zira iktidar kurucu iradesine bağlı olarak değişim ve dönüşüme uğrayabilen bir olgudur. Bu nedenle iktidarı gerek kavramsal gerek olgusal düzlemde belirlemek, sınırlandırmak ve nihai olarak tanımlamak oldukça güçtür.<sup>983</sup> Nitekim Dahl'ın ortaya koyduğu gibi iktidar en geniş anlamda birine normal şartlar altında yapamayacağı bir şeyi yaptırabilme potansiyeli ve kapasitesidir.<sup>984</sup> Nitekim Nye de iktidar olgusunu aşka benzetmiştir ve “deneyimlenmesi, tanımlanmasından ve ölçülmesinden daha kolaydır” demiştir.<sup>985</sup> Bununla birlikte iktidar arkeolojik bir olgudur. Çünkü iktidar olgusu insanın rasyonel ve romantik yetileri ile bir bütün olarak belirmesi ile başlar, topluluk düzleminde somut bir görünüm biçimi kazanır ve modern zamanlarda ise modern bir olgu olarak varlık bulur. Bu durum aynı zamanda iktidarın tekil boyuttan ikili ve sonrasında üçlü boyut kazanıp hacim ve vücut bulma serüvenidir. İktidarın iki önemli boyutu olarak norm ve irade belirtilebilir. İrade boyutuyla iktidar bir yandan özsel bir yapısını ortaya koymakta diğer yandan diğer dışsal irade birimlerini toplayıp onlar üzerinde hegemonya kurmaya çalışmaktadır. Bu durum da yürütme iradesinin ve burada kullandığımız anlamda yönetimin doğasını ortaya koymaktadır.

İkinci soruya cevap vermek gerekirse ise yönetimin alanından yürütmenin doğasından kaynaklanan alanını anlıyoruz. Dolayısıyla yönetimin alan sorunu yürütmenin faaliyet alanıyla sınırlanmakta ve burada düğümlenmektedir. Peki yürütmenin faaliyet alanı nedir? Yürütmenin faaliyet alanı yürütmeye ilişkin konularla sınırlıdır. Bu konular da kanunların uygulanması, bakanlıkların ve idarenin kuruluşu, dış politika, milli savunma gibi konulardır. Şüphesiz bu konuları saymakla bitmez ancak burada yürütmenin faaliyet alanı bu konular ve bunların türev sorun alanlarıyla sınırlıdır. Dolayısıyla yürütmenin faaliyet alanı kendi içerisinde koşul ve sınır barındırmaktadır. Bu yönüyle yürütme yetkisinin secundum legem (kanuna dayanma) ve intra legem (kanuna aykırı olmama) özellikleri vardır. Bu özellikler de yürütmenin faaliyet alanına bir yandan ontolojik meşruiyet sağlarken diğer yandan gelecek, yani işleyiş sorununu çözümlenmektedir.

Üçüncü soruya cevap vermek gerekirse yürütmenin faaliyet alanını aşması sınır ihlalini teşkil eder. Peki bu nasıl gerçekleşir? Eğer yürütme iradesi doğasından kaynaklanan faaliyet alanıyla sınırlı kalmayıp yasama ve özellikle de yargı iradesinin sahasına girerse sınır ihlali gerçekleşir.

<sup>983</sup> Talcott Parsons, “On the Concept of Political Power”, **Proceedings of the American Philosophical Society**, 107(3), s. 232.

<sup>984</sup> Levent Gönenç, “Ortaçağ Avrupası’nda Anayasacılığın Düşünsel ve Kurumsal Temelleri”, **Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan**, Serap Yazıcı, Kemal Gözler, Ece Göztepe (Ed.), Ankara: Yetkin Yayınları, Ankara, 2008, s. 268. Ayrıca bkz. Robert A. Dahl, **Who Governs? Democracy and Power in an American City**, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1961’den aktaran Nye, s. 177.

<sup>985</sup> Joseph S. Nye, “The Changing Nature of World Power”, **Political Science Quarterly**, 105(2), 1990, s. 177.

Burada da iki temel sorun belirir. Birincisi kuvvetler ayrılığı silikleşir ve yozlaşır. Kuvvetler ayrılığının özünün kaybolması ile de anayasa olgusu ortadan kalkar. Bilindiği gibi kuvvetler ayrılığı gereği yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinden söz edilir. Bu kuvvetlerden birinin diğeri ile birleşmesi veya bu kuvvetlerden birinin diğeri veya diğerlerini yetkisi alanına alması sonucu ortada “hürriyet” diye bir şey kalmaz. Burada da beliren ikinci temel soruna geliyoruz ki o da hak ve özgürlüklerin ciddi tehdit altına girmesidir. Gerçekten de hak ve özgürlük mücadelesinin en önemli kazanımlarından birisi kuvvetler ayrılığı ve bunun formüle edildiği anayasalardır. Bu ortadan kalktığında ise ortada hak ve özgürlük adına bir şey kalmaz. Hak ve özgürlükten ve devletin kurumsal yapısı ve işleyişinden bir eser kalmayınca da dördüncü soru cevaplanmış olur.

Peki, bu durumda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Cumhurbaşkanı Kararnamelerini nasıl okumak gerekir? İşte burada gerçek anlamıyla yönetsel aktivizmin tüm boyutlarıyla karşı karşıya olduğumuzu belirtmemiz gerekir.<sup>986</sup> Çünkü burada her şeyden önce yürütmenin doğası bozulmaktadır.<sup>987</sup> İkinci olarak yürütme özellikle yasama ve zamanla da yargı iradesi sahasına el atmaktadır. Üçüncü olarak da bunların sonucunda devletin kurumsal fonksiyonu zedelenmekte ve hak ve özgürlükler kuvvetler ayrılığının da silikleşmesi ile ciddi tehdit altına girmektedir. Burada yönetsel aktivizm anayasayı “görünüşte anayasa” konumuna indirmekte ve anayasacılığın özü olan denge ve denetimi, hak ve özgürlükleri, demokratik<sup>988</sup> hukuk devletini tahrip etmektedir. Sonuç olarak Montesquieu’nun da belirttiği gibi “Hükümdar, düzenlemek

<sup>986</sup> Bunun sebebi mevcut hükümet sisteminde senato, özerk yapılar (yerel yönetimler), parlamento ile yargının başkanı denetleyecek ve aşırılıklarını sınırlandıracak mekanizmaların olmamasıdır. Cumhurbaşkanı burada tüm erkleri kendinde toplamaktadır ve her şeye kadir bir güç merkezi haline gelmektedir. Dolayısıyla mevcut bu hükümet sistemi kurumların değil, kişilerin yönetimini öngörmektedir. Yürütme, denetlenemez, sorgulanamaz bir konuma kavuşturulmaktadır. Cumhurbaşkanına tüm resmi kadroları atama ve yönetimi biçimlendirme olanağı sunan mevcut hükümet sisteminin, eski düzene göre daha ileri ve demokratik bir düzen vaat edip etmediği sorgulanmaya açıktır. Bkz. Ergil, s. 37.

<sup>987</sup> Anayasa Mahkemesi düzenleme yetkisinin kasapamını çoğunlukla, Anayasanın yasama yetkisinin devredilemeyeceğini öngören 7. maddesi doğrultusunda tartışmaktadır. Bir kanun hükmü ile belirli bir hususun düzenlenmesi konusunda idareye yetki verilmesi halinde, bu kanun hükmünün Anayasanın anılan maddesine aykırı olduğunun ileri sürülmesi, Anayasa Mahkemesini yasama yetkisinin içeriğini ve dolayısıyla düzenleme yetkisinin kapasamını belirlemek konumunda bırakmaktadır. Bkz. K. Burak Öztürk, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2009, s. 144. Nitekim Anayasa Mahkemesi istikrar kazanan içtihadında şunu belirtmektedir: “Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi uyarınca, yürütme organına genel, sınırsız, esasları ve çerçevesi belirsiz bir düzenleme yetkisi verilemez. Yürütme organının yasayla yetkili kılınmış olması, yasayla düzenleme anlamına gelmeyeceğinden, yürütmeye devredilen yetkinin Anayasaya uygun olabilmesi için yasa da temel esasların belirlenmesi, sınırların çizilmesi gerekir. Bu doğrultuda, uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin konuların düzenlenmesi ise yürütme organına bırakılabilir.” Bkz. E. 2003/70, K. 2005/14, K.T. 14.3.2005; E. 1962/198, K. 1962/111, K.T. 10.12.1962.

<sup>988</sup> Burada kanımızca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkin de Anayasa Mahkemesinin şu anlayışı benimsenmelidir. Yüksek Mahkemeye göre “KHK’ler ancak ivedilik isteyen belli konularda, kısa süreli yetki yasaları temel alınarak etkin önlemler ve zorunlu düzenlemeler için yürürlüğe konulur. Sık sık bu yola başvurulması demokratik yapılanmanın temel organı yasama organını bir tür dışlamak ya da geri iterek ona ilişkin özgür haklara el atma niteliğini alır.” Bkz. E. 1994/49, K. 1994/45-2, K.T. 7.07.1994.

yetkisini kullanmak suretiyle yasama organının işine karışmak isterse, ortada hürriyet diye bir şey kalmaz”.<sup>989</sup>

### 3. 4. 2. 2. 5. Hukukun Tadili ve Tağyiri

Hegel, birey-devlet arasındaki ilişkide ontolojik önceliği devlete vermektedir.<sup>990</sup> En yüce görevi devletin üyesi olmak olan bireyler karşısında devlet, en ulvi doğruyu temsil etmektedir. Diğer taraftan “özgürlük de ancak devlet içerisinden en ulvi doğruya ulaşır”. Hegel’e göre, bireyin “hakikate ve etik yaşam”a sahip olmasının yolu devletten geçmektedir.<sup>991</sup> Hegel der ki.

“Eğer devlet, sivil toplumla karıştırılır, amacı da mülkiyetin ve kişisel özgürlüğün güvenliği ve korunmasından ibaret kabul edilirse, bireylerin çıkarı, uğruna etrafında birleşilen nihai gaye olur. Diğer yandan bu yolla Devlet’e üyelik seçenekli hale gelir... Oysa Devletin bireyle ilişkisi oldukça farklı bir türdür. Devlet objektif tin olduğu için, birey, objektifliğe, hakikate ve etik yaşama ancak Devlet’in bir üyesi olmak yoluyla sahip olabilir”.<sup>992</sup>

Modern devletle<sup>993</sup> cisimleşen iktidar oldukça karmaşık siyasal ve sosyal ilişkilerin bir sonucudur. Ancak her ne kadar form bulsa da iktidar modern devletle birlikte de arkaik özelliklerini korumakta ve yaşam rejimini oluşturmaya eğilim göstermektedir. İktidar bu yönüyle yaratıcıdır. Ancak iktidarın yaratıcılığı hukuk olgusu söz konusu olduğunda daha bir sofistike bir hale bürünmektedir. İktidar ilişkilerinin hukuku gerekli kıldığı doğrudur; fakat iktidar ilişkilerinin aynı şekilde hukuk olgusunu da doğurduğu savı çok tartışmalıdır. Şüphesiz iktidar gücünün temel alametinin hukuk yaratıcılığı olduğunu belirtmektedir. Bu ona norm gücü ve eylemsellik kabiliyeti katmaktadır. Dolayısıyla burada esas tartışma baş göstermektedir: İktidar, yani irade hukukun yaratıcısı mıdır değil midir? Veya iktidar hukukun yaratıcısı olmalı mıdır olmamalı mıdır? Kanımca burada evleviyetle hukuk nedir veya ne olmalıdır sorusunun yanıtını bulmak gerekir.

Hukuk nedir sorunu beraberinde iki temel soruna işaret etmektedir. Hukukun norm ve irade sorunu olarak şekillenen bu iki sorun hukukun belirlenmesi serüveninde hukuk olgusunun yapıtaşını niteliğindedir. Bu yapıtaşları sayesinde hukukun kimliğinin tespit edilmesinde pozitivist

<sup>989</sup> Montesquieu, s. 177.

<sup>990</sup> Modern öncesi dönemlerde hukuk köken ve gelecek bakımından Tanrıya dayandırılıyordu. Peter Fitzpatrick, **The Mythology of Modern Law**, New York: Routledge, 2002, s. 44. Gerçi hukukun tanrıya dayandırılan ontolojik meşruiyetinin yerine hukukun devletin türevi olduğu anlayışının gelişmesi modern bir olgudur ve modern olduğu kadar da demokratik hukuk devletine geçiş sürecinde bir ara basamak olduğu ölçüde de yerindedir.

<sup>991</sup> Zühtü Arslan, “Devletin Hukuku, Hukuk Devleti ve Özgürlük Sarkacı”, **Doğu Batı Dergisi**, 3. Baskı, Ankara 2012, s. 70.

<sup>992</sup> Akataran, Arslan, Devletin Hukuku, Hukuk Devleti ve Özgürlük Sarkacı, s. 70-71.

<sup>993</sup> Değişen içeriğiyle modern olgusu antik çağın yapı taşlarıyla ilişkilidir. Modern olgusu eskinin yeniye aktarımının bir fotoğrafı ve farkındalığıdır. Ayrıca Habermas’ın düşünceleri için bkz. Jürgen Habermas, “Modernity—An Incomplete Project”, H.Foster (Ed.), **Postmodern Culture**, London: Pluto Press, 1985, s.9. Ayrıca bu bağlamda modernitenin parametreleri için bkz. Christopher Pierson, **The Modern State**, New York: Routledge, 2004, s. 28. Kanımca modern olgusu bilişsel bir evrimin devrimsel bir dönüm noktasıdır. İşte modern devlet de bu bilişsel devrimin bir sonucudur.



eğilimden<sup>994</sup> de doğal hukuk eğiliminden de sıyrılmış olunur. Hukukun norm sorunu hukuk devleti ile aşılabılır. Esasında hukuk devleti olgusu tam da bu sorunu çözmektedir. Hukuk devleti maddi ve biçimsel olmak üzere bir bütünlüğü ortaya koyar. Buna göre hukuk devleti maddi yönüyle insan onurunu siyasal ve sosyal yaşam pratiğinde gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Hukuk devletinin amacı hukuksal belirliliği, güvenilirliği ve öngörülebilirliği sağlayarak insan hak ve özgürlüklerinin iktidar iradesi karşısında korunmasını sağlamaktır. Biçimsel yönden hukuk devleti de nitelikli bir normlar toplamı oluşturarak hukuku hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi bakımından işlevsel kılmaktır.

Hukukun bir diğer temel sorunu olan irade sorunu da çoğulcu demokrasi ile aşılabılır. İrade sorunu matematiksel bir çoğunluğa indirgenemez. Çünkü her bir irade ayrı bir anlam dünyasını, ayrı bir yaşamı temsil etmektedir. Dolayısıyla her irade siyasal ve sosyal karar alım sürecine aynı oranda katılmalı, aynı oranda nimetlerinden yararlanmalı ve külfetlerinden sorumlu tutulmalıdır. Çoğulcu demokraside hukuk devletiyle oluşturulan nitelikli normlar bütünü aynı zamanda modern devletin demokratik pratiğini, bir diğer ifade ile hareket kabiliyetini de belirler, tanımlar ve sınırlandırır. Böylelikle yönetim faaliyetinde insan hak ve özgürlükleri doğrultusunda norm ve iradenin mükemmel bütünlüğü sağlanır. İşte çalışmada hukukun belirlenmesi serüveni söz konusu bu norm ve irade sorununun aşılması üzerinde temellendirilmektedir.

Peki, bu aşamada Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin hukuku değiştirmesindeki rolü nedir? Kanımızca Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hukuku birkaç yönden değiştirmektedir.<sup>995</sup> İlk olarak burada egemen irade değişmektedir; norm ihdas etme tekeli parlamentonun elinden alınmaktadır.

<sup>994</sup> Hukuk muhteşem bütünlüğü ile devleti de yaratır. Bize göre devlet iradesi hukukun kökeninde ve geleceğinde yegane belirleyici bir konumda değildir. Dolayısıyla pozitivist eğilim hukuku devlet iradesinin veya iktidarın diğer görünüm biçimlerinin bir türevi olarak görmekteyken biz burada hukuku modern anlamda bilişsel bir gelişim sürecine bağlamaktayız.

<sup>995</sup> 2017 Anayasa değişikliğinde üzerinde durulması gereken bir sorun demeti de, sistemin hukuk oluşturucularının üreteceği hukukun insan hakları ile ilişkisidir. Burada inceleyeceğimiz hukuk oluşturmada, norm türetmede, norm koymada ve norm değiştirmede insan haklarının rolüdür. 2017 Anayasa değişikliğine bakıldığında halen insan hakları hukukundan, anayasal haklardan bahsedildiği görülür. Ancak sistemin öngördüğü ve bugüne kadarki olan işleyişi dikkate alındığında yasa yaparken, yani norm üretirken ve norm değiştirirken, insan hakları pek seyrek dikkate alındığı görülür. Bu yönüyle yeni anayasa değişikliklerinin jurisprudence'si, yani hukuk teorisi otoriter bir disiplinin tekniklerinin hukuk alanına uygulanması şeklinde değerlendirilebilir. Peki, bu ne anlama gelmektedir? Kanımızca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin rasyonel analizi sonucunda hukukun bir değiştirilmesi sorunu içerdiği görülür. Hukuk dediğimiz olgusallaştırmada bakılabilecek yer, hukuksuzluk savlarıdır; yani belirli bir durumda hukuksuzluk ile karşılaştığımızda ve bunu ileri sürdüğümüzde nereye baktığımızı bilinçlendirmek ve kurduğumuz doğru ya da yanlış ilişkilerin farkına varmak, hukuk dediğimiz olgusallaştırmamız sağlamaktadır. Bütüncül bir sistem karşısında hukuksuzluk iddiasında bulunurken, iki farklı şeye baktığımızı ve onları değerli kılan üçüncü bir şey (tam anlamıyla hukukun getirdiği hak) bakımından karşılaştırdığımızı görmekteyiz: a. Bir kişinin bireysel bazda sahip olduğu hak, b. Toplu olarak aynı anda sahip olduğumuz hakkı gerçek kılan hukuk. İşte buradan hareket ederek, hukuk hak kimin veya kimlerin hakkıysa ona muhakkak verilmesi anlamına gelir. Nitekim bu durum Platon'dan beri böyledir. Bunun için bkz. İonna Kuçuardi, "Hukuk Felsefesini Yeniden Düşünmek: Hukuk Teorileri, Anayasalar ve İnsan Hakları", **Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2009, s. 281. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise gerek bireysel bazda gerek kümülatif olarak bu durumun ne derece sağlanmasının yapılabileceği tartışmalıdır. Biz de mevcut sistemde bir tür hukukun değiştirilmesi sorununun olduğunu söylerken tam da bunu kastediyoruz.

Bu durum da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin diğer araç ve kurumlar dizisine bakıldığında iktidarın tekil ve tekelleşmesine neden olmaktadır. Egemen iradenin doğması ve tekil ve tekelleşmesi beraberinde birçok soruna neden olmaktadır. Bunlardan en önemlisi de egemenin buyruğunun hukuk haline gelmesi sorunudur. İradeci bu yaklaşımın eleştirisi aşağıda yapılacaktır.<sup>996</sup> İkinci olarak ve yine bu sorunla bağlantılı bir şekilde burada Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile hukukun kaynağı değiştirilmektedir.<sup>997</sup> Bu şekilde hukukun kaynağı dağıtılmaktadır. Bir yandan tek bir kişiye hukuk üretme yetkisi verilmektedir diğer yandan parlamento bu güçlü tek kişi karşısında varoluşsal bir savaş vermektedir. Üçüncü olarak bu sorun beraberinde denetim mekanizmasını da değiştirmektedir. Bir hukuk sisteminde denetim mekanizmasını değiştirmek ise hukuku temelinden değiştirmekle eş anlamlı olur. Çünkü denetim bir kurumsal oluşumun *primus inter pares* özelliğini yansıtır. Denetimin özü ise anayasacılıktır ve buna bağlı değerler dizisidir. Dolayısıyla bu yönden de Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi anayasacılık ve buna bağlı değerler dizisi olarak kuvvetler ayrılığı ve hukuk devleti ilkelerine aykırılık taşımaktadır. Tüm bu tartışmalar aşağıda ayrıntılarıyla işlenecektir.

<sup>996</sup> Bu noktada belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi katılımcı demokrasinin dinamiklerinden yoksundur. Esasında demokratik hukuk devleti niteliğine Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin kavuşturulması en azından demokratik yönden mümkündür. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin oluşturulma sürecine halkın iradesinin dahil edilmesi bu sorunu çözecektir. Bu şekilde bireyler Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yapım sürecine katılarak (hazırlık süreci) bir yandan kararnameleri benimser diğer yandan kişiler kendilerini daha güvende hisseder. Gerçekten de eğer Anayasal düzeyde buna ilişkin usullere yer verilseydi Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin demokratik hukuk devleti niteliği daha sağlam olurdu. Ancak halen TBMM yasal bir düzenleme ile Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hazırlık sürecine halkın katılımını sağlayabilir. Aynı yönde bkz. Yasin Söyler, **Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2018, s. 260. Esasında ABD’de de halkın katılımını sağlayan anayasal ve yasal düzenlemeler mevcut değildir. Kararname yetkisinin oluşumu ve gelişimi tamamen yürütmenin iradesinin tekelindedir. Bkz. Megan Convington, “Executive Legislation and the Expansion of Presidential Power”, **Vanderbilt Undergraduate Research Journal**, 8(1), 2012, s. 1.

<sup>997</sup> Burada “parlamentonun üstünlüğü” (parliamentary supremacy, parliamentary sovereignty) ilkesi de zedelenmektedir. Parlamentonun üstünlüğü ilkesi gereğince hukuk üretimi yalnızca parlamentonun tekelindedir. Bu yönüyle hukukun kaynağı tekildir. Bkz. A. V. Dicey, “The Sovereignty of Parliament”, **Introduction to the Study of the Law of the Constitution**, London: Palgrave Macmillan, 1979, s. 39-40. Ayrıca bkz. J. Alder, “Parliamentary Supremacy”, içinde **Constitutional and Administrative Law**, 1999. Normalde parlamentonun üstünlüğü ilkesi yargı iradesi ile bir alan çatışmasına girmektedir. (İngiltere örneği için bkz. Bernadette Sngmeister, “Judicial Review of Legislation in the UK”, **Comparative Constitutionalism**, Research Paper, Victori University of Wellington, 2013; ayrıca bkz. Veit Bader, “Parliamentary Supremacy versus Judicial Supremacy”, **Utrecht Law Review**, 12(1), 2016, s. 159-183). Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kanımızca bu çatışma yasama ve yürütme iradeleri arasındadır. Zira özellikle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile parlamentonun alanı önemli ölçüde daraltılmaktadır. Kanımızca Türkiye’de parlamento ile yürütme (Cumhurbaşkanı) arasında meydana gelmesi muhtemel mücadele bağlı bulunan parlamenter çoğunluğuna göre oldukça sert geçecektir. Demokratik bakımdan iki meşru “görülen” gücün çatışması parlamentonun yargı ile olan çatışmasından daha çok demokratik hukuk devletini tahrip edecektir.

### 3. 4. 2. 3. Yargı Alanına İlişkin Sorunlar ve Çözümler

#### 3. 4. 2. 3. 1. Yargıya İlişkin Sorunlar

Türkiye’de yargıya ilişkin pek çok sorun bulunmaktadır. Bu sorunlar geçmiştense günümüze devam etmektedir. Biz burada yalnızca 2017 Anayasa değişikliği çerçevesinde görülen sorunlara değineceğiz.<sup>998</sup> Bu bağlamda Hakimler ve Savcılar Kurulu yargıyı yöneten temel yapı konumundadır. Kilit işlevi ise mahkemelerin bağımsızlığını gerçekleştirmek, hakimlik teminatı ilkesini korumak ve adil bir yargılama faaliyetinin yapılmasını sağlamaktır. Bu kapsamda HSK hakim ve savcılarla ilgili olarak mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, kadro dağıtma, her türlü yükseltme kararı verme, haklarında disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma gibi oldukça önemli görev ve yetkilere haizdir. Yine HSK Danıştay ve Yargıtay’a üye de seçmektedir.

İşte Kıta Avrupa’sında ve dolayısıyla Türkiye’de yargı bağımsızlığını bu kurula benzer kurullar garanti etmektedir. Aksi halde bu tür bir kurul olmaz ise veya yargıçların bu tür oluşum ve işleyişine adalet bakanı karar verir ise kuvvetler ayrılığının ve dolayısıyla da denge ve denetimin bir anlamı kalmaz. İngiltere ve ABD’de bu tür kurullar söz konusu değildir; ancak orada yürütmenin yargıya karşıması gibi bir durum yoktur. Burada yargı son derece etkindir; bu sistemde hukuk esas itibarıyla içtihatlıdır, mahkeme içtihatları bağlayıcı niteliktedir ve hukukun temelini meydana getirir. Türkiye’de ise Kıta Avrupa’sı sistemi egemendir ve dolayısıyla bu tür kurullar yargının bağımsızlığı için olmazsa olmazdır. Çağdaş çoğulcu demokratik sistemlerde bu bağlamda iki temel esas söz konusudur. Buna göre kurul üyelerinin çoğunluğu, yargıçlardan teşekkül etmelidir ve yargıçlar tarafından belirlenmelidir.<sup>999</sup> Bu durum yargının siyasi iktidar karşısında

<sup>998</sup> Son yıllarda Türkiye’de yargı oldukça tartışmalı bir konumdadır. (Kanımızca son yıllarda yargıda geliştirilen reformlar bu perspektifle okunmalıdır. Bu reformlar için bkz. Senem Aydın-Düzgüt ve Yaprak Gürsoy, “The Rule of Law and Judicial Reforms in Turkey Between 2002 and 2013”, **Siyaset Bilimi**, İter Turan’a Aramağan, İstanbul: İstanbul Bilgi University Press, 2015, s. 339 vd.) Yargı devlete hakim olma aracı olarak görülmektedir. Yargının bu tür bir savaşım alanına indirgenmesi yargıya ilişkin asli bir sorun olarak nitelendirilebilir. Öyle ki bugün Türkiye’de yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı birer türev sorun görünümündedir. Türkiye’de yargı eskiden bir iktidar apartı olarak görüldü. Biz bu bağlamda yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığına endekslenmiştik. Fakat gelen noktada yargı bir iktidar apartı veya iktidarın operasyonel bir kurumu olmaktan çıkmış ve daha ötesi bir konuma, iktidar olma aracına, dönüşmüştür. Bugün Türkiye’de yargı ideolojik iki toplum katmanının, muhafazakar ve Kemalist toplum katmanlarının, bir iktidar olma gücü olarak görülmektedir. Yargı burada siyasallaşmanın bir adım ötesine geçmiş, bir siyaset yapma tarzı olarak benimsenmiştir. Bu durum ise oldukça tehlikelidir. Zira bugün Türkiye’de hukuk devleti can çekişmektedir. Bunun için de bugün tartışılması gereken nokta yargının bir iktidar kaynağı olarak görülmemesi gerektiğine yönelik gösterilmesi gereken çabadır.

<sup>999</sup> Buna göre kurul üyelerinin tamamı yargıçlar tarafından ve yargıçlar arasından seçilmelidir. Bu kurulun yalnızca yargıçlardan teşekkül etmesi yargıçların bağımsızlığı için yeterli güvence sağlamamaktadır. Kanımızca bu kurul üyelerinin siyasi irade yerine yargıçlar tarafından belirlenmesi yargı bağımsızlığı ile daha çok bağdaşmaktadır.

bağımsızlığını sağlamaktadır. Bununla birlikte kurul üyelerinin küçük bir kısmı da meclis tarafından nitelikli çoğunlukla ve cumhurbaşkanı tarafından seçilebilir.<sup>1000</sup>

Mevcut anayasal düzenimizde ise HSK toplam 13 üyeden oluşmaktadır. 6 üyeyi Cumhurbaşkanı tek başına seçmektedir ki buna adalet bakanı ve adalet bakanlığı müsteşarı da dahildir. 7 üye ise Meclis tarafından seçilmektedir. Seçim süreci, anayasa ve adalet komisyonları üyelerinden teşekkül eden bir “karma komisyonunun” kurulması ve her üyelik için 3 aday belirlemesiyle başlamaktadır. Daha sonra önce üçte iki, sonra beşte üç çoğunluk aranmaktadır; sonuç belirlenemezse en çok oy alan iki aday arasında ad çekme usulü uygulanır. Daha sonra genel kuruldaki oylamada önce üçte iki çoğunluk aranır, olmazsa beşte üç çoğunluk aranır. Bu da söz konusu olmazsa en çok oyu alan 2 aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi yapılır.

Görüldüğü gibi yeni anayasal düzende HSK'nın oluşumu sorunludur. Çünkü yargıyı yönetecek organ olan HSK tamamen siyaset tarafından belirlenmektedir. Burada şöyle bir tez ortaya atılabilir: yargı vesayet anlayışından kurtulmalı ve milli irade yargıya yansımalıdır. Ancak bu tür yargının bağımsızlığını koruyan kurulların tamamen siyasilerin iradesine bırakılması da yerinde değildir.<sup>1001</sup> Çünkü yargı siyasallaşmamalıdır; tamamen bağımsız ve tarafsız bir şekilde faaliyet göstermelidir. Nitekim Anayasanın 138. Maddesi aynen şunu demektedir: “Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar: Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz”.

Benzer bir sorun Anayasa Mahkemesinin yapılanması noktasında da söz konusudur. Eski anayasal düzende AYM 17 üyeden oluşmaktaydı ve 14 üye Cumhurbaşkanı tarafından seçilmekteydi. Burada da bir sorun vardı. Yeni anayasal düzende AYM'nin 15 üyesi olmaktadır ve 12 tanesi Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Burada AYM'nin çok önemli bir işlevi söz konusudur; zira Yüksek Mahkeme Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini de anayasaya aykırılıkları dolayısıyla denetime tabi tutabilecektir. Söz konusu Yüksek Mahkemenin oluşumu ise daha ziyade siyasi organlar tarafından belirlenmektedir.

Keza benzer bir denetim alanı daralması Danıştay için de söz konusudur. Danıştay kanımızca Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerini denetleyebilmeliydi; ancak mevcut anayasal düzenleme

<sup>1000</sup> Avrupa Hakimleri Danışma Konseyine (CCJE) göre yüksek yargı kurullarındaki üyelerin önemli bir bölümü yargının kendisi tarafından seçilmelidir. Ancak demokratik meşruluğu sağlamak açısından bir kısım hukuki niteliğe haiz yargıçlar nitelikli çoğunlukla seçilmelidir. Bkz. Ergun Özbudun, “Yeni Anayasa ve Yargı Bağımsızlığı”, **Perspektif**, 1 Ekim 2020, <https://www.perspektif.online/yeni-anayasa-ve-yargi-bagimsizligi/>, 7.10.2020.

<sup>1001</sup> Gerçekten de Kapani'nin de belirttiği gibi yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığına karşı en büyük tehlike çoğunlukla yürütme organından kaynaklanmaktadır. Münici Kapani, **İcra Organı Karşısında Hakimlerin İstiklali**, Ankara: Yayınevi Yok, 1956, s. 65. Ayrıca bkz. Muharrem Özen, “Yargı Bağımsızlığını Zedeleyen Düzenleme, Uygulamalar ve Bağımsızlığı Sağlamaya Yönelik Çözüm Önerileri”, **Ankara Barosu Dergisi**, 68, 2010/1, s. 39.

karşısında bu mümkün değildir. Esasında daha önceki KHK meselesinde de benzer bir durum söz konusu idi. Fakat orada Meclis tarafından bir yetki kanunu çıkarılmaktaydı ve sorun bu vesileyle çözümlenmekteydi. Benzer durum burada Cumhurbaşkanı Kararnamesi için söz konusu değildir.

### 3. 4. 2. 3. 2. Yargının Genel Bir Değerlendirmesi ve Çözüm Yolları

Yargı son zamanlarda ülkemizde oldukça tartışmalı hale gelmiştir.<sup>1002</sup> Bu tartışmanın odağında yargının metodolojik olarak tartışmalı kararlar vermesinden ziyade bağımsız ve tarafsızlığına gölge düşmesiyle ilgilidir.<sup>1003</sup> Buna göre yargı son zamanlarda oldukça etkin bir siyasal tutum içerisindedir.<sup>1004</sup> Yargının bu şekilde siyasallaşması yargıya karşı olan güveni ciddi anlamda sarsmaktadır. Her şeye rağmen yargıdaki bu tartışma yerindedir; zira yargıdaki yapısal ve işleyiş ilişkin sorunların diyalektik çözümü ancak bu şekilde sağlanabilir.

Her şeyden önce belirtmek gerekir ki yargı bağımsızlığı yargıya bir iktidar ve ayrıcalık tanınması için değildir. Şüphesiz “yargıçlar hükümeti”<sup>1005</sup> tasvip edilen bir şey değildir. Ancak jüristokrasi kadar yargının siyasallaşması da tehlikelidir. Zira bu durumda tarafsız ve adil bir yargılanmanın yapılması mümkün değildir. Dolayısıyla yargıçların bağımsızlığı bir tür sorumluluk doğurmakta ve bu sorumluluk da ancak hakkıyla bağımsızlıkla yerine getirilebilmektedir. Bu bakımdan yukarıda gördüğümüz gibi yargıda yapısal sorunlar söz konusudur. Burada hukuksal sorunlar ikinci planda gelmektedir.

Şu halde yargısal sorunun yalnızca biçimsel ve görsel boyutuna bakmamak sorunun derinine inmek lazımdır. Gerçekten de yukarıda sunulan argümanlar, yargı bağımsızlığını ciddi bir şekilde zedeleyici kurumsal zaafılara işaret etmektedir. Üstelik bu zaafın siyasi iktidarlar tarafından kullanıldığı da bilinmektedir. Şüphesiz yargı bağımsızlığı yalnızca yargıca sağlanan kurumsal güvenceler ve anayasal dokunmazlıklarla sağlanamaz. Bunun ötesinde yargıya karşı tutumda bir

<sup>1002</sup> Doktrinde Parla'nın şu ifadeleri 2017 Anayasa değişiklikleri için de geçerliliğini korumaktadır: “Yasama denetiminden çıkan, halkoyuna karşı da sorumlu olmayan yürütme, yargıyı da içinde eritmiştir. Cumhurbaşkanına tanınan çok geniş ve tek başına atama yetkileri yoluyla yargı, yürütmenin bir kolu durumuna getirilmiştir. Yürütme, yargı denetiminden çıktığı gibi, üst kurulları kendi içinden ve özerkçe seçilmeyen ve bir ölçüde yürütmece atanan bir yargının bağımsızlığından ve yargıç güvencesinden söz etmenin olanağı yoktur. Güçler ayrılığının ve dengelerin bu derece hiçlendiği bir Tasarının yargı başlığını incelemeye bile gerek yoktur.”. Bkz. Taha Parla, “1982 Anayasa Tasarısının Devlet Rejimi”, **Cumhuriyet**, 15 Eylül 1982.

<sup>1003</sup> Ayrıca bkz. Cem Duran Uzun, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yargı**, Ankara: SETA Analiz, (193), 2017.

<sup>1004</sup> Gerçekten de son zamanlarda yargıçlar özellikle yasama ve yürütme ilişkilerinde bağımsızlık ve tarafsızlığı gölgede bırakacak şekilde davranmaktadırlar. Oysa olması gereken yargıçların gerek fiilen gerek zihinsel olarak da bu tür çarpık ilişkilerden uzak durmalarıdır. Özellikle kendisini yargının da başı olarak gören ve bu eğilimde olan günümüz yürütme iradesine karşı yargıçların daha hassas davranması ve tarafsızlıklarını ve bağımsızlıklarını zedeleyici söylem ve eylemler içerisine girmemeleri gerekir. Bu doğrultuda ayrıca bkz. Mustafa Karadağ ve Evrim Şenöz, “Yargının Bağımsızlığı, Yargıcın Tarafsızlığı, Yargıçlık Teminatı Üzerine: Hukukun Üstünlüğü ve Etik Tasfiye Ediliyor”, **Hukuk DeFTERleri**, (2), Temmuz-Ağustos 2016.

<sup>1005</sup> Bu konuda bkz. Ran Hirschl, “Toward Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism”, **International Journal of Constitutional Law**, 4(3), 2006, s. 581-586.

siyasi kültür gereklidir. Bu siyasi kültüre göre yargı kuvvetler ayrılığının bir gereği olarak bağımsız ve tarafsız olmalıdır. Ancak yine de kurumsal güvenceler, içeriksel gelişime zemin hazırlayan yöntemsel güvencelerdir. Bu güvenceleri es geçmek ve bu güvenceleri yalnızca yargıçlar hükümeti bağlamında görmek yargının bağımsızlığına ve tarafsızlığına gölge düşürmektedir. Yargının iktidar yaratıcı bir işlevi zaten yoktur; yargı adalet için tarafsızlık ve bağımsızlık ereğine uygun hareket etmelidir.

Peki yargıdaki özgürlük ve bağımsızlık sorununa nasıl çözüm getirilebilir? İte aşağıda bunlar şu şekilde sayılabilir:<sup>1006</sup>

a. Savcılık müessesesi, kamu avukatlığına, bir diğer söylemle doğasına uygun bir işleve dönüştürülmelidir. Dolayısıyla yargılama usulünde de buna uygun bir yapılanmaya gidilmelidir. HSK, Yüksek Hakimler Kuruluna dönüştürülmelidir.<sup>1007</sup> Aslında yargı bağımsızlığı hususunda 1961'den bu yana cereyan edenlerin bir yıkım olduğu düşünüldüğünde, eski hale getirmenin savunulması da yersiz olmaz.

b. YHK'na özgü bağımsız bir sekreteryaya oluşturulması gerekebilir. Adalet bakanı ve müsteşarın YHK'na katılması usulüne son verilebilir. Hatta adalet müfettişleri de buna bağlanabilir. Fakat tüm bu pozitif olarak nitelendirilebilecek önlemlerin, YHK'na karşı yargı yolunun açılmaması durumunda herhangi bir yarar sağlamayacağını söylemek kehanet olmaz. Zira yargıç tarafsızlığı ve bağımsızlığı sadece kurumsallaşmış iktidarın değil, sosyal ve ekonomik tüm iktidar odaklarının da tehdidi altındadır. Dolayısıyla hiçbir odağın yargının tarafsızlığını zedelememesi, yargıyı belirli bir ideolojik ve benzeri çizgiye çekmemesi gerekir. Bu sakıncaların giderilmesi ve yargıda oligarşik yapıların oluşmasını önlemek için yalnızca ihraçlarla sınırlı değil, meslekteki yükselişe ilişkin tüm faaliyetler de yargısal denetime açılması gerekir.

c. YHK'nın yapısı ve şçim şeklinin de tartışılması zorunludur. Bu bağlamda 2017 Anayasa değişiklikleriyle yüksek yargı mensuplarının YHK ile karşılıklı bağımlılığının sona erdirilmesi yerindedir; ancak yetersiz kalmaktadır. Zira tüm yargıçlar hakkında karar verdiğinden, YHK üyelerinin yalnızca Yargıtay ve Danıştay Genel Kurullarınca veya yalnızca siyasi iradece belirlenmesi yerinde değildir; bu bağlamda belirli düzeydeki yargıçlar tarafından da ve kendi aralarından da YHK'na üye olunabilmelidir. Zira bu şekilde iktidar tabana yayılarak tehdit bir anlamda giderilmiş olunacaktır. Bu şekilde YHK'nun tamamen Anayasanın 159. Maddesinde ifade

<sup>1006</sup> Ayrıca bkz. Osman Can, **Gülyüzlü Frankoculuğun Dramı**, İstanbul: Agroa Kitaplığı, 2010, s. 74-78.

<sup>1007</sup> Doktrinde Çelik Türkiye'nin ihtiyacını HSK yerine Adalat Yüksek Kurulu olarak görmektedir. Bu çerçevede Adalet Yüksek Kurulu, 1982 Anayasasının kabulünden beri Türkiye'nin gündeminde olan yargı bağımsızlığı ve Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu sorununa farklı bir çözüm modeli olarak geliştirilebilir. Bu şekilde 1961 Anayasası ile Yüksek Hakimler Kurulunu oluşturarak, birinci dalga içindeki dört ülken birisi olan Türkiye, Adalat Yüksek Kurulu ile bu kez, dördüncü dalgaya öncülük eden ülkelerden biri olabilir. Ayrıntı için bkz. Burak Çelik, **Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu: Yapısal Açidan Karşılaştırmalı Bir İnceleme**, İstanbul: XII Levha Yayınları, 2012, s. 359-376.

bulan görevlere özgülenmesi ve gerçekten de yargıçlar için somut bir güvence mekanizması olarak çalışması sağlanmalıdır.

d. Bu nedenle önemle belirtmek gerekir ki, yargının tarafsızlığı sorunu, sadece bu bağlamda alınmış kurumsal ve yasal güvencelerle sağlanamaz. Bu güvenceler, sadece yargının tarafsızlığını sağlayıcı olanakları yaratırlar. Dışsal bir baskı yaşamayan yargıç, bu güvenceler içerisinde tarafsızlığını sağlayacak ve yaşama geçirecek adımları kendi atar, bilimsel ve entelektüel olarak yüklenir, etik ve sorumluluk kuralları çerçevesinde adalete gölge düşürebilecek tüm girişimlere karşı durabilecek bir kişilik geliştirir.

e. Yargıç, Anayasanın 138. Maddesine göre hukuka uygun olarak vicdani kanaatlerine göre karar verir. Dolayısıyla yargıcın vicdani kanaat çok önemlidir; ancak bu vicdani kanaat anayasa, yasa ve hukuk dışına taşacak şekilde de olmamalıdır. Bu nedenle yargıç, yargılama gerçekleştirirken, Anayasanın bu maddesi ve Hakimler ve Savcılar Kanununun 4. Maddesi uyarınca öncelikle Anayasaya bakmalıdır. Bu durum, onların yargılamada anayasal özgürlükleri sürekli dikkate almalarını gerektirir. Bu doğrultuda özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları da dikkate alınmalıdır. Yargının bunları dikkate almaması yargıyı bir iktidar odağı olarak ortaya çıkarır ve onu siyasallaştırır. Oysaki yargıcın anayasa ve yasalarda somutlaşan hukuku uygulama dışında bir misyonu söz konusu olmamalıdır.

Sonuç olarak yargının tartışılması sağlıklı bir kamuoyunun oluşmasında etkilidir. Yargının adaleti gerçekleştirmedi ve halk adına karar vermedeki isabeti, bu durumun tartışılmasıyla ancak sınırlanabilir. Demokratik devlet inancını taşıyan yargı, çağdaş çoğulcu demokrasinin vazgeçilmez temel unsuru olan ifade özgürlüğünü korumakla, aynı zamanda hukuk devletinin gelişimine de olanak sağlar.

### **3. 5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Genel Sonuç Analizi**

Bilindiği gibi başkanlık hükümet sisteminin tipik örneği esasında ABD başkanlık sistemidir. Başkanlık sisteminin adeta mükemmel işlediği söylenebilecek ABD’de başkanlık sisteminin avantajları kadar şüphesiz bazı dezavantajları da bulunmaktadır. Kendine has bir sistem olduğunu söylemek pek yanlış olmayacak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin de aynı şekilde artıları ve eksileri bulunmaktadır. Aşağıda bu merkezde incelememizi genişleteceğiz.

#### **3. 5. 1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Sağladığı Getiriler**

##### **3. 5. 1. 1. İstikrar ve Etkinlik**

Başkanlık hükümet sisteminin genel özelliği sert kuvvetler ayrılığı esasına dayanmasıdır. Buna binaen yasama ve yürütme organlarının birbirlerine karşı bağımsızlığı tesis edilir. Yukarıda defaaten vurgulandığı gibi mutant ama ilk olma sıfatı ile orijinal başkanlık sisteminde karşılıklı

fesih kurumu söz konusu değildir. Şu halde güvensizlik oyu ile düşürülemeyen başkana, kendisine tanınan dönem içerisinde politikalarını uygulamak için gereken icraatı rahatlıkla yapabileceği bir süre ve ortam sağlanmaktadır. Dolayısıyla da kurgulanan hükümet sisteminin sıfatlarının gereği olarak istikrarlı<sup>1008</sup> bir yönetim modeli ortaya çıkmaktadır.<sup>1009</sup> Bu noktada parlamenter hükümet sisteminden ciddi bir farklılık; yasama organını oluşturan partilerin hükümet kurma ve düşürme konusunda bir anlaşmazlık veya tikanıklık haline burada rastlanılmamasıdır.<sup>1010</sup> Görüldüğü gibi başkanlık sisteminde yürütme organının istikrarı ön planda tutulmaktadır.

Hükümetin istikrar kazanması siyasal istikrarı da beraberinde getirir. Gerçi her hükümet istikrarsızlığı beraberinde siyasal istikrarsızlığa yol açmaz. Gerçekten de II. Dünya Savaşı sonrasında İtalya’da hükümet istikrarsızlığı sık yaşanmıştır ancak bu durum kendisiyle birlikte bir siyasal istikrarsızlığa sebep olmamıştır.<sup>1011</sup> Burada öncelikle demokratik kültüre göz atılmalıdır. Nitekim az gelişmiş ve demokrasi kültürünün tam olarak yerleşmediği ülkelerde, hükümet istikrarsızlığı beraberinde siyasal istikrarsızlığa neden olmaktadır.<sup>1012</sup>

Bu durum kaçınılmaz olarak bazı sonuçları beraberinde getirmektedir: başkanlık hükümet sisteminde mesnet alınan sert kuvvetler ayrılığı olması istikrarlı bir yönetimi doğurur.<sup>1013</sup> Keza başkanın doğrudan veya doğrudan benzeri bir yolla halk tarafından seçildiği başkanlık hükümet sisteminde başkan güçlü bir ontolojik meşruiyete sahiptir. Bu meşruiyet temelli başkanlık gücü, etkin ve verimli bir yürütmeye kapı aralamaktadır.<sup>1014</sup> Kaldı ki yürütme organının monolitik hali de bu durumu pekiştirmektedir.

<sup>1008</sup> Ayrıca bkz. Pınar Akçalı, “Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, (Yarı) Başkanlık Sistemi ve Türkiye, İhsan Kamalak (Ed.), İstanbul: Klakedon Yayınları, 2014, s. 105 vd.

<sup>1009</sup> Linz, Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, s. 8-9. Ayrıca bkz. Arend Lijhpart, **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Ankara: Yetkin Yayınları, 1986, s. 48-50.

<sup>1010</sup> Linz, Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, s. 61.

<sup>1011</sup> Giovanni Sartori, “Neither Presidentialism Nor Parliamentarism”, **The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective**, Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela (Ed.), C. 1, London: The John Hopkins University Pres, 1994, s. 108.

<sup>1012</sup> Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989, s. 177-178.

<sup>1013</sup> Esasen parlamenter sistemin, etkin ve demokratik bir rejimi gerçekleştirmeye daha elverişli olduğu söylenebilir. Parlamenter hükümet sisteminin daha esnek bir yapı ortaya koyması, uzlaşma ve müzakere yollarının daha açık ve kolay olması öne çıkan nedenlerden bazılarıdır. Üstelik parlamenter rejimde çoğunluğu elde eden irade her iki erkte, yani yasama ve yürütmeye etkin bir konumda bulunmaktadır. Ancak başkanlık sisteminde başkanla meclis iradesinin farklılaşması halinde ortaya katı bir kriz çıkabilir. Ayrıca iktidarın kişiselleşmesi tehlikesi de başkanlık sisteminde potansiyel olarak mevcuttur. Çift meşruluk problemi de başkanlık sisteminin bir diğer sakıncası olmaktadır. Dolayısıyla uzlaşma kültürünün olmadığı ve kültürel kodlarda sert farklılaşmaların yaşandığı toplumlarda başkanlık sistemi beraberinde bazı tehlikeleri de getirmektedir. Şu halde başkanlık sistemine ilişkin istikrar vurgusu yaparken bu tehlikeleri de göz ardı etmemelidir. Bu doğrultuda bkz. Cengiz Gül ve Kasım Karagöz, “Çağdaş Rejimlerde Etkin Yürütme Olgusu”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, XI(1-2), 2007, s. 746-747.

<sup>1014</sup> Murat Yanık, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, İstanbul: Der Yayınları, 1997, s. 129.



Şu halde burada asıl temas edilmesi gereken konu, yürütmenin bu şekilde güçlendirilmesi sonucunun demokratik hukuk devleti bakış açısından nasıl anlamlandırılması gerektiğidir.<sup>1015</sup> Hemen belirtelim ki burada öncelikle, başkanlık sisteminin arızasız işleyişinin nirengi noktası olan denge ve denetim olgusuna vurgu yapılmalıdır.<sup>1016</sup> Gerçekten de yasama ve yürütme organları seçimle gelerek demokratik hukuk devleti içerisindeki statü, etkileşimli pozisyon ve işleyişlerinde birbirlerinden bağımsız olmaları hasebiyle dengeli bir kurgusal yapıyla mücehhezdirler. Bu durumda doktrinde vurgulanan hak ve özgürlüklerin teşkil ve tesisi için güçlü bir yürütmeye sahip olunması gerekliliği fikrinin<sup>1017</sup> abartılı bir yaklaşım olduğu söylenebilecektir.

Ülkemiz açısından konuya baktığımızda ise bugüne kadar özellikle hükümetlerin ciddi bir istikrar ve etkinlik sorunuyla mücadele ettiği söylenebilir. Yine bu çerçevede ülkemizde hükümet sistemi eksenindeki istikrar ile siyasal istikrarın<sup>1018</sup> birbiri ile karıştırıldığı da gözlenebilir.<sup>1019</sup> Türkiye’de öyle ya da böyle hükümet istikrarının olduğunu söyleyebilirsek de, tek partili hükümet dönemlerinde dahi ciddi bir siyasi istikrar sorununu vurgulamak gerekir. Gerek 1950-1960 arası Demokrat Parti dönemi gerek şimdilerde AK Parti hükümetinin tam anlamıyla siyasi istikrarı sağladığı söylenemez. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminin özellikle siyasi istikrarı sağlayıp sağlayamayacağı tartışmalı bir konudur.<sup>1020</sup> Zira Türkiye’de bir partinin tek başına %50 oy alması oldukça güçtür; ister istemez siyasi partiler arasında koalisyon dışı ittifaklar<sup>1021</sup> gerçekleşmektedir.<sup>1022</sup> Nitekim AK Parti Milliyetçi Hareket Partisi ile ittifak kurmuştur. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Döneminde de gerek hükümet istikrarının gerek

<sup>1015</sup> Burada şu hatırlatmayı da yapmak gerekir: Tüm veriler parlamenter demokrasinin başkanlık hükümet sistemine göre daha sağlam olduğunu göstermektedir. Bkz. Stepan ve Skach, a.g.e., s. 13-14.

<sup>1016</sup> Bu noktada belirtmek gerekir ki, doktrinde başkanlık hükümet sisteminin güçlü bir yönetim kurgulamadığı, aksine denge ve fren mekanizmasının kurgulandığı, iradelerin uyuşmadığı konularda kanun dahi çıkarılmadığı da iddia edilmektedir. Bkz. Ersin Kalaycıoğlu, “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdiidiyle Sınarı”, **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005, s. 16. Keza bkz. Ergun Özbudun, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, in **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005, s. 107.

<sup>1017</sup> Atilla Özer, Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Bu sistemin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği Ankara 1998, s. 93.

<sup>1018</sup> Siyasal istikrar hükümet istikrarından daha geniş bir olgudur. Bu konuda bkz. Özbudun, Başkanlık sistemi Tartışmaları, s. 107.

<sup>1019</sup> Her ne kadar hükümet istikrarı siyasi istikrarı olumlu anlamda desteklese de ikisi arasında keskin bir ilişki söz konusu değildir. Nitekim özellikle II. Dünya Savaşı sonrası İtalya’da sıklıkla hükümet istikrarsızlığı söz konusu olmasına rağmen siyasi istikrarsızlık ortaya çıkmamıştır. Bkz. Giovanni Sartori, “Neither Presidentialism Nor Parliamentarism”, **The Failure of Presidential Democracy**, Comparative Perspective, Juan J. Linz-Arturo Valenzuela (Ed.), C. I, London: The John Hopkins University Press, 1994, s. 108.

<sup>1020</sup> Abdurrahman Eren, “Yeni Anayasa ve Hükümet Sistemleri”, **kanuniesasi.com**, 4.02.2015, 7.08.2019.

<sup>1021</sup> Bkz. Mainwaring, Presidentialism, Multipartism, and Democracy, s. 200.

<sup>1022</sup> Bu tür ittifaklar demokrasiyi istikrarsız kılmamanın yanında hükümet istikrarsızlığını da beraberinde getirir. Başkanlık sisteminde ise demokrasinin bu şekildeki istikrarsızlığı parlamenter hükümet sistemine göre daha fazladır. Çünkü parlamenter hükümet sisteminde siyasi partiler hükümeti ve başkanı belirleme gücüne sahiptir. İkinci olarak başkanlık sisteminde ise başkanın oluşturduğu kabinesi üzerinde partinin gücü etkisizdir. İkinci olarak başkanlık sisteminde milletvekilleri ve partiler çoğunlukla başkanın kurduğu hükümeti desteklemezler. Üçüncü olarak bu tür ittifakların dağılması başkanlık sisteminde daha çok görülmektedir. Bkz. Mainwaring, Presidentialism, Multipartism, and Democracy, s. 200.

siyasi istikrarın gerçek anlamıyla sağlanamayacağı düşünülebilir. Esasında normal şartlar altında klasik başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığının bir gereği olarak hükümet sistemi istikrarsızlığı yaşanmaz; fakat Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sert kuvvetler ayrılığına gerçek anlamda dayanmamaktadır.

Öte yandan Türkiye’de ABD’deki gibi bir siyasal uzlaşma kültürü yoktur. Nitekim Türkiye 11. Cumhurbaşkanının seçimi sırasında 2007 yılında önemli bir siyasal kriz yaşamıştır. Ayrıca yine ABD’dekilerin aksine ülkemizde siyasi partiler oldukça disiplinlidir. Dolayısıyla özellikle Siyasi Partiler Kanununun da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ekseninde bir dizi değişikliğe uğraması şarttır. Aksi halde partili Cumhurbaşkanı hukuksal ve siyasal alanda yegane söz sahibi olacaktır. İktidarın tekelleşmesi ve tekillleşmesi ise sanıldığı gibi siyasi istikrarı getirmez. Ortaya daha sert ve fakat kırılğan bir yapı çıkar.

### 3. 5. 1. 2. Temsil Kabiliyeti

Başkanlık sisteminin diğer hükümet sistemlerine nazaran temsil sorunu bulunmamaktadır. Gerçekten de başkanlık sisteminde yürütmenin başı olan başkan, halk tarafından doğrudan seçilmiş olmaya dayanan güçlü bir temsil kabiliyetine sahiptir.<sup>1023</sup> Diğer taraftan bu sistemde halk, oyunu kullanırken kime doğrudan temsil ve hüküm yetkisi verdiğini ve bu bağlamda da sorumluluğun yüklenicisinin kim olduğunu baştan açıkça bilmektedir.

Nitekim halk oy tercihinde bulunurken önceki yürütmenin icraatını göz önüne alarak siyasi yönelimini belirlemekte ve bu çerçevede yürütmeyi kime teslim edeceğinin takdirini gerçekleştirmektedir. Bu sebepten erkin siyasi dayanağı itibariyle başkanlık hükümet sisteminde meşruiyet ve sorumluluk bakımından bir problem söz konusu değildir. Halk artık tam anlamıyla belirleyici bir konumda olduğu için hükümetin devamını da icraatlar ekseninde değerlendirme fırsatını yakalamakta ve gerektiğinde yürütmeye bir sonraki dönem için görev vermeyebilmektedir.<sup>1024</sup>

Bununla birlikte başkanlık sisteminde halkın hesap sormayacağı haller de söz konusu olabilmektedir. Gerçekten de başkanın seçilme hakkının kısıtlı olduğu sistemlerde son döneminde bulunan bir başkanın yeniden adaylığı söz konusu olamayacağından, halkın da yürütme erki ile siyasi hesaplaşması, diğer bir deyişle demokratik bir cezalandırma olarak nitelendirebileceğimiz

<sup>1023</sup> Bununla birlikte başkanlık sistemlerinde, Türkiye’de olduğu gibi, disiplinli partilerin olduğu ve bu disiplinli partilerden birinin mecliste çoğunluğu yakaladığı durumlarda çifte meşruluk sorunun da yaşandığı bir gerçektir. Burada başkan ile meclisteki çoğunluğu yakalayan partinin tabanı farklılaştığı anda bir temsil sorunu ve bu bağlamda meşruiyet krizi çıkmaktadır. Çünkü her iki irade de halkı temsil kabiliyetine kendilerinin haiz olduğunu iddia edebilmektedir. Bkz. Linz, *The Perils of Presidentialism*, s. 53. Meclisteki çoğunluğu yakalayan parti ile Cumhurbaşkanı iradesini şekillendiren çoğunluk farklılaştığı anda bu tür bir kriz Türkiye için de geçerli olacaktır. Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bir demokratik temsil sorununun olmayacağını söylemek abartılıdır.

<sup>1024</sup> Erdal Onar, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi midir?”, **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005, s. 87-88.

yeniden seçmeme siyasi yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca ABD örneğinde olduğu gibi halkın bazen, yasama iradesini sorumlu saydığı görülmektedir. Bu halde doğrudan başkandan olmasa da, başkanın üyesi bulunduğu partiden bir anlamda hesap sorulmaktadır. Bu durumda aynı siyasi partinin bir sonraki seçimde çıkardığı başkan adayını desteklemeyerek siyasi sorumluluğun faturasını o partiye kesebilmektedir.

Ülkemizde benimsenen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bazında düşünüldüğünde temsil kabiliyeti meselesinin tam anlamıyla çözüldüğünü söylemek güçtür.<sup>1025</sup> Zira Türk tipi başkanlık sistemimiz hükümet dışı ittifaklara cevaz vermektedir. Keza ülkemizde katı bir parti disiplinin hakim olduğu çok partili bir siyasi hayat vardır.<sup>1026</sup> Bu durum da parti içi demokrasi<sup>1027</sup> kültürü bakımından siyasi hayatımızı sorunlu hale getirdiği gibi halk iradesinin yansıması bakımından bir peçeleme haline yol açmaktadır. Şöyle ki halk yürütmenin başının, yani Cumhurbaşkanının yegane seçici iradesi olarak tezahür ederken, seçimden sonra partili Cumhurbaşkanının katı siyasi parti disiplini içerisinde adeta gizli hükümet ortaklığına varacak ittifaklar tesis etmesi mümkündür. Hal böyle olunca halkın siyasi tercihi bozuma uğrayabilmektedir. Kaldı ki halkın iradesinin tecellisi bakımından hükümet dışı siyasi parti ittifaklarını önceden kestirerek oy kullanmasını beklemek de çok iyimser bir yaklaşım olacaktır. Sistem ittifakları halkın etki edebileceği mekanizmalara yer vermemektedir. Ayrıca belki de halkın benimsemediği bir iktidar ittifakı seçimlerden sonra da ortaya çıkabilir.<sup>1028</sup> Bu konu şüphesiz parlamenter hükümet sisteminin koalisyon sorunu gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi adındaki başkanlık sistemi için de aynı nitelikte bir sorundur. Ayrıntısına girmeden hemen ifade edelim ki bu mesele doğrudan başkanlık hükümet sistemimizle değil daha ziyade seçim sistemi<sup>1029</sup> ve siyasi parti sistemiyle ilintili ve kaynaklıdır.

<sup>1025</sup> Türkiye Cumhuriyeti'nin ilanında sonra 1946 yılına kadar süren tek partili dönemin sonrasında kimi dönemlerde güçlü hükümetler görülmesinin yanı sıra zaman zaman bir partinin tek başına çoğunluğu sağlayarak hükümet kuramadığı, dolayısıyla da hükümet krizlerinin yaşandığı dönemler olmuştur. Bu dönemlerde oluşturulan koalisyon hükümetleri Türkiye'de yıllarca süren siyasi ve iktisadi istikrarsızlıklara sebep olmuştur. Bu nedenle çok partili parlamenter sisteme getirilen en yaygın eleştiriler parlamenter sistemin siyasi istikrarsızlıklara ve hükümet krizlerine neden olmasına ilişkindir. Murat Aktaş, "Türkiye'de Hükümet Krizleri ve Sistem Arayışları", **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2015, s. 265. Fakat kanımızca bu sorun Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de devam edecektir.

<sup>1026</sup> Sartori'nin dediği gibi parti disiplinin olduğu ülkelerde başkanlık sisteminin işlemesi zordur. ABD başkanlık sistemi bu tür bir olgu olmadığı için iyi işlemektedir. Bkz. Linz, *The Virtues of Parliamentarism*, s. 89.

<sup>1027</sup> Bunun için bkz. Kudret Bosuter, **Parti İçi Demokrasi**, Ankara: Ulusal Basımevi, 1969, s. 14 vd.

<sup>1028</sup> Ancak İtalya'daki gibi seçimlerden önce koalisyon hükümetinin oluşumunun halka bildirilmesi bu sorunu çözebilir. Massimo Villone, *Siyasal Sistemler (Demokratik Parlamenter Sistem, Başkanlık-Yarı Başkanlık Sistemi, Tek-Çift Meclis) Konulu konferansta sunduğu tebliğ, Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Ankara: Yayınevi Yok, 2001, s. 339.

<sup>1029</sup> Gerçekten de seçim sistemi demokratik bir anayasanın yapımında hayatı bir öneme sahiptir. Arend Lijhpert, "Constitutional Choices for New Democracies", **Journal of Democracy**, 2(1), 1991, s. 72-84.

### 3. 5. 1. 3. Aşırılığın Önlenmesi

Başkanlık sistemi devlet organları arasında, kurumsal varlığındaki ayrışım kadar işleyişinde de bağımsızlığını sonuçlar. Bu bağlamda yasama ve yürütme organları ülke ve devlet yönetimi bakımından önemli yetkileri uhdelerinde toplamışlardır. Bu kurumsal yapı içerisinde bir yandan birbirlerinden bağımsız olmak durumunda olan devlet organları diğer yandan da birbirlerinin varlıklarına muhtaç durumdadırlar. Nitekim bu sistemde başkan, kongre ile iyi geçinmek zorundadır; aksi takdirde başkan kimi önemli yetkilerini kullanamaz durumda olur. Zira kanun ihdas etme ve bütçe gibi kimi konularda başkan kongreye bağlı durumdadır.<sup>1030</sup> Bu halde “başkanın yüksek kudreti yağmur altındaki tuz yığını gibi erir gider”.<sup>1031</sup>

Bu durum tipik fren ve denge mekanizması olarak adlandırılabilir. Başkan, yasama organına mesaj verme, tüzük ve yönetmelik yapma, yasaları veto edebilme gibi yetkileri kullanırken yasama organı da bütçeyi kabul etme, bakanların ve yüksek derecedeki kamu görevlilerinin atamalarını onaylama gibi yetkileri kullanmaktadır.<sup>1032</sup> Böylece her iki organ da karşılıklı kontrol mekanizması oluşturan yetkileri haizdir. Organlar anayasal konumlarını ve hareket kabiliyetlerini karşılıklı denetim içerisinde kullanır, birbirlerine dayatmada bulunamazlar.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise az önce ifade ettiğimiz denge ve denetim mekanizmasının tam anlamıyla yerine oturduğu söylenemez. Zira Türk başkanlık sistemi ABD başkanlık hükümet sisteminden mühlhem olsa da, parlamenter hükümet sisteminin iz ve özelliklerini bünyesinden arındıramamış bir sistem olarak göze batmaktadır. Burada dikkati çeken olgu yasama ve yürütme arasındaki kuvvetler ayrılığında başkanlık sisteminde olması gereken sert kuvvetler ayrılığı niteliğinin bulunmamasıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme ve özellikle de Cumhurbaşkanı eksenli bir iktidar toplanması, adeta yasamanın fer'i nitelikte bir organmışçasına gölgede kaldığı bir anayasal kurgu gözlenmektedir. Kamu gücünün yoğun bir şekilde tek organda toplulaştırılması ve buna bağlı olarak güç zehirlenmesinden doğan aşırılıklara yol açma ihtimali sistemin dengesini bozduğu gibi, denetim güçlüğü neredeyse yokluğundan doğan sistem deformasyonuna neden olması da mümkündür. Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde aşırılıkların önlenmesi hususu da sorundur.

### 3. 5. 1. 4. Yasamanın Etki Alanı Meselesi

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme organları arasında kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesi geçerlidir. Bundan dolayı da gerek yasama gerek yürütme organlarının sınırları kalın çizgilerle

<sup>1030</sup> Turhan, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, s. 35.

<sup>1031</sup> Ali Fuat Başgil, **Esas Teşkilat Hukuku**, 1. Cilt, İstanbul: Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Fasikül II, 1960, s. 318.

<sup>1032</sup> Ayrıca bkz. George Tsebelis, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, **British Journal Political Science**, 25(289), 1995, s. 325.

belirlenmiş alanları söz konusudur olup her iki organın mensubu yalnızca kendi görev alanıyla ilgili olarak faaliyette bulunabilecektir. Bunun sonucu olarak aynı kişinin, aynı anda hem yasama hem de yürütmeye görev alması mümkün olmadığından bu ayırım fiilen hayata geçmiş olmaktadır.<sup>1033</sup> Öte yandan yasamada görev alan kişilerin artık bakan olabilme sevdası olamayacağından kendi görev alanlarına daha çok yoğunlaşacaklardır.

Şüphesiz karşılıklı bir denge ve denetim içerisinde olan her iki organ bu şekilde kuvvetlerin sert ayrımı sebebiyle birbirlerinin olumsuz müdahalelerine de maruz kalmayacaklardır. Yasama burada yürütmenin tepkisini dikkate almaksızın kendi yasama faaliyetine odaklanabilmekte, daha rafine bir meclis ortamı oluşmaktadır.

Ayrıca başkanlık sisteminde yasama faaliyetinin kalitesini yükselten bir diğer parametre de disiplinli partilerin olmamasıdır. Böylece parlamenterler kendi fikirlerini ve anlam dünyalarını daha rahat ortaya koyabilmekte ve özgür bir ortamda oylarını kullanabilmektedirler.<sup>1034</sup> Öyle ki parlamenterler kendi partilerine üye olan başkan aleyhinde de görüş ileri sürebilir hale gelmektedirler ki bunu sağlayan başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığı içerisinde parti disiplini olmaksızın yürütme imkanı tanıyan meclis ortamıdır.

Maalesef ülkemizde siyasi partilerin sıkı bir parti disiplini altında işledikleri malum olduğundan, bunun tabii bir sonucu olarak, yasama iradesinin tecelli ettiği Meclis üyelerimizde parti disiplininin ayrı ve özellikle de liderden bağımsız hareket edebilme olgusuna rastlanmamaktadır. Mevcut hükümet sistemimizde iktidarın Cumhurbaşkanı elinde toplanması söz konusu olduğundan<sup>1035</sup> yasamanın etki alanının genişlemesi problemi bulunmamaktadır. Buradan hareketle bir meclis hükümetine varan yasama alanı genişlemesinden söz etmek yerine, belki de “hükümet meclisi” tabiri ile isimlendirmenin yerinde olacağı güdümlü meclis daralmasından bahsetmek dahi mümkün olabilir.

### 3. 5. 2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden Doğan Menfi Tesirler

Her hükümet sisteminin birtakım avantajları olduğu gibi dezavantajları da söz konusu olabilmektedir. Bundan mülhem olarak başkanlık hükümet sisteminin de kimi dezavantajları söz konusu olabilmektedir. Bu başlık altında temel kaygımız demokratik hukuk devletinden sapma olasılıkları üzerinden şekillenmektedir. Şimdi aşağıda bunları kısaca değerlendirelim.

<sup>1033</sup> Burhan Kuzu, “Neden Başkanlık Hükümeti”, in **Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu**, Ankara, 2000, s. 37.

<sup>1034</sup> Ergun Özbudun, “Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumunun 5. Oturumunda Genel Değerlendirme Tebliği”, **Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu**, Ankara, 2000, 309.

<sup>1035</sup> Sistemin savunucularına göre Meclis, bu sistemde yürütmenin tahkümünden kurtulacak ve kuvvetler ayrılığı ilkesi tam anlamıyla siyasal yaşam pratiğine aktarılacaktır. Karatepe, Alkan, Atar, Bingöl ve Bayraktar, s. 92.

### 3. 5. 2. 1. Anti Demokratik Rejim Görüntüsü

Burada başkanlık hükümet sisteminin sert kuvvetler ayrılığından kaynaklanan katılığının söz konusu olduğu söylenebilir. Gerçekten de sert kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemi kimi durumlarda esnek olmaması dolayısıyla kriz ve tıkanıklıklara neden olabilmektedir.<sup>1036</sup> Bu durumda ise demokratik olmayan yollarla<sup>1037</sup> çözüm sağlama arayışına sapılabilir.<sup>1038</sup>

Gerçekten de gerek yasama gerekse yürütme organları özünde halka dayanan bir meşruiyete sahiptir. Dolayısıyla tıkanıklıklar ortaya çıktığında özellikle de başkan ile yasama organını teşkil eden çoğunluğun farklı görüşte olması halinde yukarıda zikrettiğimiz çifte meşruiyetin neden olduğu çıkmaz bir yola sapılabilmektedir.<sup>1039</sup> Çünkü halktan yetki alan başkanın gerçekleştirmek istediği siyasi kararları yasama organının engelleyici tavırlarıyla karşılaştığında antidemokratik yöntemler bir çıkış yolu olarak görülebilmektedir.<sup>1040</sup>

Tam da bu noktada diktatörlüğe kayma tehlikesi baş göstermektedir.<sup>1041</sup> Bugüne kadar anti-demokratik yöntemlere sapmaya gerek duymaksızın ABD’de başarılı olduğunu gözlemlediğimiz başkanlık sistemi bu sistemi esas alarak yola çıktığını ifade eden Latin Amerika örneklerinin çoğunda “başkancı başkanlık sistemleri” olarak şekillenmiştir ki; bu da kişiselleşmiş iktidara ve bunun neticesi olarak antidemokratik yapıların belirginleşmesine neden olmuştur.<sup>1042</sup> ABD örneği dışında başkanlık sistemlerinin neden bu denli antidemokratik yapılara kaydığı tartışmalıdır. Çünkü neredeyse ABD dışında başarılı sayılabilecek tek bir başkanlık sistemi örneğini tespit edemedik.<sup>1043</sup> Gerçekleştirilen bir araştırmaya göre 30 yıl kesintisiz olarak demokratik kalabilmiş 24 ülkenin 18’i parlamenter hükümet sistemi, 3’ü (ABD, Kosta Rika ve Venezuela) başkanlık sistemi, 2’si yarı başkanlık sistemi ve 1’inin de kendisine özgü bir sistem olan İsviçre olmuştur.<sup>1044</sup>

<sup>1036</sup> Söz gelimi eğer başkan ülke zararına ve yasalara aykırı şeyler gerçekleştiriyorsa, görev süresi sonuna kadar aşağı indirilemez. Öte yandan, başkanın görev süresi esnek olmadığından seçimde kaybedenlerin görev süresi boyunca beklemek ve yürütmeye veya yönetime hiçbir etkide bulunmamak gibi bir sakınca ile karşı karşıyadırlar. Ergil, s. 27.

<sup>1037</sup> Stepan ve Skach, s. 19.

<sup>1038</sup> Turan Güneş, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1956, s. 26.

<sup>1039</sup> Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, s. 6-7.

<sup>1040</sup> Kalaycıoğlu, *Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdiidiyle Sınavı*, s. 21.

<sup>1041</sup> Alan Siaroff, “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, **European Journal of Political Research**, 42(3), 2003, s. 287.

<sup>1042</sup> Kaboğlu’nun belirttiği gibi, gerçekten, ABD dışında başkanlık rejiminin, tek kişinin otoriterizmini anlatan başkancı rejime kayma olgusu geneldir. Türkiye’nin tarihsel mirası ve yapılanma şekli, bu tür bir kaymaya oldukça elverişlidir. Kaboğlu, *Anayasa ve Toplum*, s. 65.

<sup>1043</sup> Burada ayrıca Kosta Rika örneği verilebilir. Çünkü bu ülkede demokrasi 1949’dan bu yana kesintisiz sürmektedir.

<sup>1044</sup> Scott Mainwaring and Matthew Shugart, “Juan Linz, Presidentialism and Democracy”, **Politics, Society and Democracy: Latin America**, Essays in Honor of Juan J. Linz, Boulder: Westview Press, 1994.

Bu ve benzeri araştırmalarda<sup>1045</sup> başkanlık sisteminin askeri müdahalelere zemin oluşturduğu anlaşılmaktadır.<sup>1046</sup> Ancak kanımızca bu bir yanılgıdır. Zira başkanlık sisteminin arketipi olan ABD'deki sisteme yakından bakıldığında diğerlerinden farklı olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim Güney Amerika ülkelerindeki başkanlık sisteminden mülhem sistemler tam anlamıyla birer başkanlık sistemi değillerdir. Gerçekten de bu ülkelerin kiminde başkana bizde de olduğu gibi yasama organını fesih yetkisi tanınmaktadır. Bazısında yürütme organı çift başlıdır. Bazında yürütme organının kanun teklif etme yetkisi söz konusudur. Bazısında yasama organının norm ihdas etme faaliyeti oldukça kısıtlanmıştır. Bazısında başkan kongreyi etkisi altına alabilmektedir ve kuvvetler ayrılığını silikleştirebilmektedir. Kiminde ise yasama ve yürütme organları eşzamanlı belirlenmektedir ki bu durum başkanın işini kolaylaştırmaktadır. Kiminin de siyasi kültürü militarist bir yapıya ve siyasi parti kültürü ise klan yapısına sahiptir. Burada bunları uzun uzadıya bu sistemleri inceleyecek durumda olmasak da şunu da hemen belirtmek isteriz ki bahse konu sistemler, sapma rejimler olup bunları başkanlık sistemi olarak vasıflandırmak yerinde değildir. Olsa olsa bunlar başkanlık sisteminden mülhem sistemlerdir. Bu tespitin ötesinde ayrıca antidemokratik yollara sapma eğilimi yalnızca başkanlık sistemlerine özgü de değildir; bu tür bir eğilim daha çok toplumsal kültür, siyasi bilinç ve hukuksal kodlara bağlı olarak temerküz etmektedir.

Sonuç olarak başkanlık sisteminin darbelere yol açtığı savı abartılıdır. Esasen hemen ifade etmek gerekir ki bir ülkede uygulanmak olan hükümet sisteminin niteliği ile darbe arasında mutlak bir ilgi kurulamaz.<sup>1047</sup> ABD başkanlık sistemiyle yönetilen demokratik bir hukuk devletidir. Keza Almanya, İngiltere ve İtalya gibi ülkeler de gayet demokratik parlamenter hükümet sistemine dayalı yönetimlere sahiptir. Darbe gerçeği kanımızca hükümet istikrarsızlığından ziyade siyasi istikrarsızlık<sup>1048</sup> ile ilgilidir. Zaten demokrasi dışı yollara sapan ülkelerin çoğu kültürel kodlarının siyasi istikrarsızlığa eğilim gösterdiği Güney Amerika, Asya ve Afrika ülkeleri olarak göze çarpmaktadır.

<sup>1045</sup> Alfred Stephan ve Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective", **The Failure of Presidential Democracy**, Comparative Perspective, Juan J. Linz-Arturo Valenzuela (Ed.), C.1., London: The John Hopkins University Press, 1994.

<sup>1046</sup> Yanık'a göre başkanlık sisteminin darbelere ve diktatörlüğe eğilim taşıdığı şeklindeki sav yerinde değildir. Yanık "*Sanki uzun yıllar parlamenter sistemle yönetilmiş ülkemizde veya benzer ülkelerde hiç darbe olmamıştır. Üstelik, yasama ve yürütmeye tam hakim olan, bugünkü parlamenter sistemin çoğunluk partisinin lideri başbakanı mı, yoksa sadece yürütmeye hakim olan ve partisinin başkanlığını da kaybeden bir başkan mı, daha kolay diktatörlüğe kayar? Bu ve benzeri yaklaşımlarla, başkanlık sistemine yeterince düşünülmeden dayanaksız ve tutarsız eleştiriler yöneltilmektedir.*" Murat Yanık, "Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Yeni Türkiye Dergisi**, Ankara Mart-Nisan 2013, s. 663-668.

<sup>1047</sup> Dikta rejimlerinin kurulmasınının hükümet sistemiyle doğrudan bir ilişkisi söz konusu değildir. Siyasi istikrarsızlık söz konusu olduğunda parlamenter hükümet sistemi gibi başkanlık hükümet sisteminin de dikta ile sonuçlanabileceği ihtimali her zaman mevcuttur. Burhan Kuzu, "Neden Başkanlık Hükümeti", **Türkiye'de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu**, Ankara, 2000, s. 44.

<sup>1048</sup> Mainwaring, Presidentialism, Multipartism, and Democracy, s. 208.

Ülkemizde de zaman zaman siyasi istikrar sorunu yaşanmıştır. Kültürel kodlarımız da buna müsait olunca parlamenter hükümet sisteminin yönetim biçimi olarak uygulandığı dönemde her on yıllık bir zaman diliminde tekrar eden geleneksel bir darbe anlayışıyla karşı karşıya idik. Kanımızca bunun sebebi hükümet sisteminin doğası değildi. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulandığı dönem içinde de siyasi istikrarsızlık ortaya çıkarsa antidemokratik beklentilerin yeniden alevlenmesi mümkün olabilir. Ancak her halükarda uygulanmakta olan mevcut sistemin siyasi istikrarsızlığa yol açmayacak şekilde oturaklı bir yönetim biçimi sıfatını kazanıp kazanamayacağı gözlemleyecek kadar bir uygulama şansı tanımak da gereklidir.

### 3. 5. 2. 2. Demokratik İlkeler Terslik

Başkanlık sistemine ilişkin bir diğer tartışma konusu başkanlık sisteminin demokratik ilkelerle uyuşmadığı noktasındadır.<sup>1049</sup> Buna göre “kazanan her şeyi alır” (winner take all) “kaybeden her şeyi kaybeder” (looser loses all).<sup>1050</sup> Gerçekten de başkanlık sistemindeki %50+1 oyu alan her şeyi alabilir mi? İşte bu nokta tartışmaların kaynağıdır.<sup>1051</sup> İkinci bir sorun başkanlık sistemi çoğunlukçu demokrasi anlayışına mı dayanmaktadır? Burası da tartışılır. Kanımızca birinci hususta demokratik ilkelere bir aykırılık söz konusu değildir. Zira arketip bir başkanlık sisteminde denge ve denetim ağı (checks and balances) zaten oldukça güçlüdür. İkinci hususa gelince, herşeyi kaybedenin “cehenneme gönderildiği”<sup>1052</sup> bir durum söz konusu değildir ki başkanlık sistemi çoğunlukçu bir yaklaşıma dayansın.

İkinci olarak başkanlık sisteminde başkanın yetkilerini yardımcılara devretmesi nasıl değerlendirilebilir? Burada kanımızca bir sorun alanından bahsedilebilir. Gerçekten de başkanın yardımcılarını seçimle gelen kişiler değillerdir. Bu halde yetki devri antidemokratik bir yol olarak görülebilir. Ancak bu da işin doğasının bir sonucudur; zira başkanlık sisteminde başkan yürütme yetkisinin yegane sahibidir. Başkandan ise tüm husularda bir uzmanlık beklenemez. Dolayısıyla başkanın yardımcılardan istifade etmesi kaçınılmazdır. Tabi bu durum da suistimal

<sup>1049</sup> Başkanlık sisteminin daha demokratik bir rejime neden olduğu savı karşılaştırmalı hukuktaki verilerle örtüşmemektedir. Nitekim The Economist tarafından 2011’de gerçekleştirilen son demokrasi indeksine göre, 167 ülkede çeşitli kriterler (özgür ve adil seçim, temel hak ve özgürlükler, devlet fonksiyonları, politik katılım ve politik kültür) esas alınarak bir karşılaştırma yapılmıştır. Buna göre Dünyanın tam demokratik kabul edilen 25 ülkesi içerisinde başkanlık sisteminde 17. sırada Uruguay, 19. sırada ABD ve 20. sırada Kosta Rika bulunmaktadır. Geriye kalan tam demokratik ülkelerin hepsinde parlamenter hükümet sistemi uygulanmaktadır. Dolayısıyla bu veriler çok net bir biçimde uygulamada başkanlık sisteminin demokratik ülkelerden ziyade otoriter veya melez rejimler tarafından tercih edildiğini veya bu tür rejimlere ortam hazırladığını ortaya koymaktadır. Bkz. Abdurrahman Eren, “İtirazım Var Başkanlık Sistemine!”, **kanuniesasi.com**, 21.07.2014, 7.08.2019.

<sup>1050</sup> Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, s. 14.

<sup>1051</sup> Kaldı ki bu kazananın her şeyi kazandığı durum Horowitz’in belirttiği gibi parlamenter sistemlerde de, özellikle Westminster modelinde, ortaya çıkabilmektedir. Şüphesiz bu durum “bölünmüş toplum”larda daha bariz bir şekilde görüldüğü de ortadadır. Bkz. Linz, *The Virtues of Parliamentarism*, s. 85.

<sup>1052</sup> Pasquino Pasquale, “Constitutional Adjudication and Democracy, Comparative Perspectives: USA, France, Italy”, **Ratio Juris**, 11(1), 1998, s. 38-50.



edilmemelidir. Bununla birlikte siyasal ve hukuki meşruiyetin tamlığı bakımından başkan yardımcısının da başkanla birlikte seçimle gelmesi uygun bir çözüm yöntemidir.

Bir diğer husus da son dönemini yaşayan başkanın artık sorumluluk duygusunu kaybetmesine bağlı olarak haddi aşan uygulama yapabilme tehlikesi noktasında toplanmaktadır.<sup>1053</sup> Yukarıda da değindiğimiz üzere böyle bir durumda alternatif sorumluluk mekanizması olarak başkanın da dahil olduğu siyasi partinin sorumlu tutulması ve demokratik anlamda cezalandırılması söz konusu olabilmektedir.

Ülkemize gelince demokrasi pratiği bakımından yavaş gelişim gösteren tam olgunluğa varamamış bir demokrasi kültürünün varlığından söz edilebiliyor ise<sup>1054</sup> bu durumda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin anti demokratik uygulamalara sebep olup olmayacağı sistemin denge ve denetim mekanizmalarının çalıştığı bir uygulama sürecine bağlıdır.<sup>1055</sup> Sistemimizin barındırdığı denge ve denetim mekanizmalarının tam ve doğru çalışması halinde bir sorun beklenmese de yine de çok az bir uygulama geçmişine sahip olduğumuz Türk başkanlık sisteminin güçlendirilmesi gereken yönü olduğunu düşünüyoruz. Diğer bir ifade ile yönetim sistemimizin kendi istikrar ve insicamı, herhangi bir siyasal karmaşaya sebep olmaması bakımından denge ve denetimi sağlayan anayasal mekanizmaların yeniden kurgulanmasına ihtiyaç olabileceği kanaatindeyiz. Şu an için erken olsa da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi döneminde Türkiye'nin demokrasi kalitesinde bir düşüşün yaşanmaması adına dikkatle gözlenmesi ve akademik tahliller vasıtasıyla haklı yol göstermelere kulak verilmek suretiyle iyileştirilmesi için gayret gösterilmesi gerektiğini düşünüyoruz.

### 3. 5. 2. 3. Özgürlük Sorunu

Başkanlık sistemi özgürlükler açısından tehlikeli hatta tehdit edici boyuta varan tekelleşmiş iktidar sorununu bünyesinde barındırır mı? Bu sorunun cevabı araştırıldığında bazıları, başkanlık sistemi oldukça güçlü bir yürütme organı ile kaim olduğundan yürütmenin hükümlerinin tekel iktidar kurgusuna dönüşmeye müsait olduğunu söylemişlerdir.

Bu sav sistemin yapısına yeterince nüfuz etmeden tek taraflı ve aceleci bir bakış açısıyla ortaya konulmuş bir eleştiri boyutundadır. Bu noktada güçlü bir yürütmenin vücut bulmasının hak

<sup>1053</sup> Serap Yazıcı, “Başkanlık Sistemleri”, **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, 2005, s. 130.

<sup>1054</sup> Nitekim 31 Mart 2019 tarihinde gerçekleştirilen İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimi YSK tarafından tartışmalı bir şekilde iptal edilmiştir. Bu karar Anayasa Mahkemesinin verdiği ve oldukça kötü bir yargısal aktivizm örneği olan “367 Kararı” kadar hukuk yoluyla demokrasiyi yıpratmıştır. Hukuku değiştiren tavırlarla karar oluşturan yüksek yargı Türkiye’de demokrasiyi de evrensel ve çağdaş bağından kopararak değiştirmektedir. YSK’nın bu kararının değerlendirmesi için bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, “Gerekçesi Bilahare Gönderilecek”, **ibrahimkaboglu.org**, 2019, 7.08.2019; İbrahim Ö. Kaboğlu, “Kasten ve Organizeli İptal Edilen Seçim”, **Birgün Gazetesi**, 30.05.2019.

<sup>1055</sup> Bkz. Steven Blockmans ve Sinem Yılmaz, “Turkey and the Codification of Autocracy”, **Policy Insights**, 10, March 2017, s. 2.

ve özgürlükler için daha bir güvenceli olacağını savunmamakla birlikte bu niteliği kazanmış bir yürütme organının karşısında dengeleyici bir yapısal kurgu yoksa ancak, hak ve özgürlükler bakımından bir tehlikenin varlığından bahsetmek mümkün olur. Zira hak ve özgürlüklerin tanınması ve kullanılması bakımından önemli olan yürütmenin güçlü bir şekilde yapılandırılması değil, güçlü yürütmeye rağmen denge ve denetim ağıının sağlam kurgulanmış olmasıdır. Öte yandan güçlü yürütme, başkanlık sistemi ile tam özdeşlik taşıyan bir olgu değildir. Öyle ki güçlü bir yürütme, parlamenter hükümet sisteminde de söz konusu olabilir. Demek ki güçlü yürütme olgusu doğrudan hükümet sistemleri ile değil, daha ziyade seçim sistemi, siyasal kültür, hukuksal kodlar, siyasi partilerin yapısı gibi toplumun sosyolojik, siyasi ve hukuki yapı ve gerçeklikleriyle ilintilidir.

Türkiye’deki duruma bakıldığında mevcut sistemimizin hak ve özgürlükler<sup>1056</sup> pratiğinde bazı tartışmalı noktaların varlığından söz etmek mümkündür. Yürütmeyi tek başına temsil eden partili Cumhurbaşkanı sahip olduğu yetkilere nazaran yasama ve yargı üzerinde etkili olabilecek bir anayasal konumdadır. Cumhurbaşkanının söz konusu etkileyebilme kudretine at gözlüğü ve bütçeyle bakan bazı söz sahipleri (örneğin Venedik Komisyonu) Türkiye’de yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı üzerinde ciddi şüpheler oluştuğu görüşünü yaymaya çalışmaktadırlar. Yukarıda da belirttiğimiz üzere bunun dayanağı, yüksek yargının oluşumu ve işleyişine dair anayasa hükümleridir. Nitekim AİHM Incal/Türkiye Kararında olduğu gibi, mahkeme kuruluş usulünü bile adil yargılanma hakkı bağlamında değerlendirmektedir. AİHM’e göre burada ayırd edici unsur, bir yargı organı olarak mahkemenin topluma yapısı, kuruluşu ve işleyişi itibarıyla objektif bir güven vermesidir.

Yargı organlarının oluşumuna dair Cumhurbaşkanının anayasal yetkileri demokratik hukuk devleti pratiği bakımından üzerinde düşünülmesi ve belki yeniden şekillendirilmesi gereken bir mesele gibi görünmektedir. Aksi halde toplumda “yargının tarafsızlığı ve bağımsızlığı” perspektifinden konuyu okuma ve buna bağlı tartışmalar<sup>1057</sup> gündemi meşgul etmeye devam edecektir.

### 3. 5. 2. 4. Kutuplaşma Sorunu

Başkanlık sistemine yöneltilen eleştirilerden biri de başkanlık sisteminin kutuplaşmaya (polarizayona)<sup>1058</sup> sebep olabileceği noktasıdır.<sup>1059</sup> Bu görüşü ileri sürenler yasama ve yürütme

<sup>1056</sup> Yargı bağımsızlığı birey hak ve özgürlüklerine yönelik geliştirilmiş öznel nitelikte unsurlara haizdir. Bkz. Venedik Komisyonu, “Yargı Sisteminin Bağımsızlığı”, CDL-AD(2010)004, Strazburg 16 Mart 2010, parag. 6.

<sup>1057</sup> Ayrıca bkz. Yüksel Metin, “Türkiye’de Yargı Bağımsızlığına İlişkin Kimi Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 27, 2010, s. 249.

<sup>1058</sup> Tabi burada kullandığımız şekliyle polarizasyon demokrasiyi tehlikeye atan bir olgudur. Zira bu tür bir olguda bireyler parti çıkar ve tercihlerini demokratik prensiplere yeğlerler. Milan W. Svobik, “Polarization versus Democracy”, **Journal of Democracy**, 30(3), 2019, s. 20-32.

organları arasındaki siyasi görüş farklılıklarından dolayı sistemde tıkanmalar ortaya çıkabileceğini savunmaktadır.<sup>1060</sup> Ayrıca başkanlık sisteminin stabilizasyon ve işlerliğini sağlayan denge ve fren mekanizması fonksiyonel olarak çalışmadığında bu sistemin doğasının uzlaşmacı olmadığını söylemektedirler. Kutuplaştırıcı bu sonuç topyekün kazan ya da kaybet olgusunu ortaya çıkarmaktadır. Bu durum da beraberinde “toplam sıfır oyunu”nu (zero-sum game) getirmektedir.<sup>1061</sup> Siyasal farklılaşmanın ötesinde muhalefetsizlik diye adlandırmanın abes olmayacağı adeta muhalefetin siyaset dışı kalması sonucu bu sistemde net bir şekilde gözlenebilmektedir.<sup>1062</sup> Bu da kaybeden taraf için hukuka saygısızlığa dönüşen aşırı muhalefet reaksiyonuna sebebiyet vermektedir.

Ayrıca farklı bir polarizasyon tipi de çifte meşruiyet<sup>1063</sup> durumunun belirginleştiği meclis ve başkanlık seçimlerinin ayrı ayrı gerçekleştirilmesi halidir. Şu halde burada belirebilecek bir ihtimal de başkanın partisi ile yasama çoğunluğunu oluşturan partinin farklılaşmasıdır. Bu durum da yine sistemin polarizasyonuna belki de kilitlenmesine bile neden olabilir. Çünkü her şeyden önce başkanın politikalarını gerçekleştirebilmesi için yasama iradesi ile iyi geçinmesi zorunluluğunu doğurur. İkinci olarak da başkanın dokunulmaz sabit bir süre için seçilmesi bu sisteme katılık özelliğini vermektedir. Eğer sistem kilitlenirse krizi çözecek olan bir ihtimal başkanın, yasamada çoğunluğu oluşturan partinin üyelerinden bazılarını siyasi tavizlerle kendi yanına çekerek aşabilmesidir. Fakat böyle bir ihtimal, özellikle disiplinli partilerin varlığı halinde pek de mümkün gözükmemektedir. Şu halde başkanlık sisteminde kutuplaşmaya bağlı bir zafiyet ihtimali aşıkardır.

Konuyu ülkemiz açısından ele aldığımızda sosyolojik itibariyle toplumumuzun “bölünmüş toplum” olarak vasıflandırılması imkanı vardır. Dolayısıyla ülkemizde kutuplaşmanın gerçekleşmesi ciddi bir sorun teşkil edecektir. Siyasi yapımızda parti disiplinin yüksek olduğu ve polarizasyonun tıkanmalara yol açacağı düşünüldüğünde, yine siyasetin kapalı devre olmuş kanalları açması gerekecektir. Ne yazık ki ülkemizde beklentilerin tersine tıkanıklıkları çözmek

<sup>1059</sup> Başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığının çatışmaya dönüşme olasılığı söz konusudur. Başkanlık sisteminde yürütme erki olan başkan ve yasama meclisi iki paralel yapı olarak çalışır. Her iki iradenin arkasında farklı siyasal partiler veya eğilimler olduğu takdirde uzlaşmaktan çok çatışmanın doğacağı ve bunun mevcut kurumlarca çözülemeyeceği endişesi söz konusudur. Başkanlık sisteminde yürütme ve yasama haktan eşit düzeyde yetki aldıkları için erkler arasında çıkan anlaşmazlıkları çözmek zordur. Dolayısıyla başkan ve parlamentonun anlaşmazlık içerisinde olduğu ve hükümetin ihtiyaç duyduğu yasaları çıkarmakta veya ödenekleri almakta zorlandığı hallerde çeşitli anayasal manevralar yaparak sorunları çözmek gerekmektedir. Ergil, a.g.e., 26-27.

<sup>1060</sup> Onar, s. 100.

<sup>1061</sup> Linz, Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, s. 19. Linz’e göre, başkanlık sistemlerinin ortaya koyduğu bir diğer sorun alanı, bu sistemlerin demokratik siyaseti, kazananın her şeyi aldığı, kaybedenin her şeyi kaybettiği bir toplam-sıfır /zero-sum game) indirgemeleridir. Gerçekten de yürütme erki üzerinde cereyan eden başkanlık yarışı, doğası gereği, kazanan adaya yürütme gücünün tamamını sunan, kaybeden adaya ise yönetim sürecinde etkili herhangi bir rol tanımayan, ya hep ya hiç oyunudur.

<sup>1062</sup> Turhan, Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası, s. 38.

<sup>1063</sup> Özbudun, Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu’nun 5. Oturumunda Genel Değerlendirme Tebliği, s. 111.

yerine kutuplaşmayı daha da körükleyecek siyasi argümanlarla politika yapıldığı görülmüştür. Oysa ki etnik, dinsel ve ideolojik yönlerden bölünmüş bir toplum olarak adlandırdığımız ülkemizde anayasal kurguda hangi yönetim usulü benimsenmiş olursa olsun çoğulcu bir demokrasi anlayışının yerleştirilmesi gereklidir. Ne var ki mevcut sistemimiz çoğulcu değil, çoğunlukçu demokrasi anlayışının göstergelerine sahiptir. Bölünmüş toplumlarda hassasiyetle takip edilmesi gereken hak ve özgürlüklerin gerçekleştirilmesi hususunda yasal ve fiili sınırlandırmaların varlığı pratikte bu anayasal demokrasi sınavında tam başarılı sayılamayabiliriz.

### 3. 5. 2. 5. İktidarın Kişiselleştirilmesi Sorunu

Çeşitli destek ilkeler, iktidarın güç zehirlenmesine düşmemesi için gereklidir. Bu ilkeler hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı ve çoğulcu demokrasi anlayışı biçiminde somutlaşmakta ve bir anayasal düzende benimsenip uygulanmakla ancak siyasi iktidarın denetimi ve dengelenmesi söz konusu olabilir. Yine bu ilkelerin takipçisi ve uygulanmasında bağımsız ve tarafsız bir organ olarak yargı, karşımıza çıkmaktadır. Öyle ki yargı belirlenmiş siyasi iktidarın tanımlanması ve sınırlandırılmasında fonksiyon ifa eden ve ayrıca iktidarın denge ve denetimini gerçekleştiren olmazsa olmaz bir kurumdur.

Her ne kadar devlet erkleri kuvvetler ayrılığı bünyesinde paylaştırılmışsa da yasama ve yürütme ilişkileri siyasi iktidarın kişiselleşmesi için dikkat çekici veriler içermektedir. Burada iktidarın kişiselleşmesi genel olarak gücün yasamadan yürütme iradesine doğru kayması neticesinde ortaya çıkmaktadır. Kurumsal kimliğin silikleşmesiyle bir lider kültü etrafında tekil ve tekelleşen iktidar nihayetinde kişiselleşmektedir. Bu kişiselleşme ile siyasal ve hatta yargısal karar alım mekanizması liderin bünyesinde toplanmaktadır.<sup>1064</sup> Bunun temelinde tarafsızlığın kaybolarak bunun yerine kişisel değerlerin ikame edilmesi yer almaktadır.<sup>1065</sup> Siyasal ve hukuksal gücün tek bir kişide toplanması şeklinde beliren kişiselleşme olgusu sayesinde lider demokratik hukuk devleti ile bağdaşmayan yetkilere haiz olabilmektedir.<sup>1066</sup>

Peki, bu değerlendirmeler ışığında hükümet sistemlerinin iktidarın kişiselleşmesi olgusuyla ilintisini nasıl açıklamak gerekir? Burada özellikle başkanlık ve bundan mühlhem hükümet sistemi olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine bakmakta fayda vardır. Gerçekten de başkanlık sistemi otoriter eğilim göstermekte midir? Bilindiği gibi başkanlık hükümet modelinde tek başlı bir yürütme organını temsil eden başkan, meşruiyetini doğrudan ya da doğrudan benzeri bir seçim aracılığı ile halktan alan ve önceden belirlenmiş sabit bir süre için görevde kalan ve yasama organına karşı

<sup>1064</sup> Ayrıca bkz. Bülent Tanör, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, Cilt: I I, İstanbul: BDS Yayınları, 1991, s. 63.

<sup>1065</sup> Maurice Duverger, **Siyaset Sosyolojisi**, (Çev. Necati Erkut), İstanbul: Kelebek Yayınları, 1986, s. 139.

<sup>1066</sup> Erdoğan Teziç, "Batı Demokrasilerinde 'Yürütme'nin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, 1(2), İstanbul, 1980, s. 97-98.

herhangi bir siyasal sorumluluğu da olmayan kişi durumundadır. Başkan yasama organının herhangi bir dahli olmadan kabinesini teşkil etmektedir.

Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi tipik başkanlık sisteminden oldukça farklı bir kurgusal yapı ve işleyişe sahiptir. Çünkü burada kişiselleştirilmiş iktidarın temerküz biçimi olan yasama organından yürütme organına doğru kaymış bir güç toplanması söz konusudur. Tipik başkanlık sisteminde yasama organının dengelediği başkan, yasama gücünü de arkasına almaktadır.<sup>1067</sup> Oysa Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde başkan, Anayasanın izni ve çerçevesinde özellikle Cumhurbaşkanı Kararnamesi vasıtasıyla adeta yasama yetkisi ile donatılmaktadır. Ayrıca başkan ile meclisin seçimlerinin aynı tarihte yapılmasını emreden düzenleme ve Cumhurbaşkanı adayının aynı zamanda partili olabilmesi iznini veren hükümler de güçlü yürütme olgusunu pekiştirmektedir.

Bu bağlamda Linz başkanlık sistemine dahi şüphe ile yaklaşmaktadır. O, başkanlık sisteminde iktidarın kişiselleşmesine yol açan anayasal düzenlemelere karşı derin bir kaygı taşımaktadır. Esasen bu durum başkanlık sisteminin çıkmazlarından biridir. Bu çıkmazı ifade babında Linz Roma döneminden örnek vererek "... kralların ve caudillo'ların anıları ve korkuları kolay kolay kaybolmamaktadır" der. Buna göre kişiselleşmiş keyfi iktidar potansiyeline karşı konulabilecek anayasal engel "yeniden seçilme yasağı"dır. Linz bunun yanında başkanın atamaları üzerinde yasama organının tavsiye ve onay yetkileri, impeachment mekanizması, bağımsız yargı kurumlarının varlığı ve Şili'deki Contralario türünden kurumların da başkanlık yürütmesindeki kişiselleşme eğilimlerine karşı bir tür emniyet sübabı işlevi gördüğünü belirtmektedir. Bununla beraber yürütme organının aşırılıklarını engeleme noktasında, bir diğer müspet etkinin kaynağının da silahlı kuvvetler olduğunu belirten Linz, gerçekten de kimi siyasal kültürlerde, silahlı kuvvetlerin arabulucu bir güç olarak siyasal müdahalede bulunmasını ise, aşırılık sergileyen yürütme erkini frenlemede faydalı bir işlev biçiminde ortaya koymaktadır.<sup>1068</sup> Bu son görüş ise hukuk dışı bir olgu olduğu için tasvip edilemeyeceği gibi bu pragmatik yaklaşımla ileri sürüldüğü açık olan fikrin yol açacağı zaafiyetin kötü de olsa demokratik yöntemlerin aksine ülkeyi geriye götüreceği tartışmasız olan ihtilal anlayışına kapı açtığı için de kabul edilemez bulmaktayız. Sonuç itibarıyla bu tür bir müdahalenin demokratik bir hukuk devleti ile bağdaşması mümkün değildir.<sup>1069</sup>

<sup>1067</sup> Zaten başkanlık sisteminden mülhem sistemlerde görülen iktidarın kişiselleştirilmesi eğilimi burada katmerlanarak artmaktadır. Michael L. Mezey, **Presidentialism: Power in Comparative Perspective**, USA: Lynne Rienner Publishers, 2013, s. 10.

<sup>1068</sup> Bkz. Linz, *The Perils of Presidentialism*, s. 54 vd. Ayrıca bkz. Juan J. Linz, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", Derleyenler: Larry Diamond / Marc F. Plattner, (Çev. Ergun Özbudun), **Demokrasinin Küresel Yükselişi, Ankara: Yetkin Yayınları**, 1995, s. 146.

<sup>1069</sup> Fakat bu durum Linz'in yukarıdaki endişesini tamamen de boşa çıkarmamaktadır. Nitekim Latin Amerika tarihi buna ilişkin pek çok örnek ile doludur. Sorun bizim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi için de bir gerçeklik payı taşımaktadır. Gerçekten de mevcut hükümet sistemi birçok açıdan iktidarın kişiselleşmesi parametrelerini taşımaktadır. Türkiye'nin ideolojik toplumsal bölünmüşlüğü bir yana mevcut anayasal yapı da bu gerçekliği katmerli bir şekilde doğrulamaktadır. Dolayısıyla başkanlık sisteminden mülhem Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öyle görülüyor ki siyasal oluşum sürecini

### 3. 6. Türkiye'deki Hükümet Sistemi Pratiğinin Genel Değerlendirmesi: Demokratik Hukuk Devletini İnşa Etmek

Siyasi iktidar karakteri gereği dinamik bir yapı ve işleyiş gösterir ve hareket alanını sürekli genişletme meyili içerisindedir. Dolayısıyla siyasi iktidar temelini oluşturan güce bağlı olmadan, sosyal alana ilişkin ideolojik, dini ve siyasi her türlü farklılaşmayı denetimi altında tutmayı amaçlar. Bu şekilde siyasi iktidar politika oluşturma sürecinin yegane belirleyicisi olmak ister. Çünkü yalnızca bu güce ulaştığında çıkar ve tercihlerini koruyabileceğini bilir. Hemen dikkat çekelim ki bu vetire anayasacılık ve buna bağlı değerler dizisi olarak kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi ile ters düşer. Bu açmazdan çıkabilmenin yegane yolu yahut yöntemi; anayasal düzen ve hukuk sistemi içerisinde yer alan siyasi iktidarın, yine bu düzen ve sistem içerisinde tutulması, sınırlandırılması, diğer bir ifade ile denge ve denetiminin sağlanmasıdır.

Bireylerin temel hak ve özgürlükleri daha ziyade yasama ve özellikle de son dönemlerde yürütmenin güçlendirilmesi ile beliren siyasi iktidar tarafından tahrip edilmektedir.<sup>1070</sup> Şu halde hak ve özgürlükler üzerinde iki temel tehdit odağı vardır: yasama ve yürütme. Yasama organı olarak görev yapan meclisler kimi zaman anayasal düzeni tahrip eden ve siyaset alanını hukuk alanı aleyhinde genişleten yasalar oluşturabilmektedir. Bu bakımdan özellikle genel irade teorisi mitiyle çoğunlukçu yaklaşımın meczedildiği düşünce tarzı, ortaya sakat bir demokrasi ve bu eksende meclis kültürü çıkarmaktadır. Bu yaklaşıma göre yasama organı halk temelli olduğundan, mutlak egemen ve her iradenin üstünde olduğu kabul edilmelidir. Politika oluşturma süreci yasama organının tekelinde olmalıdır. Dolayısıyla yargı ve siyaset alanı, devletin yapısal koşulları ve hatta bir bütün şeklinde anayasal düzenin dizaynı yasama organı tarafından her zaman ortaya konulabilir.

Ancak burada sorunlu bir yaklaşım söz konusudur. Çünkü genel iradenin tecellisi olarak meşruiyet atfedilen çoğunlukçu demokrasi yaklaşımının fazlasıyla yüceltilmesi, adeta ilahi ve mistik bir değer atfedilmesi yanlıştır. Bireysel iradedeki yanılmayı kabul ediyorsak, bu iradelerin toplamı olarak kümülatif iradenin yanılabilirliği de evleviyetle kabul edilmelidir. Kaldı ki demokrasilerde genel iradenin oluşumu sanıldığı gibi kümülatif iradeyi bütünüyle yansıtmaz. Yine bununla birlikte kümülatif iradenin yanılığının ötesinde halk iradesinin oluşum tarzı da sorunludur. Çünkü etnik, dini ve ideolojik olarak bölünmüş toplumlarda kutuplaşma artar ve politika oluşum sürecinde iyi bir süreç yönetimi de çoğunlukla sergilenmez. Bu vetirede etnik, dini

---

oldukça katılaştıracak ve tekil ve tekel iktidar kurgusuyla iktidarı kişiselleştirecektir. Gerçi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi savunucuları bunu bir avantaj olarak görebilecektir. Zira onlara göre istikrarlı, etkin ve güçlü hükümetlerin kurulması her şeyden elzemdir. Fakat biz bu görüşe katılmıyoruz. Zira hükümet sisteminin temel işlevi kuvvetler ayrılığını gerçekleştirmek ve hak ve özgürlükleri yaşam pratiğine aktarmak olmalıdır.

<sup>1070</sup> Devlet iktidarını pekiştirmek için yürütme iradesini aşırı bir biçimde güçlendiren Anayasa, kuvvetler arası denge ve denetimi bozma pahasına, üniter devleti en katı merkezîyetçi biçimine sokmuştur. Tekil siyasal iktidar, öncelikle devlet içinde uygulanan hukukun tekliği kuralına dayanır. Ne var ki, Anayasanın kendisi, hukukun birliğini ve bütünlüğünü yadsımıştır. Bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, "Hukuku Gerileyen Anayasa", **Cumhuriyet Gazetesi**, 7.11.1997.

veya ideolojik semboller hakimiyet kurar. Bu nedenle de kümülatif iradenin oluşum ve işleyiş biçiminin sorunlu olduğu, hele ki çoğunlukçu bir yaklaşımda artık bu alanın sorun yumağı haline dönüşeceği söylenebilir.

Şu halde kümülatif iradenin, ki bu irade yasama ve yürütmenin bir birleşimi olsa da, “bölünmez, devredilmez, yanılmaz bir bütün”<sup>1071</sup> olarak görülmesi yerinde değildir. Dolayısıyla yasama da olsa yürütme de olsa kümülatif iradeyi temsil eden irade sınırlandırılmalı, dengelenmeli ve denetlenmelidir. Ters durumda demokratik hukuk devletinin bir anlamı olmaz. Çünkü yalnızca demokratik bir hukuk devletinde yasama ve yürütme yetki ve sınırları itibariyle çerçevelenmiş ve denetim altına alınmıştır.

Başkanlık sisteminde ve özellikle parlamenter hükümet sisteminde yasama organı genellikle siyasi iktidarla bir bütün olarak algılanmaktadır. Öyle ki parti içi demokrasinin yerleşmediği ortamda yasama organı adeta siyasi iktidarın bir türevi haline gelebilmektedir. Araçsallaşan yasama ve yürütmeyi bu şekilde yutan siyasi iktidar çoğunlukçu bir yaklaşımla beslediği takdirde hukuki sınırları aşması beklenebilir. Bu tür bir sistemde ise bir yandan lider kültürünün oluşması kaçınılmaz olur,<sup>1072</sup> diğer yandan da kuvvetler ayrılığı<sup>1073</sup> silikleşir. Böylece “otoriter rejimlere” kapı aralanır. Görüldüğü gibi yetki ve işlevleriyle yasama ve yürütmenin hukuki sınırları yeterince belirtilmediğinde, denge ve denetim<sup>1074</sup> mekanizması iyi bir şekilde kurgulanmadığında ya yasama kültürü ya da lider eksenli yürütme kültürü ortaya çıkar.

<sup>1071</sup> Niyazi Ökem, “Fransız Devriminin Felsefesi ve Türkiye”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 53(1-4), 1988-1990, s. 269.

<sup>1072</sup> Tabi bu tür bir durum parti içi demokrasiyi zedelemekle kalmaz aynı zamanda ülke demokrasisini de tehlikeye düşürür. Nitekim Turan’ın da belirttiği gibi lider oligarşisi demokrasinin işleyişini aksatmakta, gelişmesini ve yerleşmesini güçleştirmektedir. İlder Turan, “Türk Siyasi Partilerinde Lider Oligarşisi: Evrimi, Kurumsallaşması ve Sonuçları”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 45, 2011, s.1-21.

<sup>1073</sup> Nitekim Troper’in de belirttiği gibi “...erklerin bir denge içinde oldukları ve karşılıklı olarak birbirlerini denetleyebildikleri bir örgütlenme “ olarak erkler ayrılığı “farklı otoritelerin tek bir partinin ya da koalisyonun elinde olmadığı durumlarda etkili olabilir; zira tek bir parti her şeye egemen ise, artık denge yoktur.” Troper, s. 13.

<sup>1074</sup> Denge ve denetim mekanizmasının anlamının ortaya konulmasında Sevinç’in aktığı şu olay oldukça ders çıkartıcıdır. “Fren ve denge mekanizmasının nasıl işlediğini anlatabilmek için sanırım şu çarpıcı örnek yeterli olur. Görev süresi Ocak 2017’de tamamlanan Barack Obama’nın, son yılında Supreme Court’a yani ABD Anayasa Mahkemesine bir üye atamamasının öyküsü. Dokuz üyeli Yüce Mahkemenin gelmiş geçmiş en muhafazakar üyelerinden Antonin Scalia, kalp krizi sonucu öldü. Regan tarafından atanmıştı. ABD’de Yüce Mahkeme üyeleri istedikleri takdirde ölene dek görevlerini sürdürüyor. Son derece prestijli hakimler. Scali ölünce, Obama’nın eline büyük bir fırsat geçti. Kendi görüşlerine yakın bir yargıç atayarak Mahkemedeki dengeyi değiştirebilirdi. Son derece deneyimli ve her görüşten yurttaşın saygısını kazanmış, 63 yaşındaki Merrick Garland’ı seçti. Bu yaşta birini tercih etmesinde Senatoyu ikna çabasının da etkisi var. Çünkü başkanlık yarışının önde giden iki ismi Clinton ve Trump’un aklındaki adaylar çok daha genç. Cumhuriyetçilerin çoğunluğa sahip olduğu Senato, Obama’nın adayına taş koydu. Senato, Başkanın atamasını ‘onay’ yetkisine sahip. Karşı çıkanlar, yeni seçilecek başkanın atama yapmasından yana ve Obama’nın son yılında bir üye atamasını istemediler. Oysa daha önce de defalarca tanık olunmuş bir durum bu. Obama’nın kamuoyu oluşturma çabası işe yaramadı. Şimdi Donald Trump bir üye atayacak. İşte fren ve denge mekanizması, böyle bir şey!” Sevinç, Türkiye’nin Anayasa İmtihani, s. 135-136.

Fakat kimi zaman özellikle de çoğunlukçu demokrasi yaklaşımı doğrultusunda siyasi iktidara ilişkin sorunlu bir meşruiyet algısı görülebilmektedir. Gerçekten de yürütmenin, bir diğer söylemle siyasi iktidarın yasamayı etkisiz kılması demokratik olarak görülemez. Bu bağlamda anayasa yargısını da bir vesayet kurumu olarak görmek tam anlamıyla doğru olmayan bir bakış açısının sonucudur. Asıl olan demokrasinin bir matematiksel işlem şeklinde çoğunlukçu bir yaklaşıma indirgenmemesidir. Şu halde yasama ve yürütme arasında bir öncelik bağı kurmak yerinde değildir. Her iki erk de hukukla sınırlıdır. Zira kuvvetler ayrılığının işlevi çerçevesinde her iki erkin de birbirinden ayırt edilmesi ve hukuki denetime tabi olması hukuk devletinin gereğidir. Bu durum kuvvetler ayrılığının gerçek işlevinin ortaya konulması bakımından da önemlidir; zira kuvvetler ayrılığı yasama ve yürütme bloğu ve yargı olarak ayrımlandığında gerçek anlamından kopar. Çünkü çoğunlukçu yaklaşım ekseninde ve yasama-yürütme bloğu ile bir kümülatif irade mitosu oluşturulması demokratik hukuk devleti ile bağdaşmaz.

Bu doğrultuda Türkiye’de koalisyon hükümetleri dışındaki tek parti iktidarlara döneminde gerek toplumsal gerek siyasal alanda bireylerin hak ve özgürlüklerinin ve özerk yaşam alanlarının daraltılması demokrasi tarihimiz açısından acı bir tecrübe olarak halen millet hafızasındaki yerini korumaktadır. Gerek tek parti uygulaması<sup>1075</sup> gerek Demokrat Parti iktidarı dönemi bu bağlamda olumsuz örneklere sahiptir. Buradan çıkan sonuç şudur ki, her halükarda siyasi iktidarların özellikle yasamayı kuşatıcı refleksi demokrasi ile dengelenmeli ve korunmalıdır.

Burada fazladan çarpık bir hukuk sorunu anlayışı da ortaya çıkar. Dolayısıyla yasama ve yürütmesiyle bir bütünlük sergileyen siyasi iktidarın hukuk ihdası yetkisi de sorgulanır hale gelir. Çünkü siyasal irade etrafında tortulaşan erkler kümülatif görüntüyle tek tip bir yapıya bürünürler. Böyle bir siyasi iktidarın hükümler altındaki toplumda çoğulculuk tipleşir, özgür ve özerk yaşam alanı da daralır. Nihai olarak yargı da siyasallaşır ve araçsallaşır. Araçsallaşan yargı ise hak ve özgürlükler üzerinde ciddi tahriplere yol açar.<sup>1076</sup> Şu halde yargının araçsallaştırılmasının da engellenmesi demokratik hukuk devleti açısından ayrı bir zarurettir.

<sup>1075</sup> Yasama ve yürütme arasındaki dengesizlik ve yürütmenin yasama iradesi üzerindeki hegemonyası tek parti döneminde de büyük oranda söz konusu olmuştur. Ayrıca bkz. Mehmet Turhan, “Anayasanın Hak Temelli Yorumu ve Anayasa Yargısı”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 62(3), 2007, s. 382.

<sup>1076</sup> Şüphesiz siyasi irade endeksli bir yargının hak ve özgürlükler için tehdit oluşturduğu ampirik verilerle sabittir. Ancak yargının siyasi alan doğrultusunda yargısal alanı olabildiğince genişletmesi ve burada özerk bir yargı imparatorluğu kurması da her zaman için hak ve özgürlüklerin güvence altında olacağı anlamına gelmez. Nitekim Belge’nin de belirttiği gibi gerek Türkiye’de gerek diğer kimi ülkelerdeki yargısal aktivizm tavrındaki seçicilik yargısal güçlendirme ve yargısal bağımsızlık ile hakların gelişmesi arasındaki bağlantıyı sorgulanır hale getirmektedir. “Özellikle Türkiye örneğinde yürütme gücü azaldıkça haklarda artış olur” savı yerinde değildir. Ceren Belge, “Friends of the Court: The Republican Alliance and Selective Activism of the Constitutional Court of Turkey”, *Law and Society Review*, 40(3), 2006, s. 686. Dolayısıyla kimi zaman yargının siyasi irade karşısında bağımsızlığı, hatta tarafsızlığı dahi tek başına hak ve özgürlüklerin yaşam alanını genişletmeyebilir. Zira bir put yerine bir diğer put inşa edilerek yönetim karakteri değiştirilemez. Esas olan mekanik (mekanizma, siyasal ve hukuksal sistemin mimari yapısı), maddi (mekanik yapıya nitelik sağlayan evrensel değer ve ilkeler), dirimsel (tüm bunları içselleştiren insan kaynağı) olarak bütün boyutlarıyla yönetimin demokratik bir



Öte yandan kümülatif siyasi iradenin siyaset üretme yetkisi de sorgulanabilir. Siyasi aktörler politika oluşturmada sınırsız bir yetkiye sahip değillerdir. Zira bu süreç hukuk düzeni içerisinde belirlenmiş ve çeşitli sivil dinamiklerin devreye girebileceği heterojen bir yapıda olmalıdır. Sivil toplum, medya, siyasi partiler herhangi bir olgu etrafında çoğunluk olup olmadıklarına bakılmaksızın politika oluşum sürecine dahil edilmelidir. Böylece doğrudan veya dolaylı olarak politika oluşum sürecine toplumun tüm kesimlerinin katılımı sağlanmış olur. Bu nedenle demokrasilerde temsil ilkesinin gereği olarak çoğunluğun yönetme hakkı elbette vardır, fakat bu hakkın kullanımı hukukun sınırları içerisinde ve denetimli olmalıdır. Dolayısıyla anayasal demokrasi gerçek anlamına kavuşturularak toplumsal farklılaşma ve çoğulculuk muhafaza olunabilir.<sup>1077</sup>

Sonuç olarak hükümet sisteminden bağımsız bir şekilde değerlendirildiğinde demokratik bir hukuk devletinin kurulması kolay değildir. Çünkü bu anlamda pek çok iktidar odağının denge ve denetim altında tutulması gerekir. Türkiye'nin benimsediği başkanlık sisteminden mülhem sistemin denge ve denetim bağlamında iyileştirici ve düzeltici dokunuşlara ihtiyacı olan sorunlu alanları vardır. Tüm bunlara rağmen Türkiye'nin örnek alınabilir düzeyde bir demokratik hukuk devleti vasfını kazanma ve hayata geçirme tırmanışı kararlı bir şekilde sürdürülmelidir.

---

hukuk devletini hedeflemesidir. İşte burada denklemin esas değişkeni konumundaki yargı sorununa ilişkin sorulabilecek ama nasıl bir yargı sorusu bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır.

<sup>1077</sup> Ayrıca bkz. Martin Loughlin, "What is Constitutionalism?", **The Twilight of Constitutionalism**, Petra Dobner ve Martin Loughlin (Ed.), New York: Oxford University Press, 2010, s. 68-69.

## SONUÇLAR

### Sonuç I: Anayasanın Yeniden Yapılandırılmasının Gerekliliği, Demokratik Çoğulculuk ve Hak Eksenli Yönetim

Buraya kadar yaptığımız açıklamalardan da anlaşılacağı üzere 2017 Anayasa değişikliklerine ilişkin tespit ettiğimiz iki temel sorunlu alan bulunmaktadır. Bunlardan ilki demokratik müzakerecilik iken, ikincisi hukuki müzakereciliktir. Demokratik müzakerecilikten kastımız, müzakere yeteneğine haiz olan tüm demokratik paydaşların bir araya gelerek karar alma mekanizması oluşturmalarıdır.<sup>1078</sup> Hukuki müzakerecilikten muradımız ise özellikle anayasa yapım tekniğinde çoğulculuğun gerçekleşmesini sağlayacak siyasal ve sosyolojik tekniklerin uygulanmasıdır. Bu iki olgunun *a priori* olarak gerçekleştirilmesi hedef olan hak eksenli yönetimin inşa edilmesinin vazgeçilmezidir. Ülkemizde 2017 Anayasa değişikliğinin merkezinde yukarıda zikrettiğimiz iki mesele yatmakta ve bu müzakerelerin yokluğu ya da eksikliği Anayasanın yeniden yapılandırılması gerekliliğini beraberinde getirmektedir.<sup>1079</sup>

Günümüzde liberal demokrasinin çıkmaza girmesiyle<sup>1080</sup> ve özellikle çoğunlukçu yaklaşımlarla bulandırılmasıyla insan hak ve özgürlüklerinin ciddi tehdit altına girdiği

<sup>1078</sup> Ayrıca bkz. Levent Korkut, “Başlıksız Tebliğ”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 35, 2018, s. 47. Demokrasi pek çok parametre etrafında şekillenen bir rejim biçimidir. Bu temel parametreler yaşam, yürütme ve yargı arasındaki ilişkiler olduğu kadar siyasi partiler ve seçim sistemi gibi kurumları ve bunların etkileşimleridir. (Benzer bir vurgulama için bkz. Hüseyin Gül, İhsan Kamalak ve Songül Sallan Gül, “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi”, **Strategic Public Management Journal**, 3, 2017, s. 101-120.) Dolayısıyla devletin yapısal şartları bir bütün olarak değerlendirildiğinde demokrasiye ilişkin bir öngörüle bulunulabilir. Ancak tüm bunlara rağmen bir devlette yapısal şartların en önemli görünüm biçiminin hükümet sistemi teşkil ettiğini söyleyebiliriz. Bu bağlamda benimsenen hükümet sistemi ile demokrasi arasında yakından bir ilişki söz konusudur. Erklar birliği çerçevesinde başkancı rejimlere yol açan bir hükümet sisteminin demokratik niteliğinin zayıf olduğu söylenebilecektir. Bu sakınca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi için de geçerlidir. Gerçekten de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde gerek anayasal çerçevenin öngördüğü yasama ve yürütme ilişkileri gerek merkezi siyasi partiler ve siyasi partileri önceleyen seçim sistemi birlikte dikkate alındığında (Eda Bektaş, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri”, **Yasama Dergisi**, (39), 2019, s. 202) sistemin yürütme lehine kurgulandığı görülmektedir.

<sup>1080</sup> Liberal demokrasinin çıkmaza girişinin temel nedenleri şu şekilde belirtilebilir: a. Hakların ciddiye alınmaması, b. Demokrasiyi ayakta tutan kolonların, demokratik kurumların işlevsizleştirilmesi ve meşruiyetini yitirmesi (Bkz. Seymour Martin Lipset, **Political Man**, New York: Doubleday, 1959, s. 77), c. Hukukun, yani bir normlar bütünü (Zira Montesquieu’nun belirttiği gibi normların belirli bir sistem oluşturur. Bkz. Mehmet Sert, “Max Weber, Yirminci Yüzyılda Bir Montesquieu”, **Max Weber, Meslek Olarak Siyaset**, (Çev. Aşar Timuçin ve Mehmet Sert), İstanbul: Nemesis Kitaplığı, 2006, s. 10), olarak ortaya konulan anayasanın tözsel bir aşınmaya tabi tutulması, d. İrade sorununun Rousseaucu bir yaklaşıma indirgenmesi ve bu şekilde çoğunlukçu veya bir irade kültü ortaya konulması, e. Weberyen karizmatik, otoriter liderleri bağlayıcı araçların etkisizleştirilmesi, f. Schmitçi bir olağanüstü hal kuramının pratiğe dökülmesi ve bu doğrultuda *de facto* bir yönetim anlayışının benimsenmesi. Peki çıkmazda olan bir liberal demokrasi, ki Türkiye’de halihazırdaki durum budur, nasıl yeniden yapılandırılabilir? Bizim tespit ettiğimiz tek çıkış yol çoğulcu bir irade, hak eksenli yönetim ve anayasal ratio olan denge ve denetimdir.

söylenmektedir.<sup>1081</sup> İnsan hak ve özgürlüklerinin devlet ve diğer iktidarın görünüm biçimleri tarafından iradeci bir anlayışa indirgenmesi günümüzün popüler bir varış noktasıdır. Ancak bu ve türev anlayışların yürütme organı ekseninde otoriter rejimlere kapı araladığı söylenebilir.<sup>1082</sup> Gerçekten de küresel anlamda otoriter ve totaliter rejimlerin yükselişi söz konusudur.<sup>1083</sup> Geline noktada demokratik hukuk devletinin hiçbir coğrafyada garantisi yoktur.<sup>1084</sup>

Şu kadar ki demokratik hukuk devleti sisteminin de bir ilke sorununu içerisinde barındırdığını hemen belirtmek gerekir.<sup>1085</sup> Demokratik ilkeler yaşam pratiğine aktarılırken bazı çıkmazlarla karşılaşabilmektedir. Somut ilkeler manzumesinin zahiri görüntüsü olan demokrasinin ve bunun kurgusal yapısı olan hukuk devletinin yaşadığı paradoks örnek gösterilebilir. İlk kez Platon'un ortaya koyduğu bahse konu paradoks son derece basit olduğu kadar içinden çıkılmaz görünmektedir: “Halkın iradesi, kendi kendisini değil de ülkeyi bir tiranın yönetmesini isterse ne olacak?”. Platon özgürlüğün yasalara başkaldırmak ve sonra da özgürlüğe yüz çevirip bir tiran için can atmak üzere kullanılabileceğini söylemektedir. Platon'un bu söylemi, varsayımdan öte tarihte örneklerine sıkça rastlanan bir durumdur. Halk, kendi iradesi ile yönetme yetkisini, demokratik olmayan yöntemlerle yönetecek birine veya bir azınlığa devredebilmektedir. Gerçekten de Antik Yunanda seçimle iş başına gelen tiranlar ilk örneği oluştururken modern çağlarda daha trajik örneklerle de karşılaşmıştır. Nitekim Hitler seçimle iş başına gelmiş bir diktatördür.<sup>1086</sup> Bu bağlamda halkın iradesinin yürütme veya yasama organında kümelenmesi *a priori* bir sorundur.

Gerçeği Popper bu “demo” ve “krasi”ye<sup>1087</sup> ilişkin paradoksu şu şekilde çözmektedir: Demokrasinin amacı “kim yönetmeli” sorusuna bir cevap aramaktan ibaret değildir.<sup>1088</sup> Esas olan soru şudur: “siyasal kurumları nasıl örgütleyelim ki, kötü ya da yeteneksiz yöneticilerin çok fazla

<sup>1081</sup> Ayrıca bkz. Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy”, **Foreign Affairs**, 6(22), 1997, s. 26.

<sup>1082</sup> Freedom House son yıllarda liberal demokrasinin keskin bir inişe geçtiğini söylemektedir. Foreign Affairs de buna katılmakta ve buna ilişkin bir dosya hazırlamıştır. Bunun için bkz. Yascha Mounk, “The Dictators’ Last Stand”, **Foreign Affairs**, September/October 2019. Dosya için bkz. Giden Rose, “Autocracy Now”, **Foreign Affairs**, September/October 2019.

<sup>1083</sup> Dolayısıyla Bobbio'nun demokrasinin geleceğine ilişkin bir soruya verdiği “bilmiyorum” cevabı burada doğrulanmıştır. Norberto Bobbio, **The Future of Democracy**, (Çev. Roger Griffin), Ed. Richard Bellamy, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987, s. 24. Gerçi Bobbio kendisini kronik depresif olarak nitelendirmektedir. Ancak en azından demokrasi konusundaki cevabına biz de katılmaktayız. Luca Baccelli, “Norberto Bobbio: An Age of Rights without Foundations”, **Iris**, II, 2010, s. 401. O zamandan bu zamana demokrasi değerlerini ve buna bağlı olarak ilke kaybetmektedir.

<sup>1084</sup> Weber'den bu yana bu savımız her defasında doğrulanmaktadır. Bu konuda ne yazık ki biz de Weber gibi pesimistiz. Ayrıca bkz. Sven Eliaeson, “Max Weber and Plebiscitary Democracy”, **Democracy and Modernization**, R. Schroeder (Ed.), London: Palgrave Macmillan, 1998, s. 47.

<sup>1085</sup> Bunun da ahlaki, hukuki ve siyasi boyutları mevcuttur. Bkz. Mark Freeman, “Constitutional Frameworks and Fragile Democracies: Choosing Between Parliamentarism, Presidentialism and Semi-Parliamentarism”, **Pace International Law Review**, 12(2), 2000, s. 254.

<sup>1086</sup> Mümtazer Türköne, **Siyaset**, İstanbul: Etkileşim Yayınları, 2013, s. 174.

<sup>1087</sup> Ayrıca bkz. Hans Kelsen, “Foundations of Democracy”, **Chicago Journals-Ethics**, 66(1), Part 2, 1955, s. 2.

<sup>1088</sup> Filipe Teles, “Political Leaders: The Paradox of Freedom and Democracy”, **Revista Enfoques**, X(16), 2012, s. 120 vd.

zarar vermeleri önlenebilsin?”.<sup>1089</sup> Bu şekilde olunca demokrasi yönetme hakkının kimde olduğuna dair bir sorundan uzaklaşmakta, bunun yerine iktidarın denetlenmesi sorunu ön plana çıkmaktadır.<sup>1090</sup> Bu denetlemenin de kurumsal bir denetim olması gerekmektedir.<sup>1091</sup> Popper kısaca bu paradoksun çözümü için çoğulculuk ve anayasal denetimi önermektedir.<sup>1092</sup> Ancak bu çözüm kafi değildir. Sonuç olarak halkın yönetim faaliyetini askıya alan iradesinin yerine bir diğer iradenin yerleştirilmesi gerekmektedir.<sup>1093</sup> Peki, bu “başka irade”nin demokratik olması nasıl sağlanacaktır?<sup>1094</sup>

Kanımızca bu sorun demokratik hukuk devleti ve buna bağlı ilkeler dizisine<sup>1095</sup> ilişkin irade sorunu etrafında dğümelenmektedir.<sup>1096</sup> Buna göre insan iradesi<sup>1097</sup> mümkün olduğunca yönetim faaliyetinden soyutlanmalıdır.<sup>1098</sup> Burada örneğin demokrasinin yürütme iradesi çerçevesindeki

<sup>1089</sup> Benzer doğrultudaki sorunu Bobbio da dile getirmektedir. Aktaran Gerardo L. Munck, “What is Democracy? A Conceptualization of the Quality of Democracy”, **Democratization**, 23(1), 2016, s. 12.

<sup>1090</sup> Unutulmamalıdır ki demokrasi seçime bağlı salt matematiksel bir işlemde ibaret değildir. Demokrasi seçimin ötesinde bir değer ve ilke bütünü taşımaktadır. Ayrıca bkz. Munck, a.g.e., s. 2..

<sup>1091</sup> Türköne, s. 174.

<sup>1092</sup> Bunlara demokraside kolektif kararların kimin alacağı sorunu ve buna ilişkin hangi prosedürlerin benimsenmesi gerektiği sorunun da çözülmesi gerektiği de eklenebilir. Bobbio, *The Future of Democracy*, s. 24.

<sup>1093</sup> Bu durum Lefort’un “iktidar boşluğu” kavramını hatırlatmaktadır. Şüphesiz iktidarsız bir alan oluşturmak kabul edilebilir değildir. Fakat burada önemli olan iktidarın tanımlı, belirli, sınırlı, dengeli ve denetimli olmasıdır. İşte bunu sağlayan ise anayasadır. Zira anayasa evrensel hukuk ilkelerini içererek meşru bir yönetimin oluşmasını ve uygulanmasını sağlar. Bu doğrultuda bkz. Petra Dobner, “More Law, Less Democracy”, **The Twilight of Constitutionalism**, Petra Dobner ve Martin Loughlin (Ed.), New York: Oxford University Press, 2010, s. 143.

<sup>1094</sup> Türköne, s. 174.

<sup>1095</sup> Weber siyaseti nasıl ki iktidara katılmak ya da iktidarın bölüştürülmesini etkilemek olarak görüyorsa biz de ilke ile bu çabanın sınırlandırılmasını, dengelenmesini ve denetlenmesini kastediyoruz. Bkz. Weber, **Meslek Olarak Siyaset**, (Çev. Afşar Timuçin ve Mehmet Sert), İstanbul: Nemesis Kitaplığı, 2006, s. 27.

<sup>1096</sup> Şüphesiz demokratik hukuk devletinin çekirdeğini insan onuru ve dolayısıyla insan hakları oluşturmaktadır. Bu bağlamda da Bobbio hakların anaysallaşması, haklarının alanının genişlemesi, hakların çeşitli toplum katmanları etrafında (kadın hakları, çocuk hakları gibi) özelleştirilmesi ve hakların küreselleşmesi şeklinde temel üç adım öngörmektedir. Bkz. Baccelli, s. 402-403.

<sup>1097</sup> Demokrasi yalnızca “rule by the people” değildir. Çoğunluk elbette yönetecektir ancak meşru olmak kaydıyla. Meşruluğun temeli ise anayasal insan haklarının korunması ve geliştirilmedir. Bu doğrultuda Habermas ve Dworkin’in görüşleri için bkz. Cornelia Schneider, “The Constitutional Protection of Rights in Dworkin’s and Habermas’ Theories of Democracy”, **UCL Jurisprudence Review**, 2000, s. 101-103 vd.

<sup>1098</sup> Anayasa yapımının şartları onun amaçlarına göre üç hedefte toplanabilir: (Bkz. Matthias Herdegen, “Anayasa Yapımının Sınırları”, (Çev. Naim Demirel), **Anayasa Teorisi**, Otto Depenheuer ve Christoph Grabenwarter (Ed.), Çev. Ed. İlyas Doğan, İstanbul: Lale Yayıncılık, 2014, s. 365).

a. Anayasanın ortadan kaldırılmasının meşruluğu anlamında anayasal düzenin devamlılığı

b. Anayasa Yapımının demokratik meşruluğu

c. İnsan haklarının korunması

Herhangi bir iradeci kırılma olmadan meydana gelen anayasa değişimi şeklinde anlaşılan anayasal düzenin devamlılığı, her bir anayasa yapımında, hukuki barışa ve devamlılığa dayanan meşruiyeti gerçekleştirmeye yönelik ana kaygıya işaret etmektedir. Dolayısıyla o, hukuku kuşatmaya çalışan her iradeci yaklaşımın hayaletine karşı direnmektedir. İradenin devrimci yaklaşımını öteleyen anayasanın varoluşsal tözü hukukiliği ve buna bağlı hakları korumaktadır. Nitekim anayasa metninde yer alan insan haklarının sağlanması hem evrensel hukukiliği yansıtır hem de anayasa yapmanın içeriğe bağlı meşruiyetini güven içine alır. 2017 Anayasa değişikliği kurucu ve şekillendirici bir mahiyete sahiptir;

paradoksu da irade içi bir sorundan kaynaklanmaktadır. Kökeni irade olan bu sorunlar ve paradokslar yumağı diğer değerler ve alt ilkeleri için de geçerlidir. İrade yürütme iradesine karşı bir direnç ve çekim merkezi niteliğindedir; bir yandan yürütmeye direnç gösterir diğer yandan kümülatif refleksler geliştirir. Onun için demokraside sıradışı bir anlayış olarak çoğulcu demokrasi veya aşağıda biraz daha kapsamlı değineceğimiz Dworkin'in ortaya koyduğu şekilde "ortaklık demokrasisi" arayışı söz konusu olmaktadır. Nitekim bu arayış çoğunluğun dizginlenmesini, hak ve özgürlüklerin korunmasını<sup>1099</sup> ve nihayetinde seçici iradenin olabildiğince dışlanmasını hedeflemektedir.

Peki, yürütmeye ilişkin irade sorunu nasıl aşılacaktır? Kanımızca adalet, eşitlik ve özgürlük en yüksek değer ve demokratik hukuk devleti<sup>1100</sup> en temel ilke olarak dikkate alınmadığı takdirde, adil, eşitlikçi ve özgür bir toplumun inşası söz konusu değildir.<sup>1101</sup> Bu durumda yaşam pratiğinde iradenin egemenliği devam eder ve haklar ve özgürlükler ise yalnızca ihtimaller, toplumun belli kesimleri ve fırsatlar etrafında kümelenmiş olarak yürütme iradesinin tüm keyfiyetiyle erozyona uğrayacaktır. Şu halde birer değer olarak adaletin, eşitliğin ve özgürlüğün olabildiğince hukuksal bir forma ve dolayısıyla güvenceye bağlanarak seçici irade ve irade içi sorunlara rağmen yaşam pratiğine aktarılabilir kılınması gerekir. Bu noktada da değerlerin somutlaştırılmaları ve alt ilkelere ayrımlanması faaliyeti zorunludur. İşte kuvvetler ayrılığı, hukuk devleti ve çoğulcu demokrasi gibi ilkeler kümesi bu bağlamda ortaya çıkmaktadır. Yürütmede temerküz eden seçici irade ve bunun oluşturduğu sorunlar yumağı da ancak bu ilkeler ile çözümlenebilir.

---

dolayısıyla yalnızca yürürlükteki bir metnin değiştirilmesini hedeflememektedir. Ancak var olan anayasal töze bağlı olmamak, aksine orijinal bir anayasa tasarımı ile ortaya çıkmak her zaman için iyi bir şey değildir. 2017 Anayasa koyucusuna verilen yetkideki meşruluk sorunu birkaç şekilde ortaya çıkmaktadır. Bir defa anayasanın ortadan kaldırılması hedefi de facto rejimin anayasal üstü bir hukuk parantezinde değerlendirilmesine yol açmıştır. İkinci olarak anayasa yapımının demokratik meşruluğu da anayasa değişikliğine girilen ortama bakıldığında sorunlu olduğu görülür. Başta ifade özgürlüğü, muhalefet hakkı olmak üzere çoğu hayati insan hakkı anayasa oluşum sürecinden dışlanmıştır. Üçüncü olarak anayasal kurgu bu şekilde oluşturulduğunda insan haklarının da yeterince güvence altında olmadığı görülmektedir. Anayasanın tözü olmadan bir anayasacılıksız anayasa olgusu burada söz konusudur. Anayasayı değiştiren güç anayasayı yapan güce karşılık gelerek insan hakları açısından oldukça ağır şartlarda bir kurucu iktidar pratiği sergilemiştir. Çünkü her şeyden önce kurucu güç siyasi iradeyi saf şekliyle pozitif hukuku kullanarak anayasanın üzerinde bir hayalet kurgulamıştır. Şu halde referandum ile ortaya çıkan halk iradesi ile gerçekleştirilen değişiklikte, ne parlamenter sistemdeki ne de başkanlık sistemindeki kanun koyucunun özelliği kullanılmıştır. Sonuç olarak 2017 Anayasa değişikliğindeki kurucu iktidar pratiği ne şekli meşruluk ne de maddi meşruluğa sahiptir.

<sup>1099</sup> Bobbio'nun belirttiği gibi hak ve özgürlük olmadan demokrasi olmaz. Richard Bellamy, "Norberto Bobbio: The Rule of Law and The Rule of Democracy", *Iris*, 3, 2011, s. 54.

<sup>1100</sup> Peki bu anlamda bir demokrasinin ahlaki temeli nedir? Mainwaring ve Dahl'ın da belirttikleri gibi adil, eşit ve özgür bir yarışma ortamının sağlanması ve hak ve özgürlüklerin korunmuş olması gerekir. Mainwaring, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy*, s. 201.

<sup>1101</sup> Bu bakımdan genel ve eşit oy, temsil ve vekalet, parlamenter meşruiyet gibi kavramlar olsun, hukuk devleti, bağımsız yargı, temel ve siyasal hak ve özgürlükler olsun, demokrasi denilen ilkeler ve kurumlar bütünü oluşturulan öğelerin hepsinin temelinde iki ana kavram, bunların türetildiği iki öncül bulunmaktadır: Eşitlik ve özgürlük. Öncelikle de eşitlik. Taha Parla, "Özgürlük, Eşitlik, Demokrasi", *Yeni Gündem Dergisi*, Demokrasi Dosyası II, 1 Haziran 1985.

Bu bakımdan siyasi iktidar ve yürütme ilişkisini ele aldığımızda ilk göze çarpan husus, iktidarın yürütme organında birleşimi ile iktidar olgusunun ilkel ve tekel bir toplanmasının tezahürü olduğudur.<sup>1102</sup> Siyasi iktidarın hükümet yerine meclis uhdesinde kullanıldığı form olan meclis hükümet sistemi, demokratikleşmenin ilk basamağı hüviyetindedir.<sup>1103</sup> Bu durum aynı zamanda siyasi iktidarın oluşum ve işleyişini belirleyen seçici irade sorununu çözümlenmektedir. Zira hükümleranın böyle oluşumu ve işleyişindeki meşruiyet, doğrudan halkın iradesine dayanmakta ve aracısız yansımaktadır. Bu formun bir sonraki aşaması, yani meclisten siyasi iktidarın hangi sistem tercih edilmiş olursa olsun yürütme erkine doğru aktarımı ise siyasi iktidarın kullanımında bir geriye dönüşü ifade etmektedir.

Bu şekildeki açıklamadan sonra çalışmada peşine düşülen temel husus, iktidarın somutlaşmış bir biçimi olarak beliren yürütme organında<sup>1104</sup> denge ve denetim mekanizmalarının tam işlemediği bir hükümet sistemi benimsendiğinde ortaya çıkabilecek sorunları ve demokratik hukuk devletindeki konumunu tespit etmektir.<sup>1105</sup> Bu noktada da yürütmenin irade sorunu ile karşılaşmaktayız. Hukuk devletinde bu sorun demokrasi ve özellikle de çoğulcu demokrasi anlayışı ile çözüme kavuşturulmaktadır. İşte bu noktada demokratik bir hukuk devletinde yürütme organının irade sorununa dair yaklaşım ve çözüm önerisi olarak, yukarıda ismen temas ettiğimiz ve

<sup>1102</sup> Nitekim Montesquieu da “İstibdad yönetiminin niteliği gereği, bütün yetkileri elinde bulunduran tek kişi, yürütme yetkisini de yalnız bir kişiye bırakır. Beş duyusunun birden devamlı olarak, ‘Sen her şeysin, başkaları hiçbir şey değildir’ dediği kişi doğal olarak tembel, bilgisiz olur; sevişmekten başka bir şey düşünmez, hiçbir şeyle uğraşmaz. Devlet işlerini birçok kişinin eline bırakırsa bunların aralarında kavga çıkar; hükümdara bağlılıklarını göstermek için hileye başvurmadan adeta yarışlar; bu yüzden de hükümdar yönetimi yeniden eline almak zorunda kalır.” demektedir. Montesquieu, a.g.e., s. 57.

<sup>1103</sup> Anayasaların temelinde parlamentoculuk hareketleri ile hak ve özgürlük istemleri yatmaktadır. Hak ve özgürlük bildirilerinin ilki İngiltere’de Kral Yurtsuz Jean tarafından kabul edilen 1215 tarihli Magna Carta Libertatum’dur. Büyük Şart’ın 12. ve 14. maddelerine göre Kral, feodal beylerden ancak rızalarıyla ve Büyük Kral Konseyinin kararıyla yeni vergi alabilecek; 39. Maddeye göre özgür bireyler mahkeme kararı olmaksızın tutuklanmayacak, mallarına el konulmayacak, sürgüne gönderilemeyecekti. 41. maddeye göre ise tüccarlara ticaret özgürlüğü getirilmekteydi. 1628 tarihli Petition of Rights ile vergi alınmasının parlamentoca çıkarılacak bir kanuna bağlanması ve bireyin tabii hakim ilkesiyle hukuk güvenliğinin güvence altına alınması; 1679 tarihli Habeas Corpus Act ile İngiliz yurttaşlarının keyfi tutuklanmalra karşı hukuk güvenliği tesis edilmişti. İngiliz hakimleri bu konuda oldukça başarılı olmuşlardır. 1689 tarihli Bill of Rights ile Kral karşısında parlamentonun yetkileri artırıldı. Kralın yasama yetkisi kaldırıldı, kürsü dokunulmazlığı sağlandı ve bireylere Kral’a dilekçe verme hakkı tanındı. 1701 tarihli Act of Settlement ile Kral’ın parlamento üzerinde yetkileri sınırlandı. Kral, parlamentonun onayı olmadan savaş ilan edemeyecek parlamentonun izni olmadan ülkeyi terk edemeyecek, Avam Kamerası tarafından suçlanan Kral Konseyi üyelerinin yargılanmalarını engellemeyecekti. İşte bütün bu belgelerin ortak hedefi parlamentonun yetkilerini genişletip, monarkın söz konusu bu haklara saygı duymasını sağlayacak siyasi özgürlük alanını genişletmek diğer yandan hak ve özgürlükleri etkili bir şekilde güvence altına almaktır. Ümit Kardaş, **Demokrasi ve Hukuk Krizi**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2010, s. 236-237.

<sup>1104</sup> Çünkü İktidar, sonuçta, bir exercitium, yani bir yetki kullanımudur. Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan), Ankara: Yetkin Yayınları, 1996, s. 30.

<sup>1105</sup> Burada da her şeyden önce belirtmek gerekir ki demokrasi iktidarın el değiştirilebilir olduğunu vurgulamaktadır. Linz, The Perils of Presidentialism, s. 66. Demokrasinin özünde bir iktidar aktarımı olduğu kadar iktidarın paylaşılması ve geçici olması gibi özellikler söz konusudur.

benimsediğimiz Dworkin’in esaslı mahiyetteki analitik görüşü olan “ortaklık demokrasisi”ni ana hatlarıyla ele alalım.

Gerçekten de ortaklık demokrasisi söz konusu ihtiyaca cevap verebilir. Zira ortaklık demokrasisi anlayışında halkın kendi kendisini yönetmesi bir şirketteki veya ortaklıktaki ilişkiye benzemektedir. Nasıl ki bir şirkette yönetici olarak seçilenler yalnızca kendilerini seçenler için değil tüm ortakların çıkarını gerçekleştirilmeye yönelik kararlar alıyorsa, ortaklık demokrasisinde de yönetici olarak seçilenler toplumun tümünü gözetken kararlar almak zorundadırlar.<sup>1106</sup> Görüldüğü gibi ortaklık demokrasisi “çoğunlukçu demokrasi” anlayışı kadar yaygın bilinmemekle birlikte, demokrasi hakkında farklı bir bakış açısı sunmaktadır.<sup>1107</sup> Peki, insanların aralarında anlaşmazlıklar olsa bile, tıpkı bir ortaklıkta olduğu gibi, birbirlerinin çıkarını gözeterek kararlar almasını sağlayan şartlar nelerdir?

Devlet iktidarının (veya siyasal iktidarın diğer görünüm biçimlerinin) bireylerin yönetim iradesine tabi kılınmasıyla demokrasi, anayasal devlet için kurucu bir ilke olan bireysel özgürlüğü tamamlamaktadır. Bireylerin kamu gücünü şahıs ve içerik açısından takdir etme hakkı olmasaydı, bu kaide eksik kalırdı. Gerçekten de kamu gücüne özgür ve eşit katılım talebi insan onurundan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla eğer bireylere “ilkesel olarak bir siyasal iktidarı ...şahıs ve içerik yönünden eşitçe ve hürriyet içinde belirleme imkanı tanınmamışsa, ona tabi olmak zorunda değiller”.<sup>1108</sup> Görüldüğü gibi özgürlük ve insan onuru odaklı bir demokrasinin gerekçelendirilmesi, temelde iktidarı sınırlandırma<sup>1109</sup> eğiliminde olan bir anlayışa dayanmaktadır.<sup>1110</sup>

<sup>1106</sup> Dworkin, *Siyasal Anayasanın Ahlaki Temeli*, s. 28.

<sup>1107</sup> Hayek’e göre doktriner demokratın kritik kavramı halk egemenliğidir. Bu çoğunluk yönetiminin sınırsız ve sınırlandırılmaz olduğu anlamına gelir. Temelinde her türlü keyfi iktidarı önleme amacı taşıyan demokrasi ideali, bu biçimde, yeni bir keyfi iktidarın savunusu haline gelir. Yine demokratik kararın otoritesi, onun, üyelerinin çoğu için ortak olan belli fikirlerin bir arada tuttuğu bir topluluğun çoğunluğu tarafından yapılmış olmasına dayanır; bu genel ilkeleri ihlal etmek o anki çıkarına olsa bile, çoğunluğun bu ortak ilkelere tabi olması zorunludur. Bu yaklaşımın geçmişte çekiciliğini kaybetmiş bulunan “doğa yasası” ya da “toplumsal sözleşme” kavramlarıyla ortaya konulmuş olmasının önemi yoktur. Esas nokta değişmez; zira bir halkı toplum haline getiren böyle ortak ilkelerin kabulüdür. Bu ortak kabul özgür bir toplum için vazgeçilmez koşuldur. Bu çoğunluğun iktidarının genel olarak kabul edilen ilkelerle sınırlı olduğu ve bu sınırların ötesinde meşru bir iktidar olmadığı anlamına gelir. “Bir demokraside doğru, çoğunluğun doğru diye vaz’ettiğidir” biçiminde iddia ileri sürüldüğü zamandır ki, demokrasi demagoji istikametinde yozlaşır.

<sup>1108</sup> Hans-Detef Horn, “Demokrasi”, (Çev. Hüseyin Yıldız) **Anayasa Teorisi**, Otto Depenheuer ve Christoph Grabenwarter (Ed.), Çev. Ed. İlyas Doğan, İstanbul: Lale Yayıncılık, 2014, s. 778.

<sup>1109</sup> Bu doğrultuda Özbudun’un şu ifadelerini olduğu gibi aktarmakta fayda vardır. “*Demokrasi esas itibariyle çoğunluğun yönetimi (majority rule) olarak tanımlansa ve onun başlıca kriteri olarak iktidarın serbest, düzenli ve yarışmacı seçimler yoluyla belirlenmesi kabul edilse bile, iktidarı sınırlandırma ihtiyacı ortadan kalkmamaktadır. Çünkü Dahl, Diamond ve daha birçoklarının belirttikleri gibi seçimlerin gerçek anlamda serbest ve yarışmacı olmaları; ifade hürriyeti, değişik bilgi kaynaklarına ulaşma hürriyeti, siyasal örgütlenme ve faaliyet hürriyeti gibi daha birçok temel hak ve hürriyetin tanınmış ve güvence altına alınmış olmasını gerektirir. Aksi halde, hak iradesinin gerçek anlamda yansımadan söz edilemez. Çoğunluğun yönetme hakkı, azınlıkların ve azınlıklı bireylerin, başka bir çoğunluk oluşturabilmek için serbestçe faaliyette bulunabilme hakları ile sınırlıdır. Aksi halde, belli bir anda çoğunluğu elinde bulunduran grup, bu durumu sonsuza kadar sürdürebilir.*” Ergun Özbudun, **Anayasalcılık ve Demokrasi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s. 23-24. Kelsen’e göre de demokrasi çoğunluğun tahakkümüne karşı hukuksal denetim güçlendirilmesini gerektirmektedir.

Ülkemize göz attığımızda ise 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanlığı ekseninde iktidarın bir tekilleşmesi ve tekelleşmesi söz konusudur. Gerçekten de görev ve yetkileriyle birlikte iktidar Cumhurbaşkanlığı etrafında toplanmış ve Cumhurbaşkanı yönetimin merkez figürü haline gelmiştir. Yürütmeyi tek başına temsil eden Cumhurbaşkanı yasama ve yargıyı etkileyecek düzeyde yetkilere sahiptir. Bu durum da demokratik meşruiyet ve çoğulculuk<sup>1111</sup> bakımından sorgulanabilir bir nitelik taşımaktadır.<sup>1112</sup>

Bu bağlamda iki konuya odaklanmak gerekir. Bunlardan ilki demokratik meşruiyet; ikincisi ise çoğulculuk meselesidir.<sup>1113</sup> Esasında ikincisi birincisinin türevidir. Bunun temelinde hükümet sisteminde yürütmenin güç ve konumunu güçlendiren düzenlemelerin aceleye getirilerek hayata geçirilmesinden kaynaklanmaktadır.

Bilindiği üzere Anayasa değişikliği parlamenter sistemi kaldırmakta fakat çoğulcu demokratik bir başkanlık sisteminin ikame edildiği söylenememektedir. Bu değişiklikte Türk tipi bir hükümet sistemi getirildiği aşıkarak olmakla birlikte sistemi ayakta tutan ve ayırt edici unsuru olan denetim ve denge mekanizmaları konusunda palyatif çözümlerle yetinilmiştir. Yetkiler yürütme etrafında toplanmış, Cumhurbaşkanı yürütmenin başı olarak siyasi ve cezai sorumluluktan neredeyse ayırık tutulmuş, yasama ve yargı silikleştirilmiştir.

Biz yukarıda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini analiz ederken saf başkanlık karşısındaki konumunu ve dolayısıyla farklılıklarını detaylı bir şekilde vurgulamıştık. Peki, bu sistem işleyen bir demokrasi modeli ile uyumluluk gösterebilir mi? Burada yürütme yetkisini tek başına kullanan Cumhurbaşkanı, güç ve etkinliğini doğrudan seçilmekten almakta olup, Meclis

---

Bu bağlamda anayasa yargısı norm ihdas etme sürecinin anayasallığını sağlar ve özellikle de normların esas yönden anayasaya uygunluğunu güvence altına alınarak azınlıkların çoğunluğun suistimallerine karşı etkin bir şekilde korunmalarını gerçekleştirir. Kelsen'in bu görüşleri için bkz. Mehmet Turhan, **Anayasa Hukukunda Kelsenci Temalar**, Ankara: Hukuk Yayınları, 2017, s. 129.

<sup>1110</sup> Horn, s. 778. Bununla teşkil olunan ideolojik-amaçsal ilişkinin kökü Alman anayasal gelişmesinin ilk demokratikleşme çabalarına dayanmaktadır. 19. yüzyılda monarşik iktidarın yanında süreç içerisinde yetkileri artan halkın (burjuva) bir temsil müessesesi tesis edilince, bir anayasa düzeninin parçası olarak erken dönem anayasacılıkla beraber devlet iktidarını sınırlandırmayı amaç edinmişti. Bkz. Horn, a.g.e., s. 778-779.

<sup>1111</sup> Öyle ki bu sorun rejimi delegasyoncu demokrasiye evirebilecek bir sorundur. Bkz. O'Donnell, *Delegative Democracy*, s. 60.

<sup>1112</sup> Bu bağlamda Türkiye'nin demokrasi pratiğine yönelik bir örnek için bkz. İbrahim Ö. Kaboğlu, "31 Mart Seçimleri: Hukuk Yoluyla Demokrasi", **Birgün Gazetesi**, 4 Nisan 2019, 7.08.2019. Gerçekten de demokratik hukuk devletinin ve meşru bir siyasal çoğulculuğun benimsenen hükümet sistemi ile yakından ilgisi vardır. Buna göre de başkanlık sisteminin demokrasinin kalitesini düşürdüğünü ve hak ve özgürlük ekseninde bir meşruiyet sorununu doğurduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca bkz. Freeman, s. 256.

<sup>1113</sup> Yerleşik demokrasilerin olduğu ülkelerde parlamenter hükümet sisteminin tercih edildiğinin burada hatırlatılması gerekmektedir. Linz, *The Perils of Presidentialism*, s. 51. Gerçekten de parlamenter hükümet sisteminde demokratik meşruiyet ve çoğulculuk sorunu daha az yaşanmaktadır. Başkanlık sistemlerinde ise bu tür sorunlar çoğunlukla gündemde olmaktadır. Nitekim demokrasinin kalitesi endeksinde parlamenter hükümet sistemleri başkanlık sistemlerine göre önde gelmektedir. The Economist'in 2018 yılı demokrasi endeksine bakıldığında da bu durum doğrulanmaktadır. Bkz. The Economist, <https://www.economist.com/graphic-detail/2019/01/08/the-retreat-of-global-democracy-stopped-in-2018>, 13.08.2019. Ayrıca bu demokrasi endeksine göre Türkiye'nin on basamak daha gerileyerek 110. sırada yer aldığını da belirtmek gerekir.



kadar asli bir organa işaret etmekte ve bu meyanda bir egemenlik yetkisini kullanmaktadır. Doktrinde Gül, demokratiklik değeri bakımından, yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının göreve gelme usulünde, dolaylı meşruluktan doğrudan meşruluğa adım atıldığını söylemektedir.<sup>1114</sup> Bu şekildeki bir sonucun salt demokratik teori açısından doğru olduğu söylenebilir. Ancak burada sistem bütüncül incelendiğinde halk iradesinden bir daralmadan bahsetmek mümkündür. Şöyle ki, eğer Meclis yasamanın asliliğinden kaynaklanan egemenliğini etkin ve güçlü bir şekilde devam ettirseydi şüphesiz yürütmenin doğrudan halk seçiminden kaynaklanan demokratikliğinin artacağını söyleyebilirdik. Ne var ki, yukarıda detaylı incelediğimiz üzere, mevcut hükümet sisteminde kuvvetlerin hemen hepsi yürütme etrafında yoğunlaşmış gözükmektedir. Tüm bu gerçekliğe rağmen yürütme kuvvetinin bir de doğrudan bir demokratik meşrulukla donatılması, yürütmeyi ve dolayısıyla bunun yegane sahibi konumundaki Cumhurbaşkanını sistemin merkez figürü haline getirmekle kalmamakta, esasında Meclis kümülatif iradesi pasifize edilerek bir demokratik iradi daralmaya işaret edilmektedir.

## **Sonuç II: Genel Çıktılar**

Parlamentar hükümet sistemi de başkanlık hükümet sistemi de demokratik hukuk devletinin olduğu ülkelerde uygulanan rejimlerdir. Ancak belirtmek gerekir ki, çoğulcu temsili demokratik yaklaşımı dikkate alındığında bu iki sistemin birbirinden farklı sonuçlar doğurduğu bir gerçektir. Yürütmenin yasamadan doğduğu ve ona karşı siyasal bakımdan sorumlu olduğu parlamenter rejim ile yürütme iradesinin halk tarafından doğrudan veya benzeri yoldan seçildiği ve dolayısıyla aynen parlamento gibi halk iradesinden neşet eden ve güvenoyu gibi prosedürlere de yer verilmeyen başkanlık sistemi demokratik yönden farklı şekilde işlemektedir. Bununla birlikte gerek parlamenter sistem gerek başkanlık sistemi kendi içerisinde pek çok türe ayrılmaktadır.

Türkiye’de ise hükümet sistemi değişimine yönelik tartışmalar oldukça eskiye dayanmaktadır. Başkanlık sistemine geçilmesi yönündeki tartışmalar ilk defa Mart 1980’de Tercüman Gazetesinin düzenlediği Anayasa Seminerinde ve aynı yıl Yeni Forum Dergisinin ortaya koyduğu Anayasa Projesinde söz konusu olmuştur. Buna ilişkin öneriler keza 1982 Anayasasının yapımı aşamasında da tartışılmış ve Danışma Meclisinde hararetli tartışmalar gerçekleştirilmiştir. Ancak başkanlık sisteminin diktatörlüğe ve dolayısıyla demokratik olmayan bir yönetime yol açması ihtimali değerlendirilmiş ve başkanlık sistemine yönelik öneriler isabetli görülmemiştir. Bununla birlikte 1982 Anayasası klasik parlamenter sistemle bağdaşmayacak denli önemli yetkileri Cumhurbaşkanı uhdesinde toplamıştır. Daha sonra Turgut Özal ve Süleyman Demirel tarafından gündeme getirilen hükümet sistemi değişikliği önerisi, rağbet görmeyerek rafa kaldırılmıştır. Nihayet hükümet sistemi değişikliği 2017 Anayasa değişikliği ile vücut bulmuştur.

<sup>1114</sup> Cengiz Gül, **Demokrasi Teorisi Açısından Başkanlık/Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Demokratik Değeri**, Ankara: Adalet Yayınları, 2019, s. 298.

Parlamentar sistemden ayrılarak başkanlık hükümet sistemine geçişin ortak ve güçlü gerekçesi koalisyonlardan kurtularak hükümette istikrarı sağlamak ve bu şekilde uzun vadeli politikaların hayata geçirilmesine imkân tanımaktır. Başkanlık sisteminin, hükümet istikrarını oldukça etkin bir biçimde garanti ettiği açıktır. Bu bir avantajdır. Ancak başkanlık sistemi beraberinde bazı dezavantajları da getirmektedir. Bunlar da Linz'in teorik çalışmalar ve ampirik veriler ışığında ortaya koyduğu katılık, çifte meşruiyet, kazananın her şeyi alması, siyasi üslup ve dışarıdan gelenlerin siyasete katılmasıdır.<sup>1115</sup>

Öte yandan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin niteliğini, doktrinde ifade edilen<sup>1116</sup> başkanlık ve parlamenter hükümet sisteminin özelliklerini kıyaslayarak ortaya koymak istersek, şu unsurları tekrar hatırlatmak gerekir:

- a. Başkanlık sisteminde başkan doğrudan doğruya veya dolaylı olarak halk tarafından seçilir. Başkan yürütme yetkisini tek başına kullanır.
- b. Yasama yetkisini kullanan ve çoğunlukla kongre olarak adlandırılan organın tıpkı başkan gibi sabit bir süre için halk tarafından seçilmektedir.
- c. Yasama ve yürütme organlarının her ikisinin de birbirlerinin varlığına son verebilecek hukuki araçlardan yoksun olması gerekmektedir.

Parlamentar sistemin dayandığı temel unsurlar ise başkanlık sisteminkinden tamamen farklı bir özelliğe sahiptir. Bu unsurlar aşağıdaki şekilde tanımlanabilir:

- a. Yürütme gücünün parlamentodan çıkan ve parlamentonun güvenine tabi olan bir hükümet tarafından kullanılması,
- b. Devlet başkanının yürütme gücünü kullanımına sınırlı oranda katılımı,
- c. Yasama gücünü kullanacak olan parlamentonun halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi,
- d. Yasama ve yürütme güçlerinin, birbirlerinin varlığına güvensizlik oyu ve fesih mekanizmaları ile son verebilmeleri.

Peki, bu şekilde belirlenen başkanlık ve parlamenter sistemin unsurları dikkate alındığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ne tür bir sistemdir? Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin başkanlık sisteminden mülhem bir sistem olduğu söylenebilir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının yetkileri dikkate alındığında klasik başkanlık sisteminden daha güçlü ve etkin olduğu söylenebilecektir. Keza başkanın yasama organı

<sup>1115</sup> Linz'in bu doğrultudaki çalışmaları için bkz. Linz, *Presidential and Parliamentary Democracy: Does It Make Difference?*; Juan J. Linz, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Larry Diamond ve Marc F. Plattner (Ed.), Ankara: Yetkin Yayınevi, 1995; Juan J. Linz, "Başkanlık Sistemiyle Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları", **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı**, (Çev. Ergun Özbudun ve Levent Köker), Ankara: Yetkin Yayınevi, 1993.

<sup>1116</sup> Bkz. Serap Yazıcı, **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009, s. 212-213. Kuzu, *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, s. 16-17; Gözler, *Devlet Başkanları*, s. 17.

tarafından görevden alınabilmesi, başkanın yasama organını feshedebilmesi, başkanlık seçimi ile meclis seçimlerinin aynı tarihte yapılması, Cumhurbaşkanı yardımcılarının halk tarafından seçilmemesi, Cumhurbaşkanının kamu görevlilerinin atama yetkisinin Meclisin onayına tabi olmaması, Cumhurbaşkanının bütçe yetkisi gibi özellikleri düşünüldüğünde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin tipik bir başkanlık sisteminin ötesine geçtiğini dahi söylemek mümkündür. O halde başkanlık sisteminden mülhem uygulanmasından doğan artıları ve eksileri henüz ampirik olarak tespit edecek kadar geçmişi olmayan Türk tipi bir başkanlık sistemi ile karşı karşıya olduğumuzu söylemek yanlış olmasa gerektir.

Hemen belirtelim ki, başkanlık sisteminden mülhem olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi beraberinde pek çok soruna işaret etmektedir. Bu sorunlar denge ve denetim ve insan hakları boyutlarıyla farklılaşabilmektedir.

İlk olarak denge ve denetim mekanizmaları bağlamında fesih, bütçe ve veto yetkilerine değinmekte yarar vardır. 2017 Anayasa değişikliğine bakıldığında hükümet sisteminin parlamenter sistemden ve başkanlık sisteminden mekanizmalar içerdiği belirtilmelidir. Bir defa arketip başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi söz konusu değildir. İkinci olarak bütçenin süresi içerisinde kabul edilmemesi halinde önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre yeniden uygulanması gösterilebilir.

Denge ve denetim mekanizmalarının temel işlevi karar alım faaliyetini (decision making) iki organ arasında dağıtmak ve bir uzlaşma zemini hazırlamaktır. Bu şekilde halkın iradesinin maksimum seviyede politika oluşturma sürecine dahil edilmesi hedeflenir. Özellikle başkanlık sisteminde Meclisin sahip olduğu bütçe yetkisi ve Cumhurbaşkanının sahip olduğu veto yetkisi bu bağlamda değerlendirilebilir.

Arketip başkanlık sisteminde bütçe yetkisi denge ve denetim mekanizmasının temel direklerinden birisi olarak ortaya çıkar. ABD kendine özgü koşullarıyla ve arketip başkanlık sistemindeki değişkenleriyle bütçe üzerindeki tartışmaları bir kilitlenmeye sebep vermeden tamamlayabilmektedir. Ancak özellikle arketip başkanlık sistemine haiz olmayan diğer ülkelerde<sup>1117</sup> bütçenin hazırlanmasında, kullanımında ve denetiminde etkin ve bağımsız kamu idareleri söz konusudur. Bunlar meclisin nitelikli çoğunluğu ile seçilir ve başkan tarafından atanır. Üyeleri ise çoğunlukla farklı siyasi eğilim niteliğini taşır. İşte Türkiye açısından da bu nitelikteki kurumlara ihtiyaç vardır. Zira bütçe yetkisi ülkemizde arketip başkanlık sisteminden farklı bir düzenlemeye sahiptir ve denge ve denetim işlevini bu haliyle yerine getirmesi oldukça güçtür. Dolayısıyla Türkiye açısından da bu nitelikteki kurumların işlevlerinin ve denetim yetkilerinin genişletilmesi söz konusu olmalıdır.

<sup>1117</sup> Örneğin Şili’de Comptroller General, Uruguay’da Directors General, Arjantin’de The Office of the General bu şekildeki kurumlar olarak belirmektedir. Bkz. Yüksel, Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Güvence Altına Alınması Bağlamında Denge-Denetim Mekanizmaları, s. 12.

Keza başkanlık sisteminde bir diğer denge ve denetim aracı başkana tanınan veto yetkisidir. Türkiye’de bir yandan kısmi veto (line-item veto) yetkisinin korunması ve diğer yandan veto yetkisinin güçleştirici bir niteliğe kavuşturulması bir diğer denge ve denetim aracı olarak varlık bulmasını sağlamaktadır. Kısmi geri gönderme yetkisi pek çok başkanlık sisteminde olduğu gibi sistemde yer almaktadır. Bizde de bu yetki bir denge ve denetim mekanizması olarak işletilmesi durumunda olumlu sonuçlar verebileceğini söyleyebiliriz. Gerçekten de kısmi geri gönderme yetkisi karşısında Meclis yalnızca uygun bulunmayan maddeleri yeniden görüşecek ve politika oluşum sürecini buna göre yeniden belirleyebilecektir. Yasa yapma kültürü Türkiye’de bir denge ve denetim mekanizması olarak işletilecek olursa Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi demokratik hukuk devleti işlevini daha iyi bir şekilde yerine getirecektir. Ancak unutulmamalıdır ki Türkiye’de Cumhurbaşkanı partilidir ve başkanlık seçimleri Meclis seçimleri ile eşzamanlı olarak yapılmaktadır. Üstelik güçleştirici veto yetkisi sebebiyle Meclisin daha zayıf bir şekilde kurgulandığı söylenebilir. Bu haliyle Meclisin yasa yapma sürecinde aktif davranması gerektiği ve bunu bir denge ve denetim aracı olarak kullanması işletmesinden söz edilebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bir başka husus ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ilişkindir. Biz burada Cumhurbaşkanının kararname yetkisine özellikle insan hakları bağlamında değineceğiz. Kararname yetkisi Cumhurbaşkanına yasama ve yargı organı karşısında oldukça hukuki bir güç sağlamaktadır. Buradaki hukuki güç, Cumhurbaşkanının Anayasadan doğrudan yetki almasından ve bunun hukuksal düzen üzerindeki etki kapasitesinden kaynaklanmaktadır.

Ancak özellikle Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ekseninde insan hakları açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet sisteminde bir sorun alanı bulunmaktadır. Bunlar dörde ayrılabilir:

İlk olarak daha önce istisnai olarak ve ancak yetki kanunu ile çıkartılabilecek KHK’ların yerine artık neredeyse her gün çıkartılabilecek kararnameler söz konusudur. Üstelik kararnamelerin yetki sahasını tespit etmek imkansız değilse bile özellikle insan hakları alanında oldukça güçlüdür. Cumhurbaşkanı neredeyse her konuyu kararnameler ile düzenleyebilecektir ki bu durum insan hakları açısından ciddi tartışmalar beraberinde getirecektir.

İkinci olarak Meclisin Anayasanın 104. maddesine göre kararname ile aynı konuda kanun ihdas edebilecektir ve kararnameyi etkisiz kılabilecektir; ancak Cumhurbaşkanı yasama iradesinin kanun çıkartmasını zorlaştırıcı yetkileri söz konusudur. Çünkü Cumhurbaşkanının güçleştirici veto yetkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla da Meclisin Cumhurbaşkanı Kararnamesini etkisiz kılma gücü pek zayıftır. Bu şekilde de insan haklarına ilişkin pek çok konu yasama iradesince tartışılmayacak, sınırları belirlenmeyecek ve yürütmenin adeta tekeline bırakılacaktır.

Üçüncü olarak ilk bakışta insan haklarını ilgilendirmeyecek gibi gözükse de yürütme yetkisine ilişkin düzenleyici güç insan haklarını doğrudan etkileyebilecektir. Bir defa insan haklarını denetleme mekanizmalarının tamamı Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. İkinci

olarak insan hak ve özgürlüklerini ilgilendirecek pek çok hususun kararname ile düzenlenmesi söz konusudur. Nitekim Cumhurbaşkanı sekreteri niteliğindeki Adalet Bakanı tarafından işkence, ifade özgürlüğü gibi alanlarda yayımlanan genelgelerin ya Cumhurbaşkanının sekreteri olan Adalet Bakanı tarafından yayımlanması ya da kararname ile düzenlemeye kavuşturulması durumu ortaya çıkacaktır. Keza bu durum İçişleri Bakanlığı ve buna bağlı insan hakları birimleri için de söz konusudur.

Bununla birlikte sivil toplum insan haklarıyla ilgili konularda çalışmalarına da ket vurulacaktır. Zira yasama meclisinde insan haklarıyla ilgili bir konu tartışıldığında sivil toplum bu çalışmalara aktif olarak katılabilmektedir. Gerçekten de bir muhalefet partisi üyesi dahi bu tartışmaları ve sivil toplumun sesini Meclisin gündemine taşıyabilmektedir. Ancak aynı aktif katılım Cumhurbaşkanı kararnameleri için söz konusu olmayacaktır.

Şu halde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin atipik bir hükümet sistemi olduğunu söyleyebiliriz. Çalışma boyunca ele alınan konular ile demokratik hukuk devleti ilkesi arasında oldukça yoğun bir ilişki ağı olduğunu belirtebiliriz. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin demokratik hukuk devleti bağlamında pek çok sorun alanı bulunduğunu da söyleyebiliriz. Ancak bu sorun alanlarının çeşitli anayasal ve yasal düzenlemelerle aşılabileceği de yukarıda vurgulandığı üzere ortadadır. Zira ancak bu şekilde Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemi denge ve denetleme mekanizmalarının etkinliğine kavuşacak ve böylece demokratik hukuk devletine daha uygun bir hale bürünecektir.

Sonuç olarak demokratik hukuk devleti başkanlık sisteminin temel ögesidir. Bu bağlamda hiçbir zaman es geçilmeyecek temel olgu başkanlık sistemlerinde hak ve özgürlüklerdir. Hükümet sistemleri de bu temelde yapılandırılmalıdır. Şüphesiz Türkiye’de başkanlık sistemi uygulanabilir. Ancak bunun için şu ön koşullar mevcut olmalıdır: hak ve özgürlükler garanti altında olmalı, yürütme ve yasama iradesinden bağımsız ve tarafsız bir yargı inşa edilmeli, hukuk devleti-çoğulcu demokrasi-kuvvetler ayrılığı gibi evrensel hukuk ilkeleri adalet-eşitlik ve özgürlük prensipleri çerçevesinde ele alınmalı. Bu bağlamda bireyin hak ve özgürlüklerinin garanti altında olması için yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri birbirinden yalıtılmalı ve bu iradeler birbirlerini dengelemeli ve denetlemelidir. Burada özellikle yargı iradesi *primus inter pares* konumuyla varlık bulmalı ve denge ve denetimin başat aktörü olmalıdır. Bu koşullar sağlandıktan sonra ilk yapılması gereken siyasal katılım ve temsilin çoğulcu demokrasi ekseninde geliştirilmesidir. Bu bağlamda seçim sistemi ve siyasal partiler yapılandırılmalıdır. Türkiye’de siyasal sistem ve onun dayattığı kültür oldukça merkezîdir. Parti teşkilatları henüz tam anlamıyla kurumsallaşmamış ve partiler lider hegemonyası altında bir yönetim işleyişi göstermektedir. İşte tüm bunlar düzeltildikten sonra ve yeni bir anayasa inşa edilmekle birlikte başkanlık sistemi Türkiye’de uygulanabilir.

## KAYNAKLAR

- Abadan, Yavuz ve Savcı Bahri. **Türkiye’de Anayasa Gelişmelerine Bir Bakış**, Ankara: Ajans Türk Matbaası, 1959.
- Aberg, Jenny ve Thomas Sedelius. “A Systematic Review of Semi-Presidential Studies”, **Paper for presentation at the ECPR General Conference**, Prague, 7.10.2016.
- Ackerman, Bruce. “Constitutional Politics/Constitutional Law”, **The Yale Law Journal**, (99), 1989, s. 453-547.
- Ackerman, Bruce. “The New Separation of Powers”, **Harvard Law Review**, 113(3), 2000, s. 634-729.
- Ackerman, Bruce. “The Emergency Constitution”, **The Yale Law Journal**, 113, 2004, 1029-1091.
- Ackerman, Bruce. **The Decline and Fall of the American Republic**, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010.
- Ackerman, Susan, Diane Alferez Desierto ve Natalia Volosin. “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers Without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, **John M. Olin Center For Studies in Law, Economics, and Public Policy**, Research Paper No 418, Yale Law Press, 2010.
- Adadağ, Özen Ülgen. “Kanun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 36(1), 2019, 261-277.
- Agamben, Giorgio. **Homo Sacer**, (Çev. Daniel Heller-Roazen), Standford: Standford University Press, 1995.
- Agamben, Giorgio. **Means Without End: Notes on Politics**, (Çev. V. Binetti ve C. Casarino), Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.
- Agamben, Giorgio. **State of Exception**, Chicago: University Press of Chicago, 2005.
- Ağaoğulları, Mehmet Ali. **Ulus-Devlet Halkın Egemenliği**, Ankara: İmge Kitabevi, 2010.
- Ahmad, Feroz. **The Making of Modern Turkey**, London: Routledge, 1993.
- Akad, Mehmet ve Dinçkol, Bihterin Vural. **Genel Kamu Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları, 7. Baskı, 2013.
- Akal, Cemal Bali. **Hukuk Nedir?**, Ankara: Dost Kitabevi, 2017.
- Akbay, Muvaffak. “Amerika Birleşik Devletlerinin Anayasa Tarihi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 7(1-2), 1950, 18-39.
- Akçalı, Pınar. “Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, (**Yarı Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, İhsan Kamalak (Ed.), İstanbul: Klakedon Yayınları, 2014.
- Akgül, M. Emin. **Hükümet Sistemi Tartışması ve Türkiye Örneği**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2015.

- Akıncı, Berat. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Olası Demokratik ve Ekonomik Etkileri”, **International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic**, 12(24), Yıl Belirtilmemiş, s. 1-16.
- Akkan, M. Mustafa. “Güncel Tartışmalar Ekseninde Yetki Karşılaştırılması: ABD, Meksika, Fransa, Polonya ve Türkiye”, **Konya Ticaret Odası, Araştırma Raporu**, Konya: Yayınevi Yok, Nisan 2017.
- Akyol, Taha. “Yeni Sistem”, **Hürriyet Gazetesi**, 10 Temmuz 2018.
- Akyol, Taha. “Partili Başkan”, **Hürriyet Gazetesi**, 16 Kasım 2016.
- Albert, Richard. “Constitutional Amendment and Dismemberment”, **The Yale Journal of International Law**, 43(1), 2018, 1-84.
- Albert, Richard. “The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism”, **American Journal of Comparative Law**, 57, 2009, 531-578.
- Aldıkaçtı, Orhan. **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, 4 üncü Bası, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.
- Alkan, Haluk. **Yarı Başkanlık ve Türkiye’de Sistem Sorunu**, Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü, 2015.
- Alkan, Haluk. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 94, 2017, 2017, 1-6.
- Alkan, Haluk. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi”, **SETA Perspektif**, (165), 2017.
- Alkan, Haluk. **Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Ankara: Liberte Yayınları, 2018.
- Altıparmak, Kerem. “İnsan Hakları İçin Tüm Kalbimle Hayır”, <https://bianet.org/bianet/siyaset/185401-insan-haklari-icin-tum-kalbimle-hayir>, 2017, 20.04.2019.
- Altun, Fahrettin. “Cumhurbaşkanlığı Sistemi Demokratikleşme Arayışımızın Ürünü”, **Sabah Gazetesi**, <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/fahrettinaltun/2017/02/23/cumhurbaskanligi-sistemi-demokratiklesme-arayisimizin-urununu>, 20.04.2019.
- Akarçay, Ebru Rukiye İlter. “Karşılaştırmalı Perspektiften Başkanlık Sistemi Tartışması: Koalisyon İnşası ve Kuvvetler Birliğinden Kaçınmak Mümkün Mü?”, **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 4(1), 2016, 105-127.
- Akçakaya, Murat ve Abdülkadir Özdemir. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar”, **Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi**, 53(3), 2018, 922-944.
- Akdemir, Ali ve Mert, Gözde. **Liderlik Yönüyle Dünyadaki Başkanlık Sistemi**, İstanbul: Beta Yayınları, 2018.
- Aktürk, Ekrem Ali. “2007 Anayasa Değişikliği Hükümet Sistemini Yarı Başkanlık Hükümet Sistemine Dönüştürmüş Müdür?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.

- Aktürk, Ekrem Ali. "Hükümet Sistemi Arayışlarında Parti Sisteminin Rolü", **Uluslararası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı 3**, Murat Yanık, Hüseyin Özcan ve Ahmet Akcan (Ed.), İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları No: 171, 2012.
- Aldıkaçtı, Orhan. **Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1960.
- Almond, Gabriel ve B. Bingham Powell. **Comparative Politics**, Boston: Little, Brown and Company, 1966.
- Aliefendioğlu, Yılmaz. "Yasaların Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, 21(1), 1998, 5-39.
- Aliefendioğlu, Yılmaz. "Türkiye Anayasalarında Parlamenter Sistem ve Uygulama", **Bülent Tanör Armağanı**, Haz. Öget Öktem Tanör, İstanbul: Legal Yayınları, 2004.
- Aliefendioğlu, Yılmaz. "Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri", **Amme İdaresi Dergisi**, 25(2), 1992, 25-46.
- Aliefendioğlu, Yılmaz. "1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Yürütme İçerisindeki Yeri, Seçimi ve Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, (94), 2011, 329-358.
- Altay, Kamil. "**Türk Parlamento Hukukunda Gensoru**", Yasama Dergisi, C. 16, <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423938577.pdf>, 4.04.2019.
- Anselmi, Manuel. "Post-populism in Latin America: On Venezuela after Chavez", **Chin. Political Science Review**, 2, 2017, 410-426.
- Aolain, Fionnuala Ni. "Transitional Emergency Jurisprudence: Derogation and Transition", **Transitional Emergency Jurisprudence and the European Convention on Human Rights**, Antonie Buyse ve Michael Hamilton (Ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Anayurt, Ömer. **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.
- Aranson, Peter H., Ernest Gellhorn ve Glen O. Robinson. "Theory of Legislation Delegation", **Cornell Law Review**, 68(1), 1982, 1-67.
- Arduçoğlu, Artuk. "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", **Ankara Barosu Dergisi**, (3), 2017, 21-51.
- Arendt, Hannah. "Authority in the Twentieth Century", **The Review of Politics**, 18(4), 1956, 403-417.
- Arnauld, Andreas von. "Hukuk Devleti", **Anayasa Teorisi**, Otto Depenheuer ve Christoph Grabenwarter (Ed.), (Çev. Ed. İlyas Doğan), Çev. Arslan Topakkaya, İstanbul: Lale Yayıncılık, 2014.
- Arsel, İlhan. "Constitutional Development of Turkey Since Republic", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 18(1), 1961, 37-70.
- Arsel, İlhan. **Türk Anayasa Hukuku'nun Umumî Esasları**, Ankara: Yayınevi Yok, 1962.



- Arslan, Zühtü. “The **Role of Constitutional Courts in Uploading the Democratic State of Law: The Case of Turkey**”, [http://constitutionalcourt.gov.tr/files/pdf/baskanbey\\_konusma/30-11-2017.pdf](http://constitutionalcourt.gov.tr/files/pdf/baskanbey_konusma/30-11-2017.pdf), 13.04.2019.
- Arslan, Zühtü. “Devletin Hukuku, Hukuk Devleti ve Özgürlük Sarkacı”, **Doğu Batı Dergisi**, 4(13), 2000-2001, 67-89.
- Arslan, Rıza. “Başkanlık Sistemi ve Amerika Bileşik Devletleri”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, N. Talat Arslan (Ed.), Bursa: Alfa Yayınları, 2013.
- Arslan, Nagehan Talat. “İstikrar ve Temsil Paradigmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, N. Talat Arslan (Ed.), Bursa: Alfa Yayınları, 2013.
- Asche, Austin. “Parliamentary Democracy-Checks and Balances”, **Australasian Parliamentary Review**, 19(1), 2004, 139-143.
- Asker, Ali. “Rusya’da Yönetim Geleneğinin Değişmeyen Özelliği: Güçlü Yürütme”, **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2015.
- Aslan, Volkan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Kanunlara Uygunluğunun Denetimi ve Çeşitli Hususların Kararname İle Düzenleneceğinin Kanunlarda Belirtilmesi Üzerine”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 36(1), 2019, 139-161.
- Ataklı, Can. “Hükümeti Millet Seçiyor Yalanı”, **Sözcü Gazetesi**, <https://www.sozcu.com.tr/2017/yazarlar/can-atakli/hukumeti-millet-seciyor-yalani-1714571/> 20.04.2019.
- Atar, Yavuz. **Türk Anayasa Hukuku**, 7. Baskı, Konya: Mimoza Yayınları, 2012.
- Atar, Yavuz. “Demokrasiye Geçiş Sürecindeki Ülkelerde Anayasal Değişme ve Anayasal Dönüşüm”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 7(12), 1999.
- Atar, Yavuz. “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 36(1), 2019, 241-259.
- Atatüre, Süha. **Amerika Birleşik Devletlerinin Siyasi Yapısı**, İstanbul: Beta Yayınları, 2017.
- Atay, Ender Ethem. “Hukuk Devleti İlkesi Işığında İdarenin Denetimi ve Kamu Denetçiliği Kurumu”, **Kamu Denetçiliği Kurumu Dergisi**, (1), Aralık 2014, 1-30.
- Austin, John. **Hukukun Belirlenmiş Alanı**, (Çev. Ülker Yükselbaba), Saim Üye ve Umut Koloş, İstanbul: Tekin Yayınları, 2015.
- Autheman, Violane ve Sanra Elena. “Global Best Practices Judicial Councils, **FES Rule of Law White Paper Series**, 2004.
- Aydın, Ahmet Hamdi ve Pelin Aliyev. “Yarı-Başkanlık Sistemi Fransa Örneği”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, N. Talat Arslan (Ed.), Bursa: Alfa Yayınları, 2013.
- Aygün, Mert Hüseyin. Başkanlıktan Cumhurbaşkanlığı Sistemine: 2012 ve 2016 AK Parti Anayasa Önerileri, **SETA**, (163), 2017.
- Aytaç, S. Erdem, Ali Çarkoğlu ve Kerem Yıldırım. “Taking Sides: Determinants of Support for a Presidential System in Turkey”, **South European Society and Politics**, 22(1), 2017, 1-20.

- Ayvazoğlu, Beşir. **Tanrıdağı'ndan Hıra Dağı'na**, İstanbul: Kapı Yayınları, 2009.
- Baccelli, Luca. “Norberto Bobbio: An Age of Rights without Foundationas”, **Iris**, II, 2010, 401-422.
- Bağce, Emre. “Dilemmas of Democratization in Turkey with Special Reerence to ‘Modernization From Above’”, **İnsan ve İnsan**, (3), Kış 2015, 4-17.
- Bağlı, Mazhar. “Hikmet-i Hükümet”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, N. Talat Arslan (Ed.), Bursa: Alfa Yayınları, 2013.
- Ball, Alan R.. “Classification of Governments”, **Modern Politics and Government**, London: Palgrave, 1988.
- Baldwin, N. D. J.. “Concluding Observations: Legislative Weakness, Scrutinizing Strength?”, **The Journal of Legislative Studies**, 10(2-3), 2004, 295-302.
- Bagehot, Walter. **The English Constitution**, New York: Oxford University Press, 2001.
- Bakırcı, Fahri. “Yasama Sürecinin Hızlandırılması-Yasama Yetkisinin Devri ve Nedenleri Üzerine”, **Kamu Hukukunun Dönüşümü**, Kamu Hukukçuları Platformu, 29-30 Nisan 2017.
- Baranger, Denis ve Christina Murray. “Systems of Government”, **Routledge Handbook of Constitutional Law**, Mark Tushnet ve Cheryl Saunders (Ed.), London ve New York: Routledge, 2013.
- Başgil, Ali Fuat. **Esas Teşkilat Hukuku**, 1. Cilt, Türkiye Siyasi Rejimi ve Anayasa Prensipleri, Fasikül II, İstanbul: Yayınevi Yok, 1960.
- Başlar, Kemal. “Anayasa Mahkemesinin Yasama Yetkisinin Genelliği İlkesi İle İlgili Bir Kararının Düşündürdükleri”, **Yasama Dergisi**, (7), Ekim-Kasım-Aralık 2007, 19-40.
- Bauman, Zygmunt. **Özgürlük**, (Çev. Kübra Eren), 3. Baskı, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 2018.
- Bederman, David J.. **The Classical Foundations of the American Constitution**, New York: Cambrdige University Press, 2008.
- Belge, Ceren. “Friends of the Court: The Republican Alliance and Selective Activism of the Constitutional Court of Turkey”, **Law and Society Review**, 40(3), 2006.
- Bell, L.C.. “Following the Leaders or Leading the Followers? The US President’s Relations with Congress”, **The Journal of Legislative Studies**, 10(2-3), 2004, 193-205.
- Bellamy, Richard. “Norberto Bobbio: The Rule of Law and The Rule of Democracy”, **Iris**, 3, 2011, 53-59.
- Bentham, Jeremy. **Yasamanın İlkeleri**, (Çev. Barkın Asal), İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2011.
- Berkes, Niyazi. **Türkiye'de Çağdaşlaşma**, Ahmet Kuyaş (Ed.), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2012.
- Blockmans, Steven ve Sinem Yılmaz. “Turkey and the Codification of Autocracy”, **Policy Insights**, 10, March 2017, 2-14.

- Blondel, Jean. **Comparative Government**, Yer Yok: Macmillan Education, 1969.
- Blöndal, Jón R., Dirk-Jan Kraan and Michael Ruffner (2003), “Budgeting in the United States”, **OECD Papers**, 2003, <https://www.oecd.org/unitedstates/40001319.pdf>, 19.05.2019.
- Bilir, Faruk. “2007 Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Türk Hükümet Sisteminin Değerlendirilmesi”, **Uluslararası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı 3**, Murat Yanık, Hüseyin Özcan ve Ahmet Akcan (Ed.), İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları No: 171, 2012.
- Bobbio, Norberto. **The Future of Democracy**, (Çev. Roger Griffin), Richard Bellamy (Ed.), Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987.
- Boban, Davor. “The Presidential-Hegemonic Party and Autocratic Stability: The Legal Foundation and Political Practice in Kazakhstan”, **Zbornik PFZ**, 67(1), 2017, 55-83.
- Bogaards, Matthijs. “Comparative Political Regimes: Consensus and Majoritarian Democracy”, **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, March 2017, 1-31.
- Bogdanor, Vernon. “The Monarchy and the Constitution”, **Parliamentary Affairs**, 49(3), 1996, 407-422.
- Bogdanor, Vernon. “Imprisoned by a Doctrine: The Modern Defence of Parliamentary Sovereignty”, **Oxford Journal of Legal Studies**, 32(1), 2012, 179-183.
- Bosuter, Kudret. **Parti İçi Demokrasi**, Ankara: Ulusal Basımevi, 1969.
- Boyar, Oya. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve ‘Executive Orders’: Karşılaştırmalı Gözlemler”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları, 2019.
- Boyunsuz, Şule Özsoy. “Siyasi Parti Sistemlerine Göre Başkanlık Rejiminin Türleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 49(3), 2016, 1-40.
- Boyunsuz, Şule Özsoy. “Başkanlık Rejimi ‘Diktaörlüğe’ Nasıl Dönüşür? Örnekleri Nelerdir?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- Boyunsuz, Şule Özsoy. “Başkanlık Rejimiyle Yönetilen İstikrarlı Demokrasi Sayısı Kaçtır?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, İbrahim Kaboğlu (Ed.), 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- Boyunsuz, Şule Özsoy. “Meksika Modeli Ne Anlatmaktadır?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- Boyunsuz, Şule Özsoy. **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara: İmge Yayınevi, 2017.
- Boyunsuz, Şule Özsoy. “The AKP’s Proposal for a ‘Turkish Type of Presidentialism’ in Comparative Context”, **Journal of Turkish Studies**, 17(1), 2016, s. 68-90.
- Bozlağan, Recep. **Türk Tipi Başkanlık**, İstanbul: Hayat Yayınları, 2016.
- Boztepe, Mehmet. “2017 Yılı Anayasa Değişikliği Sonrası Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 5(1), 2018, 5-30.

- Bilir, Faruk. **100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2017.
- Bülbül, Mahmut. “Parlamenter Denetim Yolları: Yazılı ve Sözlü Soru”, **Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri**, Ankara, 5-6 Kasım, 2009.
- Bünthe, Marco ve Mark R. Thompson. “Perilous Presidentialism in Southeast Asia?”, **Contemporary Politics**, 24(3), 2018, 251-265.
- Bulmer, Elliot. “Presidential LEGislative Powers”, **International Institute for Democracy and Electoral Assistance**, C. 15, Stockholm, 2015.
- Bulmer, Elliot. **Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2017.
- Can, Osman. “Başkanlık Sistemi Hakkında Birkaç Not”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, N. Talat Arslan (Ed.), Bursa: Alfa Yayınları, 2013.
- Can, Osman. **Yol Ayrımında**, İstanbul: Timaş Yayınları, 2012.
- Can, Osman. **Gülyüzlü Frankoculuğun Dramı**, İstanbul: Agroa Kitaplığı, 2010.
- Can, Osman ve Duygu Şimşek Aktaş. “Olağanüstü Hal Dönemi Kanun Hükümünde Kararnamelerin Yargısal Denetimi Üzerine”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 23(1), 2017, 13-43.
- Osman Can. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 37(1), 2020, 133-192.
- Canatan, Bilal. **Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Ankara: Detay Yayıncılık, 2012.
- Canas, Vitalino. “The Semi-Presidential System”, **ZaöRV**, 64, 2009, s. 95-124.
- Canetti, Elias. **Kitle ve İktidar**, (Çev. Gülşat Aygen), İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 2012.
- Caniklioğlu, Meltem Dikmen. “Hukuk Devletinde Siyasi İktidar ve Yargının Karşılıklı Konumu-İlişkileri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 10(1), 2008.
- Calabresi, Steven G.. “The Virtues of Predidential Government”, **Constitutional Commentary**, 18, 2001, 51-104.
- Carey, John M.. “**Presidential Versus Parliamentary Government**”, [https://www.colorado.edu/ibs/es/alston/psci4028/fall\\_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf](https://www.colorado.edu/ibs/es/alston/psci4028/fall_2010/Presidential%20versus%20Parliamentary%20Government%20by%20Carey.pdf) 2.06.2018.
- Carey, J. M.. “The Impact of Constitutional Choices on the Performance of Presidential Regimes”, **Journal of Social Science and Philosophy**, 11(1).
- Carey, John M.. “Getting Their Way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting”, **For Presentation at the American Political Science Association Meetings**, August 2002.
- Carmel, Richard. **The Centre for Public Law, Judicial Reform: Function, Appointment and Structure**, Cambridge: University of Cmabridge, 2003.

- Casper, Gerhar. "An Essay in Separation of Powers: Some Early Versions and Practices", **William and Mary Law Review**, 30(2), 1989, 211-261.
- Cengiz, Orhan Kemal. "Mücahit Erdoğan", **Radikal**, 21 Haziran 2013.
- Centellas, Miguel. "From 'Parliamentarized' to 'Pure' Presidentialism: Bolivia after October 2003", **The Latin Americanist**, 3(52), 2008, s. 5-30.
- Cerar, Miro. "The Relationship Between Law and Politics", **Annual Survey of International Law and Comparative Law**, XV, 2009, s. 19-41.
- Chemerinsky, Erwin. **Constitutional Law: Principles and Practices**, New York ve Gaithersburg: Aspen Law and Business, 2006.
- Chemerinsky, E.. **Constitutional Law**, 4. Baskı, New York: Wolters Kluwer, 2011.
- Cheibub, Jose Antonio ve Fernando Limongi. "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", **Forthcoming in Annual Review of Political Science**, 2002, 1-32.
- Cheibub, Jose A.. "Parliamentary and the Presidential Democracies: Which One is Best?", [https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub\\_Pres\\_Parlt.pdf](https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf) 3.04.2019.
- Cheibub, Jose A.. **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Cheibub, Jose Antonio, Zachary Elkins ve Tom Ginsburg. "Beyond Presidentialism and Parliamentarism", **British Journal of Political Sciences**, Cambridge University Press, November 2013, 1-30.
- Chu, Vivian S. ve Todd Garvey. "Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation", **Congressional Research Service Report**, April 16 2014.
- Cheibub, Jose Antonio, Zachary Elkins ve Tom Ginsburg. "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", **Texas Law Review**, 89(7), 2011. 1707-1731.
- Claus, Laurence. "Montesquieu's Mistakes and the True Meaning of Separation", **University of San Diego Public Law and Legal Theory Research Paper Series**, Art., (11), 2004.
- Ciğerli, Sabri. "Türkiye'nin Demokratikleşme Girişimleri Yeni Anayasa ve Başkanlık Sistemi", **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2015.
- Coşar, Vedat Ahsen. "Anayasal Devlet Mi? Anayasası Olan Devlet Mi?", **Ankara Barosu Dergisi**, 4, 2016, 75-80.
- Coşkun, Vahap. "16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi", **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 22(36), 2017, 3-30.
- Convington, Megan. "Executive Legislation and the Expansion of Presidential Power", **Vanderbilt Undergraduate Research Journal**, 8(1), 2012, 1-8.
- Cornils, Matthias. "Güçler Ayrılığı", **Anayasa Teorisi**, (Çev. Ahmet M. Güneş), Çev. İlyas Doğan, İstanbul: Lale Yayıncılık, 2014.

- Costa, Sergio. “Das Politische System Brasiliens”, **Die Politischen Systeme in Nord-und Lateinamerika: Eine Einführung**, Klaus Stüwe ve Stefan Rinke (Ed.), VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008.
- Çaha, Ömer. “İdeoloji ile Hukuk Arasında Devlet”, **Doğu Batı Dergisi**, 2. Baskı, 4(13), 2000-2001, 91-118.
- Çağlar, Bakır. **Anayasa Bilimi**, İstanbul: BFS Yayınları, Kardeşler Matbaası, 1989.
- Çağlar, Bakır. “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokrasi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 7, Ankara 1990, s. 104-105.
- Çağlar, Bakır. “Anayasa Hukuku ve Anayasanın Yargıcı Yenilenen Anayasa Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 8, 1991, 13-62.
- Çelik, Özlem Akarsu. “**Mutlaki Cumhurbaşkanlığı Geliyor**”, 2016, <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2016/12/26/mutlaki-cumhurbaskanligi-geliyor/>, 6.05.2019.
- Çelik, Burak. **Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu: Yapısal Açından Karşılaştırmalı Bir İnceleme**, İstanbul: XII Levha Yayınları, 2012.
- Çelik, Demirhan Burak. “16 Nisan Anayasa Değişikliği ve Yeni Hakimler ve Savcılar Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 73(4), 2018, 1057-1094.
- Çelik, Demirhan Burak. “Denge ve Denetlemeye Dayalı Bir Düzende Yasama Organı İçin Ölçütler”, **Denge ve Denetleme Ağı**, Ekim 2018.
- Çınar, Özgür Heval. “Birleşik Krallık’ta Hükümet Sisteminin Yapısı ve İşleyişi”, **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2015.
- Dahl, Robert. “On Concept of Power”, **Behavioral Science**, 2(3), 1957, 201-215.
- Dahl, Robert. “At the Convention: The Paucity of Models”, **Parliamentary versus Presidential Democracy**, Arend Lijhpart (Ed.), New York: Oxford University Press, 1992, 57-65.
- Dahl, Robert A.. **Polyarchy: Participation and Opposition**, New Haven: Yale University Press, 1971.
- Dahl, Robert A.. **Demokrasi ve Eleştirileri**, (Çev. Levent Köker), Ankara: Yetkin Yayınevi, 1993.
- Daver, Bülent. **Siyaset Bilime Giriş**, 5. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993.
- Dean, Mitchell. **Governmentality: Power and Rule in Modern Society**, 2. Baskı, London: SAGE Publications, 2010.
- Deering, Christopher J. ve Forrest Maltzman. “The Politics of Executive Orders: Legislative Constraints on Presidential Power”, **Political Research Quarterly**, 52(4), 1999, 767-783.
- Demirağ, Fahrettin. “Anayasal Bir Kurum Olarak Askeri Yargı ve Anayasa Önerileri”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, (75), 2008, 210-216.
- Demirci, H. Aliyar. “Tarihi ve Kültürel Boyutlarıyla Türkiye’de Siyasal Liderlik”, **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2015.

- Demirel, Tanel. "Anayasa Değişiklik Teklifi Üzerine", **Liberal Düşünce Dergisi**, 22(85), 2017, 137-155.
- Denizhan, Hüseyin. **Kanun Hükmünde Kararnameler**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2006.
- Derdiman, Ramazan Cengiz. "Türkiye'de Benimsenecek Hükümet Sistemi ve 'Cumhurbaşkanlığı Hükümetini' Tartışmak", **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, N. Talat Arslan (Ed.), Bursa: Alfa Yayınevi, 2013.
- Derdiman, R. Cengiz ve Zeynep Kağan. "1982 Anayasasında Organik ve Fonksiyonel Yönü İtibariyle 'Geçici Bakanlar Kurulu'", **Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 6(1), 2016, 9-47.
- Diamond, Larry. "Introduction: Roots of Failure, Seeds of Hope", **Democracy in Developing Countries**, C. 2, Larry Diamond, Juan J. Linz ve Seymour Martin Lipset (Ed.), Boulder, Colo: Lynne Rienner, 1988.
- Diamond, Larry. **Developing Democracy: Toward Consolidation**, London: The John Hopkins University Press, 1999.
- Diamond, Larry. "Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes", **Journal of Democracy**, 13(2), 2002, 21-35.
- Dicey, A. V.. "The Sovereignty of Parliament", **Introduction to the Study of the Law of the Constitution**, London: Palgrave Macmillan, 1979.
- Dobner, Petra. "More Law, Less Democracy", **The Twilight of Constitutionalism**, Petra Dobner ve Martin Loughlin (Ed.), New York: Oxford University Press, 2010.
- Doğan, İlyas. "Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi", **içinde Dört Kitada Başkanlık Sistemi**, İlyas Doğan ve Serdar Ünver (Ed.), Ankara: Astana Yayınları, 2017.
- Döner, Ayhan. "Başkanlık Sisteminin Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, N. Talat Arslan (Ed.), Bursa: Alfa Yayınları, 2013.
- Duchakek, Ivo D.. **Power Maps: Comparative Politics of Constitutions**, Santa Barbara: ABC-Clio Press, 1979.
- Duguit, Leon. **Kamu Hukuku Dersleri**, Ankara: İstiklal Matbaacılık, 1954.
- Duran, Lütfi. "Bunalım Kararnameleri", **Prof. Dr. Turan Güneş'e Armağan**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 50(3-4), 1995.
- Duran, Burhanettin ve Nebi Miş. "The Transformation of Turkey's Political System and the Executive Presidency", **Insight Turkey**, 18(4), Sonbahar 2016, 11-29.
- Durgun, Gonca Bayraktar. "Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Yeni Türkiye Dergisi**, 94, 2017, 1-6.
- Duverger, Maurice. "Partiler ve Siyasal Rejimler", (Çev. Ergun Özbudun), **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 19(1), 1962, 95-171.
- Duverger, Maurice. **Institution politiques et droit constitutionnel, Les grands systemes politiques**, Paris: PUF, 1988.

- Duverger, Maurice. **Siyasal Partiler**, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993.
- Duverger, Maurice. **Diktörlük Üstüne**, (Çev. Bülent Tanör), İstanbul: Dönem Yayınları, Yıl Yok.
- Duverger, Maurice. **Institutions politiques et droits constitutionnel**, Paris: PUF, coll. Themis, 11. Baskı, 1970.
- Düzgit-Aydın, Senem ve Yaprak Gürsoy. "The Rule of Law and Judicial Reforms in Turkey Between 2002 and 2013", **Siyaset Bilimi**, İlder Turan'a Aramağan, İstanbul: İstanbul Bilgi University Press, 2015.
- Duverger, Maurice. "Le concept de regimes semi-presidentiel", **Les regimes semi-presidentielles (Sous la direction de Maurice Duverger)**, Paris: PUF, 1986.
- Dworkin, Ronald. **Law's Empire**, Cambridge: Harvard University Press, 1986.
- Dworkin, Ronald. "Siyasal Anayasanın Ahlaki Temelleri", **Anayasa Yargısı Dergisi**, 28, 2011, 27-39.
- Dworkin, Ronald. **Hakları Ciddiye Almak**, (Çev. Ahmet Ulvi Türkbağ), Ankara: Dost Yayınevi, 2007.
- Elgie, Robert. "What is Divided Government?", **Divided Government in Comparative Perspective**, Robert Elgie (Ed.), Oxford: Oxford University Press, 2001, 1-20.
- Elgie, Robert. "**The Politics of Semi-Presidentialism**", 1999, [https://www.researchgate.net/publication/265101267\\_The\\_Politics\\_of\\_Semi-Presidentialism](https://www.researchgate.net/publication/265101267_The_Politics_of_Semi-Presidentialism), s. 1, 13.05.2019.
- Elgie, Robert. "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", **Taiwan Journal of Democracy**, 3(2), 2007, 53-71.
- Eliaeson, Sven. "Max Weber and Plebiscitary Democracy", **Democracy and Modernization**, R. Schroeder (Ed.), London: Palgrave Macmillan, 1998.
- Elkins, Richard. "Restoring Parliamentary Democracy", **Cardozo Law Review**, 39, 2018, 997-1017.
- Elster, Jon. **Ulysses Unbound**, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Epstein Leon D.. "Parliamentary Government", **International Encyclopedia of the Social Sciences**, David L. Sills (Ed.), New York: Macmillan ve Free Pres, 11, 1968.
- Erdem, Fazıl Hüsnü ve Vahap Coşkun. Askeri Yargıç ve Askeri Vesayet, **SETA Analiz**, (9), 2009.
- Erdem, Fazıl Hüsnü. "Türkiye'de 'İdeolojik Devlet' Gölgesinde Yargı Bağımsızlığı Sorunu", **Demokrasi Platformu**, 1(2), 2005, s. 51-69.
- Erdoğan, Mustafa. **Anayasa Hukuku**, 5. Baskı, Ankara: Orion Kitabevi, 2009.
- Erdoğan, Mustafa. "Hikmet-i Hükümet'ten Hukuk Devletine Yol Var Mı?", **Doğu Batı Dergisi**, 2. Baskı, 4(13), 2000-2001, 47-59.
- Erdoğan, Mustafa. **Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset**, 3. Baskı, Ankara: Liberte Yayınları, 2001.
- Erdoğan, Mustafa. **Anayasa ve Özgürlük**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2002.



- Erdoğan, Mustafa. **Anayasal Demokrasi**, 13. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2017.
- Erdoğan, Mustafa. **Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye**, Ankara: Liberal Perspektif, (3), Ankara, Aralık 2016.
- Erdoğan, Mustafa. **Hukuk ve Demokrasi**, İstanbul: Kesit Yayınları, 2013.
- Eren, Abdurrahman. “İtirazım Var Başkanlık sistemine!”, **kanuniesasi.com**, 21.07.2014, 7.08.2019.
- Eren, Abdurrahman. “Müslüman Ülkelerde Anayasacılık ve Başkanlık Sistemi”, **kanuniesasi.com**, 17.5.2015, 6.08.2019.
- Eren, Abdurrahman. “Yeni Anayasa ve Hükümet Sistemleri”, **kanuniesasi.com**, 4.02.2015, 7.08.2019.
- Eren, Abdurrahman. “**Başkanlık Sistemi 2: Yargı Alanında Yapılan Değişiklikler**”, <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/38-baskanlik-sistemi-2-yargi-alaninda-yapilan-degisiklikler>, 1.05.2019.
- Eren, Abdurrahman. “Başkanlık Sistemi 1: Genel Değerlendirme”, **kanuniesasi.com**, 14.02.2017.
- Eren, Abdurrahman. “Başkanlık Sistemi 4: Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler”, **kanuniesasi.com**, 10.03.2017, 6.08.2019.
- Eren, Abdurrahman. “Başkanlık Sistemi 3: Yasama Alanında Yapılan Değişiklikler”, **kanuniesasi.com**, 23.02.2017, 6.08.2019.
- Eren, Abdurrahman. “Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 39(1), 2019, 1-72.
- Ergil, Doğu. “Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2015.
- Ergün, Ekim. “Yasa Yapma Tekniği”, **Kanun Yapma Tekniği**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2016.
- Eroğul, Cem. “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **AÜSBFD.**, 33(1-2), 1978, 35-57.
- Esen, Selin. “Başkanlık Rejimi Nedir?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, İbrahim Kaboğlu (Ed.), İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- Esen, Selin. “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2016/4.
- Esen, Berk ve Şebnem Gümüşçü. “Turkey: How the Coup Failed?”, **Journal of Democracy**, 28(1), 2017, 59-73.
- Etizoni, Amita. “On the Place of Virtues in a Pluralistic Democracy”, **American Behavioral Scientist**, 35(4/5), 1992, 530-540.
- Evcimen, Günsevi. “Başkanlık Hükümet Sistemi: ‘Ratio Politica’sı ve Türkiye”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 47(1), 1992, 317-334.

- Fabre, Michel-Henry. **Principes Republicains de droit constitutionnel**, Paris: LGDJ, 1967.
- Fleishman, Joel L. ve Arthur H. Aufses. "Law and Orders: The Problem of Presidential Legislation", **Law and Contemporary Problems**, C. 40, S. 3, 1976, 1-45.
- Finerman, Cees. "Derogation From the Rights and Freedoms in Case of a Public Emergency", **Theory and Practice of the European Convention on Human Rights**, Pieter van Dijk/Fried van Hoof/Arjen van Rijn/Leo Zwaak (Ed.), Fourth Edition, Intersentia, 2005.
- Ferejohn, John ve Pasquale Pasquino. **Emergency Powers**, Oxford Handbook of Political Theory, John S. Dryzek, Bonnie Honig ve Anne Philips (Ed.), Oxford: Oxford university Press, 2006.
- Ferejohn, John and Pasquale Pasquino. "The Law of Exception: A Typology of Emergency Powes", **I. CCON**, 2(2), 2004, 210-239.
- Ferioli, Elena. "Rule of Law and Constitutional Democracy", **The Turkish Yearbook of International Relations**, 46, 2015, 91-106.
- Feyzioğlu, Turhan. "Kuvvetlerin Ayrılığı Nazariyesi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 2(1), 1947, 50-60.
- Feyzioğlu, Metin. "Suçsuzluk Karinesi: Kavram Hakkında Genel Bilgiler ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 48(1), 1999, s. 135-163.
- Field, Sandra. "Hobbes and the Question of Power", **Journal of the History of Philosophy**, 52(1), 2014, 61-86.
- Figueiredo, Argelina. "The Parmentraization of Presdentialism?", **The Impotence of Constitutions: Parliamentarism, Representation and Voting Rights**, İstanbul, October 23-25, 2013.
- Finer, Herman. **Theory and Practice of Modern Government**, New York: Henry Holt and Company, 1949.
- Fish, S.. **Democracy Derailed in Russia the Failure of Open Politics**, Cambridge: Cambridge university Press, 2005.
- Fisher, Louis ve Katy J. Harriger. **American Constitutional Law**, Vol 1: Constitutional Structures, Seperated Powers and Federalism, 10. Baskı, North Carolina: Carolina Academiz Press, 2013.
- Fitzpatrick, Peter. **The Mythology of Modern Law**, New York: Routledge, 2002.
- Forteza, Alvaro Forteza ve Juan S. Pereyra. "**The Trade-Off Between Governance and Check and Balances**", [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/Forteza\\_Pereyra\\_20170301.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/Forteza_Pereyra_20170301.pdf), 2017, 2.04.2019.
- Foucault, Michel. "Governmentality", **The Foucault Effect: Studies in Governmentality**, Graham Burchell, Colin Gordon ve Peter Miller (Ed.), Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- Freeman, Mark. "Constitutional Frameworks and Fragile Democracies: Choosing Between Parliamentarism, Presidentialism and Semi-Presidentialism", **Pace International Law Review**, 12(2), 2000, 253-281.

- Friedrich, Carl J.. **Man and His Government**, New York: McGraw Hill Book Company, 1963.
- Friedrich, Carl J. ve Abgriew K. Brzezinski. **Totalitarian Ditorship and Autocracy**, Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- Fukuyama, Francis. "Why is Democracy Perfforming So Poorly?", **Journal of Democracy**, 26(1), 2015, 11-20.
- Galleguilles, Nibaldo H.. "Checks and Balances in New Democracies", **Latin American Studies Association**, Mexico, April 17-19 1997.
- Genç, Kaya. "Erdogan's Way", **Foreign Affairs**, September/October 2019.
- Geyh, Charles Gardner. "The Dimensions of Judicial Impartiality", **Florida Law Review**, 65(2), 2014, 493-551.
- Gezici, Hikmet Salahaddin. **Türkiye'de Hükümet Sistemi Arayışları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelik Bir Analiz**, Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, 2018.
- Giegerich, Thomas. **Yargının Bağımsızlığı, Tarafsızlığı ve Yönetimi Hakkında Rapor**, <http://www.abgm.adalet.gov.tr/>, 2009, s. 12, 7.08.2019.
- Giray, Tamer. "Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İle Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu", <http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf>, 2017, 30.04.2017.
- Glasius, Marlies. "What Authoritarianism is... and is Not: A Practice Perspective", **International Affairs**, 94(3), 2018, 515-533.
- Goldoni, Marco. "Montesquieu and the French Model of Seperation of Powers", **Jurisprudence**, 4(1), 2013, 20-47.
- Gönenç, Levent. "**Hükümet Sistemi Tartışmalarında 'Başkanlı Parlamenter Sistem' Seçeneği**", [http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli\\_parlamenter\\_sistem.pdf](http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/makaleler/baskanli_parlamenter_sistem.pdf), 4.04.2019.
- Gönenç, Levent. "Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Denetimi ve Anayasa Yargısı", **TEPAV Anayasa Çalışma Metinleri 2**. Ankara: Yayınevi Yok, 2010.
- Gönenç, Levent. "Partili Cumhurbaşkanı", **TEPAV**, Haziran 2017.
- Gönenç, Levent. Dünya'da ve Türkiye'de Yüksek Yargı Kurulları, **TEPAV**, 2011.
- Gönenç, Levent. Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsılığı, **TEPAV**, 2011.
- Gönenç, Levent. Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, **TEPAV**, Mayıs 2018.
- Gönenç, Levent. "Acele Olağanüstü Hal", **Birikim**, (330), Ekim 2016, 32-47.
- Gönenç, Levent. "Ortaçağ Avrupası'nda Anayasacılığın Düşünsel ve Kurumsal Temelleri", **Prof. Dr. Ergun Özbudun'a Armağan**, Serap Yazıcı, Kemal Gözler, Ece Göztepe (Ed.), Ankara: Yetkin Yayınları, 2008.

- Gönenç, Levent. “Türkiye’de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu”, **Başkanlık sistemi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005.
- Gözler, Kemal. “1982Anayasası Hala Yürürlükte Mi? Anayasasızlaştırma Üzerine Bir Deneme”, <http://www.anayasa.gen.tr/anayasasizlastirma-v4.pdf>, 17.02.2019.
- Gözler, Kemal. “Cumhurbaşkanlığı Sistemi Mi, Başkanlık Sistemi Mi, Yoksa Neverland Sistemi Mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?”, <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf>, s. 10, 1-26, 01.06.2018.
- Gözler, Kemal. **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 1. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları, 2010.
- Gözler, Kemal. “İngiltere’de Parlamento Neden ve Nasıl Ortaya Çıktı: Mali Hukukun Anayasa Hukukundan Eskiği Üzerine Bir Deneme”, **Prof Dr. Mualla Öncel’e Armağan**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1, 2009, 365-374.
- Gözler, Kemal. **Elveda Anayasa**, 3. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları, 2017.
- Gözler, Kemal. **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Bursa: Ekin Yayınevi, 2014.
- Gözler, Kemal. **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 22. Baskı, Bursa: Ekin Yayınları, 2018.
- Gözler, Kemal. **Hukuka Giriş**, 9. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2012.
- Gözler, Kemal. **Cumhurbaşkanı Hükümet Çatışması**, Bursa: Ekin Yayınları, 2000.
- Gözler, Kemal. **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II**, 1. Baskı, Bursa: Ekin Yayınevi, 2011.
- Gözler, Kemal. “YSK’nın Bağımsızlığı Üzerine”, <http://www.anayasa.gen.tr/ysk-bagimsizlik.htm>, 2019, 26.07.2019.
- Gözler, Kemal. “Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 56(3), 2001, 71-101.
- Gözler, Kemal. “Olağanüstü Hal Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Hukukî Rejimi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 47(4), Ağustos 1990, 561-590.
- Gözler, Kemal. **Kanun Hükmünde Kararnemelerin Hukuki Rejimi**, Bursa: Ekin Kitabevi, 2000.
- Gözler, Kemal. **İnsan Hakları Hukuku**, Bursa: Ekin Yayınları, 2017.
- Gözler, Kemal. “‘Fesih’ ve ‘Seçimlerin Yenilenmesi’ Farklı Kavramlar Mıdır?”, 30.03.2017, <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-yenileme.html>, 5.05.2019.
- Gözler, Kemal. “Adalet Bakanı Bekir Bozdağ’ın ‘Fesih’ ve ‘Seçimlerin Yenilenmesi’nin Farklı Şeyler Olduğu Yolundaki Açıklaması Üzerine Bir İnceleme”, 31.03.2017, <http://www.anayasa.gen.tr/fesih-bozdog.html>, 05.05.2019.
- Göztepe, Ece. “The Permanency of the State of Emergency in Turkey”, **Z Politikwiss, Springer**, 29 October 2018.

- Gözübüyük, Şeref. **Anayasa Hukuku**, 10. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 2002.
- Gözübüyük, A. Şeref. **Türk Anayasaları**, 5. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi, 2005.
- Gruijters, J. P. A.. “The Case for a Directly Elected Prime Minister in the Netherlands”, **Parliamentary versus Presidential Democracy**, Arend Lijhpart (Ed.), New York: Oxford University Press, 1992.
- Grabenwarther, Cristoph. “Hukuk Düzeni Hiyerarşisinde Anayasa”, (Çev. Hilal Kafkas) **Anayasa Teorisi**, Otto Depenheuer ve Christoph Grabenwarther (Ed.), Çev. Ed. İlyas Doğan, İstanbul: Lale Yayıncılık, 2014.
- Grewal, David Singh. “The Original Theory of Constitutionalism”, **The Yale Law Journal**, 127, 2018, 664-705.
- Griffin, Stephen M.. **American Constitutionalism**, New Jersey: Princeton University Press, 1996.
- Graver, Hans Petter. **Judges Against Justice**, Heidelberg: Springer, 2015.
- Guarrieri, Carlo. “Appointment and Career of Judges in Continental Europe: The Rise of Judicial Self-Government”, **Legal Studies**, 24(1-2), 2004, 169-187.
- Guillenchmidt, Michel de. **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Paris: Economica, 2008.
- Gül, Cengiz. **Demokrasi Teorisi Açısından Başkanlık/Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Demokratik Değeri**, Ankara: Adalet Yayınları, 2019.
- Gül, Cengiz. “Çağdaş Başkanlık Modelinde Kişiselleşen İktidar Olgusuna Analitik Bir Yaklaşım”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, LXIX(1-2), 2011, 593-604.
- Gül, Hüseyin, İhsan Kamalak ve Songül Sallan Gül. “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Strategic Public Management Journal**, 3(Özel Sayı), 2017, 101-120.
- Gül, Cengiz. “Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanının Siyasi-Cezai Sorumlulukları”, **Star Açık Görüş**, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/anayasa-degisikligi-ve-cumhurbaskaninin-siyasicezai-sorumluluklari-haber-1217138/>, 21.04.2019.
- Gül, Cengiz. “Türk Başkanlık Sisteminde TBMM’nin Yeni Konumu”, **Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences**, 4(11), 2018, 134-141.
- Gül, Cengiz. “Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanının Siyasi-Cezai Sorumlulukları”, **Star Açık Görüş**, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/anayasa-degisikligi-ve-cumhurbaskaninin-siyasicezai-sorumluluklari-haber-1217138/>, 21.04.2019.
- Gül, Cengiz. **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, Ankara: Yetkin Yayınevi, 2017.
- Gül, Cengiz ve Kasım Karagöz. “Çağdaş Rejimlerde Etkin Yürütme Olgusu”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, XI(1-2), 2007, 711-752.
- Gül, Hüseyin ve Ramazan Kılınç. “Fransa Tecrübesi Perspektifinden Türkiye’de ‘Kamu Denetçiliği’”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, (49), 2016, 183-213.
- Gülener, Serdar. **Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme**, Ankara: SETA, 2016.

- Gülener, Serdar. “Anayasa Değişikliğinde Aslında Ne Nedir?”, **Star açık Görüş**, 1 Ocak 2017.
- Gülener, Serdar ve Nebi Miş. **Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Ankara: SETA Analiz, Sayı 190, Şubat 2017.
- Gülener, Serdar. “Anayasa Değişikliğinde Aslında Ne Nedir?”, **Star Açık Görüş**, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/anayasa-degisikliginde-aslinda-ne-nedir-haber-1172261/> 20.04.2019.
- Gülener, Serdar ve Neb Miş. “Constitutional Framework of Executive Presidency in Turkey”, **SETA**, İstanbul: Yayınevi Yok, 2017.
- Güler, Tahsin. “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”, **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 21(39), 2018, 299-322.
- Gülsoy, Mehmet Tevfik. “Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 9(51), 2013.
- Gülsoy, Mehmet Tevfik. “Türkiye’de Bir Anayasal Tercih Sorunu Olarak Yapısal Şartlar”, **Uluslararası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı 3**, Murat Yanık, Hüseyin Özcan ve Ahmet Akcan (Ed.), İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları No: 171, 2012.
- Güneş, Turan. **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1965.
- Gülfidan, O. S.. **Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu**, İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2010.
- Alkan, Haluk. “**Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi**”, Yeni Türkiye Dergisi, <http://www.yeniturkiye.com/samplechapters/94/007.pdf>, 4.04.2019.
- Habermas, Jürgen. “Modernity-An Incomplete Project”, **Postmodern Culture**, H. Foster (Ed.), London: Pluto Press, 1985.
- Habermas, Jürgen. “Three Normative Models of Democracy”, **Constellations**, 1(1), 1994, 1-10.
- Habermas, Jürgen. “Hukuk Devleti ile Demokrasi Arasındaki İçsel İlişki Üzerine”, (Çev. Bilal Canatan), **Hukuk Devleti**, Ali Rıza Çoban, Bilal Canatan, Adnan Küçük (Ed.), Ankara: Adres Yayınları, 2008.
- Hague, Rod ve Martin Harrop. **Comparative Government and Politics an Introduction**, New York: Palgrave Macmillan Yayıncılık, 2007.
- Hakyemez, Yusuf Şevki. “Türkiye’de Son 10 Yılda (2002-2012) Demokratikleşme Sürecinde Atılan Adımlar”, **Türkiye’nin Demokratik Dönüşümü**, Murat Yılmaz ve Hamit Emrah Beriş (Ed.), Ankara: Stratejik Düşünce Enstitüsü, 2012.
- Hamon Francis ve Troper Michel. **Droit Constitutionnel**, Paris: PUF, 2007.
- Hamilton, Madison ve Jay. **Anayasa Üzerine Düşünceler: Federalistler’in Makalelerinden Seçmeler**, (Çev. Mümtaz Soysal), İstanbul: Yenilik Basımevi, 1962.
- Hanioglu, Şükrü. “Siyasal Temsil Olayının Osmanlı İmparatorluğundaki Yeri”, **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), İstanbul: Beta Yayınları, 1986.

- Hartlyn, Jonathan. "Presidentialism and Colombian Politics", J. Juan Linz ve Arturo Valenzuela (Ed.), **The Failure of Presidential Democracy**, London: The John Hopkins University Press, 1994.
- Hayek, Friedrich Von. **Özgürlüğün Anayasası**, Ankara: Bigbang Yayınları, 2013.
- Hazama, Yasushi. "Constitutional Review And The Parliamentary Opposition in Turkey", **The developing Economies**, XXXIV(3), 1996, 316-338.
- Hawley, Amos H.. "Communitiy Power and Urban Renewal Success", **The American Journal of Sociology**, 68(4), 1963.
- Helms, Ludger. **Studying Parliamentay Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives**, London: Routledge, 2009.
- Heper, Metin. "Türkiye'de İslam, Siyasal Sistem ve Toplum", **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), İstanbul: Beta Yayınları, 1986.
- Heper, Metin. "İslam and Democracy in Turkey: Toward a Reconciliation?", **The Middle East Journal**, 51(1), 1997, 32-45.
- Heper, Metin ve Şule Toktaş. "İslam, Modernity, and Democracy in Contemporary Turkey: The Case of Recep Tayyip Erdoğan", **The Muslim World**, 93, April 2003, 157-186.
- Herdegen, Matthias. "Anayasa Yapımının Sınırları", (Çev. Naim Demirel), **Anayasa Teorisi**, Otto Depenheuer ve Christoph Grabenwarter (Ed.), Çev. Ed. İlyas Doğan, İstanbul: Lale Yayıncılık, 2014.
- Herringa, Aalt Willem. **Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law**, Cambridge, Antwerp ve Portland: Intersentia, 2016.
- Hobbes, Thomas. **Leviathan**, Çev. Semih Lim, 14. Baskı, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2016.
- Hobson, Charles F.. "James Madison, the Bill of Rights, and the Problem of the States", **William and Mary Law Review**, 31(2), 1990, 267-274.
- Hochstetler, Kathryn. "Retthinking Presidentialism", **Comparative Politics**, 38(4), 2006, 401-418.
- Holcombe, Randall G.. "Checks and Balances: Enforcing Constitutional Constraints", **Economies**, 6(57), 2018, 1-12.
- Horn, Hans-Detef. "Demokrasi", (Çev. Hüseyin Yıldız) **Anayasa Teorisi**, Otto Depenheuer ve Christoph Grabenwarter (Ed.), Çev. Ed. İlyas Doğan, , İstanbul: Lale Yayıncılık, 2014.
- Hirschl, Ran. "Toward Juristocracy: The Origins and Consuquences of the New Constitutionalism", **International Journal of Constitutional Law**, 4(3), 2006, s. 581-586.
- Hirschl, Ran. "The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization: Lessons from Four Constitutional Revolutions", **Law and Social Inquiry**, 25(1), 2000, 91-149.
- Hirschl, Ran. "The Political Origins of the New Constitutionalism", **Indiana Journal of Global Legal Studies**, 11(1), 2004, 71-108.

- Hugh, Breakey. "Dividing to Conquer: Using the Separation of Powers to Structure Institutional Inter-Relations", **Research in Ethical Issues in Organizations**, 12, 2014, 29-58.
- Huntington, Samuel P. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**, Norman: University Oklahoma Press, 1991.
- Isensee, Josef. "Anayasanın Devleti", (Çev. Arslan Topakkaya), **Anayasa Teorisi**, Otto Depenheuer, Christoph Grabenwarter (Ed.), Çev. Ed. İlyas Doğan, İstanbul: Lale Yayıncılık, 2014.
- İşıktaç, Yasemin. "Anayasanın İdeolojisi ve Başlangıç Bölümü İlişkisi", *Sosyoloji'nin Yaşamla Dansı: Prof. Dr. Birsen Gökçe'ye Armağan*, Yay. Haz. Zuhul Güler, Aytül Kasapoğlu, Aylin Görgün Baran, Ankara: Sosyoloji Derneği Yayınları, Haziran 2013.
- İba, Şeref. "Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 51(1), 2002, 79-95.
- İba, Şeref ve Yasin Söyler. "Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları", **Anayasa Yargısı Dergisi**, 39(1), 2019, 195-223.
- İrez, Gamze. **1982 Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanının Seçimi ve Görevleri**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2009.
- İzgi, Ömer ve Zafer Gören. **Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Yorumu**, Ankara: TBMM Yayınları, 2002.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. "Nasıl Bir Çağdaş Anayasa ve Anayasa Yargısı", **Anayasa Yargısı Dergisi**, 15, 1998, 185-196.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. **Anayasa ve Toplum**, Ankara: İmge Yayınevi, 2000.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. "Parlamenter Rejimi Etkili Kılmaya Yönelik Düzenlemeler Neler Olmalıdır?", **Türkiye'nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. "Bülent Tanör'ün Hak ve Özgürlükler Anlayışı Üzerine", **Bülent Tanör Armağanı**, Haz. Öget Öktem Tanör, İstanbul: Legal Yayınları, 2004.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. "Haktan Mahrumiyet Mümkün mü?", **BirGün**, 21/02/2008.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. "Başkanlık Mı, Yarı-Başkanlık Mı?", **Cumhuriyet Gazetesi**, 4.10.1996.
- Kaboğlu, İbrahim. **15 Temmuz Anayasası**, İstanbul: Tekin Yayınları, 2017.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. "Anayasa Dışı Bir Adlandırma: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", 2018, <https://www.birgun.net/haber-detay/anayasa-disi-bir-adlandirma-cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi-240005.html>, 7.05.2019.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. "OHAL-KHK ve AYM'nin Varlık Nedeni", **Birgün Gazetesi**, 10 Kasım 2016.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. "Halkoylaması Sonucunu Okurken", <https://www.birgun.net/haber-detay/halkoylamasi-sonucunu-okurken-158992.html> 20.03.2018.



- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “16 Nisan Halkoylaması Sürdürülebilir Mi?”, <https://www.birgun.net/haber-detay/16-nisan-halkoylamasi-surdurulebilir-mi-186629.html> 20.03.2018.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Neye Evet, Neye Hayır?”, <https://www.birgun.net/haber-detay/halk-neyi-oylayacak-7-neye-evet-neye-hayir-155142.html> 20.03.2018.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Türkiye Cumhuriyeti Değil, Kişi Anayasası”, <https://www.birgun.net/haber-detay/turkiye-cumhuriyeti-degil-kisi-anayasasi-147935.html> 20.03.2018.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Yasama Yetkisi Kimin: 600 Kişi Mi Bir Kişi Mi?”, <https://www.birgun.net/haber-detay/yasama-yetkisi-kimin-600-kisi-mi-bir-kisi-mi-halk-neyi-oylayacak-2-150051.html> 20.03.2018.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Anayasa Mahkemesinin Tarihsel Sorumluluğu”, **Birgün Gazetesi**, 29 Kasım 2018.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Anayasa Siyaseti ve Siyaset İçin Anayasa”, **Birgün Gazetesi**, 30 Ağustos 2018.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Sistem Var Mı Ki Tartışılın?”, **Birgün Gazetesi**, 20 Eylül 2018.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Cumhurbaşkanı/Danıştay ve Yüce Divan”, **Birgün Gazetesi**, 1 Kasım 2018.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Sistemsiz Yönetimden Siyasal Rejim ve ve Sisteme Dönüş”, **Birgün Gazetesi**, 25 Temmuz 2019.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “15 Temmuz Anayasası, Demokratik Rejim ve Sistem Dışı...”, **ibrahimkaboglu.org**, 18 Temmuz 2019, 6.8.2019.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Sistem Tartışması”, **Birgün Gazetesi**, 4 Temmuz 2019.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Çifte Kötüye Kullanım: Anayasa Değişikliği ve Uygulanış Tarzı”, **Birgün Gazetesi**, 27 Haziran 2019.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Gerekçesi Bilahare Gönderilecek”, **ibrahimkaboglu.org**, 2019, 7.08.2019.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Kasten ve Organizeli İptal Edilen Seçim”, **Birgün Gazetesi**, 30.05.2019.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “31 Mart Seçimleri: Hukuk Yoluyla Demokrasi”, **Birgün Gazetesi**, 4 Nisan 2019, 7.08.2019.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Yargı Etiği Bildirgesi ve Anayasa”, **Birgün Gazetesi**, 14 Mart 2019.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “TBMM Saray Paryası Değil, Olmamalı”, **Birgün Gazetesi**, 21.02.2019.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Türkiye Cumhuriyeti veya Kişi Devleti Bekası”, **Birgün Gazetesi**, 7 Mart 2019, 7.08.2019.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Yasama Yetkisi (TBMM’nin) Devredilemez”, **ibrahimkaboglu.org**, 2019, 7.08.2019.
- Kaboğlu, İbrahim Ö.. “Bütçe Hakkı: Büyük Bir Palavra Mı?”, **ibrahimkaboglu.org**, 2019, 8.08.2019.

- Kalaycıoğlu, Ersin. “Türk Yasama Sistemi ve Siyasal Temsil”, **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), İstanbul: Beta Yayınları, 1986.
- Kalaycıoğlu, Ersin. “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı”, **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005.
- Kalaycıoğlu, Ersin. “Drifting toward Authoritarianism: Why Turkish Democracy Fails to Consolidate”, **Comparative European Special Group**, of Gothenburg, İsveç 6-7 Kasım 2014.
- Kalaycıoğlu, Ersin. “ABD Siyasal Rejiminin İşleyişini Belirleyen Ögeler Nelerdir?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, İbrahim Kaboğlu (Ed.), 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- Kalaycıoğlu, Ersin. “ABD Başkanlık Rejimi Türkiye’ye Uygulanabilir Mi?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, İbrahim Kaboğlu (Ed.), 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- Kalkan, Buğra. “Yeni Kurumsal Siyaset”, **Gaziantep University Journal of Socail Sciences**, 14(3), 2015, 559-583.
- Kanatlı, Mehmet. “The Practicability of the Presidenbtial System in Turkey and the Discussions Over Never Ending Dreams of Democracy”, **TESAM Akademi Dergisi**, 3(2), 2016, 111-130.
- Kamalak, İhsan. “Demokrasi, Başkanlık Sistemi ve Başbakanlar”, (Yarı)**Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, İhsan Kamalak (Ed.), İstanbul: Kalkedon Yayınları, 2014.
- Kamrava, Mehran. **Understanding Comparative Politics: A Framework for Analysis**, London: Routledge, 1996.
- Kanadoğlu, Korkut ve Ahmet Mert Duygun. “6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Hakkında Kanun’a İlişkin Değerlendirmeler”, 2017, [https://www.academia.edu/38192935/6771\\_Say%C4%B1%C4%B1\\_Anayasa\\_De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi\\_Hakk%C4%B1nda\\_Kanuna\\_%C4%B0li%C5%9Fkin\\_De%C4%9Ferdirmeler.pdf](https://www.academia.edu/38192935/6771_Say%C4%B1%C4%B1_Anayasa_De%C4%9Fi%C5%9Fikli%C4%9Fi_Hakk%C4%B1nda_Kanuna_%C4%B0li%C5%9Fkin_De%C4%9Ferdirmeler.pdf), 5.05.2019.
- Kanadoğlu, Korkut. “Patronlu Bir Hiper Başkanlık Teklifi”, **Hukuk Defterleri**, Sayı 5, Ocak-Şubat 2017.
- Kaiser, Andre. “Types of Democracy, From Classical to New Institutionalism”, **Journal of Theoretical Politics**, 9(4), 1997, 419-444.
- Kapani, Münci. **İcra Organı Karşısında Hakimlerin İstiklali**, Ankara: Yayınevi Yok, 1956.
- Kapani, Münci. **Kamu Hürriyetleri**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1981.
- Kapani, Münci. **Politika Bilimine Giriş**, 19. Baskı, Ankara: Bilgi Yayınları, 2007.
- Karadağ, Mustafa ve Evrim Şenöz. “Yargının Bağımsızlığı, Yargıcın Tarafsızlığı, Yargıcılık Teminatı Üzerine: Hukukun Üstünlüğü ve Etik Tasfiye Ediliyor”, **Hukuk Defterleri**, (2), Temmuz-Ağustos 2016.
- Karakul, Selman. “Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2(2), 2015, 63-112.

- Karatnycky, Adrian. “Muslim Countries and the Democracy Gap”, **Journal of Democracy**, 13(1), Ocak 2002.
- Karatnycky, Adrian “Liberty’s Advances in a Troubled World”, **Journal of Democracy**, 14(1), Ocak 2003.
- Karakaş, Eser. “Anayasa, Temel Haklar ve Başkanlık Sistemi”, <https://www.artigercek.com/yazarlar/eserkarakas/anayasa-temel-haklar-baskanlik-sistemi>, 26.04.2019.
- Karamusafaoğlu, Tuncer. **Yasama Meclislerini Fesih Hakkı**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980.
- Karatepe, Şükrü, Haluk Alkan, Yavuz Atar,, Yılmaz Bingöl ve Gonca Bayraktar Durgun. **Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, İstanbul: Memur-Sen Yayını, 2017.
- Karasoy, Hasan Alpay. “İstikrarlı Hükümet, Başkanlık Sistemi ve Türkiye”, **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, N. Talat Arslan (Ed.), Bursa: Alfa Yayınları, 2013.
- Kardaş, Ümit. **Demokrasi ve Hukuk Krizi**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2010.
- Kaufman, Herbert. **Are Government Organizations Immortal**, Washington: Brookings Institution, 1976.
- Kaya, Semih Batur. “Modern Hukukun Belirlenmesi Serüveni Üzerine Bir Deneme”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 1, 2019.
- Kaya, Semih Batur. **Hukuksal İktidar**, Ankara: Yetkin Yayınevi, 2019.
- Kaya, Ayhan. “Islamisation of Turkey under AKP Rule: Empowering Family, Faith and Charity”, **South European Society and Politics**, 19 Aralık 2014.
- Kavanagh, Aileen. “**The Constitutional Separation of Powers**”, [https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ak\\_separation\\_of\\_powers\\_philfounds\\_book.pdf](https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ak_separation_of_powers_philfounds_book.pdf), s. 221, 2.04.2019.
- Kelsen, Hans. **General Theory of Law, and State**, (Çev. Anders Wedberg), London: Oxford University Press, 1949.
- Kelsen, Hans. “Foundations of Democracy”, **Chicago Journals-Ethics**, 66(1), Part 2, 1955, 1-101.
- Kelsen, Hans. **Demokrasi: Doğası ve Değeri**, (Çev. Yasin Uysal), Ankara: Dost Yayınevi, 2019.
- Kemp, John. “Madison, Montesquieu and the Separation of Powers”, **Conference Paper: Institute of Local Government Studies**, University of Birmingham, January 2010.
- Keskinsoy, Ömer. **Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Monopol Yayınları, 2018.
- Keyman, E. Fuat. **Türkiye ve Radikal Demokrasi**, İstanbul: Bağlam Yayınları, 1995.
- Keyman, Fuat. “Devletin Bekası- Hukukun Üstünlüğü Karşıtlığı: Türkiye’de Devlet Sorunu ve Demokratikleşme Olasılığı”, **Doğu Batı Dergisi**, 2. Baskı, 4(13), 2000-2001, 141-154.
- Kongar, Emre, “Parti Devletine Hayır”, **Cumhuriyet**, [http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/388715/\\_Parti\\_devleti\\_ne\\_hayir\\_.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/388715/_Parti_devleti_ne_hayir_.html), 20.04.2019.
- Kılıçbay, Mehmet Ali. “Devletin Yeniden Yapılanması”, **Doğu Batı Dergisi**, 6(21), 2002-3, 17-22.

- Kıran, Abdullah. “Başkanlık Sistemi, Erklar Ayrıllığı ve Türkiye”, **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2015.
- Kili, Suna. “1876 Anayasasının Çağdaşlaşma Sorunları Açısından Değerlendirilmesi”, **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), İstanbul: Beta Yayınları, 1986.
- Kim, Young Hun. “Impeachment and Presidential Politics in New Democracies”, **Democratization**, 21(3), 2014, 519-553.c
- King, Anthony. “Executives”, **Handbook of Political Science**, C. 5, California: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- Kisner, Wendell. “Agamben, Hegel, And The State of Exception”, **The Journal of Natural and Social Philosophy**, 3(2-3), 2007, 222-253.
- Koelble, A. Thomas. “The New Institutionalism in Political Science and Sociology”, **Comparative Politics**, 27(2), 231-243, 1995.
- Korkut, Levent. “Başlıksız Tebliğ”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 35, 2018, 45-53.
- Korucu, Serdar. **Yargısal Aktivizm**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2014.
- Korzeniewicz, Roberto Patricio. “Republic of Argentina”, **World Encyclopedia Political Systems and Parties**, Neil Schlager, Jayne Weisblatt ve Orlando J. Perez (Ed.), New York: Facts on File, 2006.
- Koyuncu, Nuran. “Türk Anayasalarında Parlamenter Sistem”, **Uluslar arası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı 3**, Murat Yanık Hüseyin Özcan ve Ahmet Akcan (Ed.), İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları No: 171, 2012.
- Köker, Levent. “Yeni Anayasa Sürecini İzleme Raporu: Yeni Anayasada Temel İlkeler ve Hükümet Sistemi Tercih”, **TESEV Raporu 4**, Ekim 2013.
- Köker, Levent. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Çelişkileri ve Sorunları”, **T 24**, <http://t24.com.tr/haber/prof-levent-koker-yazdi-cumhurbaskanligi-kararnamesinin-celiskileri-ve-sorunlari,392793>, 20.02.2018.
- Köker, Levent. “Türkiye’de Otoriter/Totaliter Bir Yönetimden Bahsedilebilir Mi?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- Krause, George A. ve David B. Cohen. “Presidential Use of Executive Orders, 1953-1994”, **American Politics Research**, 25(4), 1997, 458-481.
- Kubalı, Hüseyin Nail. **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul: Kurtulmuş Matbaası, 1971.
- Kuçuardi, İonna. “Hukuk Felsefesini Yeniden Düşünmek: Hukuk Teorileri, Anayasalar ve İnsan Hakları”, **Yılmaz Aliefendioğlu’na Armağan**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2009.
- Kuzu, Burhan. **Başkanlık Sistemi**, İstanbul: Babıalı Kültür Yayıncılığı, 2011.
- Kuzu, Burhan. **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1985.

- Kuzu, Burhan. "Demokrasi-Resmi İdeoloji- Sivil Toplum", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 47(1), 1992, 335-369.
- Kuzu, Burhan. "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi II", **Liberal Düşünce Dergisi**, Yaz 1996, 84-106.
- Kuzu, Burhan. "Neden Başkanlık Hükümeti", in **Türkiye'de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu**, Ankara: Yayınevi Yok, 2000.
- Küçük, Adnan. "Yeni Anayasa Değişikliği İle Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar Beklentiler", **Liberal Düşünce Dergisi**, 22(85), 2017, 157-189.
- Küçük, Adnan. "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Öcülerle Karşı Çıkmak", **Star Açık Görüş**, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/cumhurbaskanligi-sistemine-oculerle-karsi-cikmak-haber-1168354/> 20.04.2019.
- Küçük, Adnan. "Cumhurbaşkanlığı Sistemine Yönelik Eleştiriler", **Star Açık Görüş**, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/cumhurbaskanligi-sistemine-yonelik-elestiriler-haber-1172257/> 20.04.2019.
- Küçük, Adnan. "Türkiye Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İle Mi Yönetilecek?", **Star Açık Görüş**, <https://www.star.com.tr/acik-gorus/turkiye-cumhurbaskanligi-kararnameleri-ile-mi-yonetilecek-haber-1188024/> 20.04.2019.
- Küçük, Adnan ve Yasin Aydoğdu. "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Milletvekilleri Seçim Sistemi Önerileri", **Liberal Düşünce Dergisi**, 23(90), 2018, 7-33.
- Küçük, Adnan ve Bayram Doğan. "Türkiye'de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı", **Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 9(1), 2019, 1-60.
- Küçükömer, İdris. **Batılılaşma ve Düzenin Yabancılaşması**, 5. Baskı, İstanbul: Bağlam Yayınları, 2007.
- Lambert, Jacques. **Latin America: Social Structure and Political Institutionas**, Berkeley ve Los Angeles: University of California Press, 1969.
- Landau, David. "Abusive Constitutionalism", **University of California Davis Law Review**, 47(1), 2013, 189-260.
- Lane, Jan-Erik. **Constitutions and Political Theory**, Manchester ve New York: Manchester University Press, 2011.
- LaPalombara, Joseph. **Politics within Nations**, New Jersey: Prentice-Hall, 1974.
- Larkin, Christopher. **The Legacies of Hyper-presidentialism; Executive Judicial Relations, Constitutional Cultures and the Future of Democratic Governance in Argentina and Peru**, PHD Thesis, university of Southern California, 1998.
- Laruelle, M. "Discussing Neopatrimonialism and Patronal Presidentialism in the Central Asian Context", **Demokratizatsiya**, 20(4), 2012, s. 301-324.
- Law, David S.. "A Theory of Judicial Power and Judicial Review", **The Georgetown Law Journal**, 97, December 2009, 723-801.

- Lecours, Andre. **New Institutionalism: Theory and Analysis**, New York: University of Toronto Press, 2005.
- Lehoucq, Fabrice. "Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America", **Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America**, 38(4), 2005.
- Levitsky, Steven ve Way, Lucan A.. **Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After Cold War**, New York: Cambridge University Press, 2010.
- Levitsky Steven ve Way, Lucan A.. "The Rise of Competitive Authoritarianism", **Journal of Democracy**, 13(2), 2002, 52-65.
- Levitsky, Steven ve Scott P. Mainwaring. "Argentina: Democratic Survival Amidst Economic Failure", **The Third Wave Democratization in Latin America**, Frances Hagopian (Ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Lewis, Bernard. **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, (Çev. Boğaç Babür Turna), 3. Baskı, Ankara: Arkadaş Yayınları, 2009.
- Llanos, M., & Nolte. **The many faces of Latin American presidentialism**. (GIGA Focus Lateinamerika, 1). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, 2016.
- Liden, Gustav. "Theories of Dictatorships: Sub-Types and Explanations", **Studies of Transition States and Societies**, 6(1), 2011, 50-67.
- Linz, Juan J.. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make A Difference?", **The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives**, C. 1, Linz ve Arturo Valenzuela (Ed.), London: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Linz, Juan J. "Le présidentielisme et la démocratie", <https://tr.scribd.com/document/184143944/Le-presidentielisme-et-la-democratie-docx> 03.06.2018.
- Linz, Juan J.. "The Perils of Presidentialism", **Journal of Democracy**, 1(1), 1990, 51-69.
- Linz, Juan J.. "The Virtues Parliamentarism", **Journal of Democracy**, 1(4), 1990, 84-91.
- Linz, Juan J.. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make Difference", **The Failure of Presidential Democracy**, Linz ve Valenzuela (Ed.), London: The John Hopkins University Press, 1994.
- Linz, Juan J .. "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", Derleyenler: Larry Diamond / Marc F. Plattner, (Çev. Ergun Özbudun), **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.
- Lijhpart, Arend. "Constitutional Choices for New Democracies", **Journal of Democracy**, 2(1), 1991, 72-84.
- Lijhpart, Arend. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: The Theoretical Observations", **The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspective**, C. 1, Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela (Ed.), London: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Lijhpart, Arend. "Constitutional Design For Divided Societies", **Journal of Democracy**, 15(2), 2004, 96-109.

- Lijhpart, Arend. **Çağdaş Demokrasiler**, (Çev. Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran), Ankara: Yetkin Yayınevi, 1995.
- Lijhpart, Arend. **Patterns of Democracy**, 2. Baskı, London: Yale University Press, 2012.
- Lipset, Seymour Martin. **Political Man**, New York: Doubleday, 1959.
- Lipson, Leslie. **Politika Biliminin Temel Sorunları**, (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No: 332.
- Locke, John. **Second Treatise of Government**, USA: BN Publishing, 2008.
- Loewenstein, Karl. **Political Power and Governmental Process**, Chicago: The University of Chicago Press, 1957.
- Loughlin, Martin. **Sword and Scales**, Oxford: Hart Publishing, 2000.
- Loughlin, Martin. "What is Constitutionalism?", **The Twilight of Constitutionalism**, Petra Dobner ve Martin Loughlin (Ed.), New York: Oxford University Press, 2010.
- Loughlin, Martin. **Kamu Hukukunun Temelleri**, (Çev. Dilşad Çiğdem Sever ve Kıvılcım Turanlı), Ankara: Dipnot Yayınları, 2017.
- Loveman, Brian. **The Constitution of Tyranny, Regimes of Exception in Spanish America**, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.
- Machiavelli, Nicolo. **Prens**, 3. Baskı, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2016.
- Magill, M. Elizabeth. "Beyond Powers and Branches in Separation of Powers Law", **University of Pennsylvania Law Review**, 150, 2001, 603-660.
- Mahçupyan, Etyen. **Türkiye'yi Anlamak**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2008.
- Mainwaring, Scott. "Presidentialism in Latin America: A Review Essay", **Latin American Research Review**, 25(1), 1990, 1707-1731.
- Mainwaring Scott ve Matthew S. Shugart. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy", **Comparative Politics**, 29(4), 1997, 449-471.
- Mainwaring, Scott. "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination", **Comparative Political Studies**, 26(2), 1993, 198-228.
- March, James G. ve Olsen, Johan P. "Elaborating the New Institutionalism", **Centre for European Studies**, Working Papers, University of Oslo, No: 11, March 2005.
- March, G. James March ve Olsen, P. Johan. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", **APSR**, 78(3), 1984.
- March, James G. ve Olsen, Johan P. **Rediscovering Institutions- The Origins Basis of Politics**, New York: The Free Press, 1989.
- Mardin, Şerif. "Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?", **Daedalus**, 102(1), 1973, 169-190.

- Mardin, Şerif. **Türk Modernleşmesi**, Mümtaz'er Türköne ve Tuncay Önder (Ed.), İstanbul: İletişim Yayınları, 2011.
- Mardin, Şerif. **Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2011.
- Martinez, Rafael Mart'nez. "Semi-Presidentialism: A Comparative Study", **ECPR Joint Sessions**, Mannheim, 26-31 March 1999.
- Mathieu, Bertrand ve Michel Verpeaux. **Droit Constitutionnel**, Paris: PUF, 2004.
- McCann, J. A. ve J.I. Dominguez. "Mexicans React to Electoral Fraud and Political Corruption: An Assesment of Public Opinion and Voting Behavior", **Electoral Studies**, 17(4), 1998.
- Memiş, Emin. **Anayasa Hukuku Notları**, 6. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2011.
- Melo, Marcus Andre. "Strong Presidents, Robust Democracies? Seperation of Powers and The Rule of Law in Latin America", **Brazillian Political Science Review**, 4, 2009, 1-30.
- Mert, Nuray. "Mesele Tek Adam Değil Çoğunluk Sultası", **Cumhuriyet Gazetesi**, [http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/686036/Mesele\\_tek\\_adam\\_degil\\_\\_cogunluk\\_sultasi.html](http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/686036/Mesele_tek_adam_degil__cogunluk_sultasi.html) 20.04.2019.
- Metin, Yüksel. "Türkiye'de Yargı Bağımsızlığına İlişkin Kimi Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Anayasa Yargısı Dergisi**, 27, 2010, 217-272.
- Metin, Yüksel. **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Hukuk Yayınları, 2017.
- Metin, Yüksel. "Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi", **SDÜ İİBF Dergisi**, 1, 1996, 171-197.
- Mezey, Michael L. **Presidentialism: Power in Comparative Perspective**, USA: Lynne Rienner Publishers, 2013.
- Millas, Herkül. "Genel İrade", **Agos Gazetesi**, 26.03.2015.
- Miş, Nebi, Ali Aslan, M. Erkut Ayvaz ve Hazal Duran. "Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları", **Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Nebi Miş ve Burhanettin Duran (Ed.), İstanbul: SETA, 2017.
- Miş, Nebi. "Cumhurbaşkanının Tarafsızlığı", **SETA**, 9.05.2018, <https://www.setav.org/cumhurbaskaninin-tarafsizligi/>, 15.04.2019.
- Milkis Sidney M. ve Michael Nelson. **The American Presidency Origins and Development 1773-1993**, Washington: Congressional Quarterly Press, 1994.
- Miller, Arthur S. **Presidential Power in a Nutshell**, Minnesota: Wrst Publishing Co., 1977.
- Miller, M. **Plain Speaking**, New York: Berkley Publishing, 1974.
- Miş, Nebi. "AK Partinin Önerisinde Siyasal Sistem Tasarımı", **Kriter**, S. 8, Aralık 2016.
- Moderne, Franck. "Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains", **Pouvoirs**, 2001/3 (n° 98), s. 63, 63-87.



- Moe, Terry ve Michael Caldwell. **The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems, Germany: Institutional and Theoretical Econ.**, 1994.
- Moe, Terry M. ve William G. Howell. "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory", **Presidential Studies Quarterly**, 29(4), 1999, 850-873.
- Morgenstern, Scott, John Polga-Hecimovich ve Sarah Shair-Rosenfield. "Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America", **Journal of Politics in Latin America**, 2, 2013, 37-70.
- Morrison, Trevor W. "Constitutional Alarmism", **Harvard Law Review**, 124, 2011, 1688-1749.
- Moulin, Richard. **Le presidentialisme et la classification des regimes politiques**, Paris: LGDJ, 1978.
- Mueller, Jan-Werner. "Erdoğan and the Paradox of Populism", **Project Syndicate**, 11 Ağustos 2014.
- Munck, Gerardo L. "What is Democracy? A Conceptualization of the Quality of Democracy", **Democratization**, 23(1), 2016, 1-26.
- Nee, Victor. "**Sources of the New Institutionalism**", [https://www.researchgate.net/publication/247594425\\_Sources\\_of\\_the\\_New\\_Institutionalism/citation/download](https://www.researchgate.net/publication/247594425_Sources_of_the_New_Institutionalism/citation/download), 29.04.2019.
- Negretto, Gabriel L. "Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America", **The Journal of Politics**, 68(2), 2006, 421-433.
- Nelson, M. **Guide to the Presidency**, 3. Baskı, Washington: Congressional Quarterly Press, 2002.
- Neustadt, Richard E. **Presidential Power: The Politics of Leadership**, New York: Wiley, 1960.
- Norton, Philip. "Making Sense of Opposition", **The Journal of Legislative Studies**, 14, 2008, 236-250.
- Nye, Joseph S. "The Changing Nature of World Power", **Political Science Quarterly**, 105(2), 1990, 177-192.
- Jones, Charles O. The Separated Presidency Making It Work in Contemporary Politics, **The New American Political System**, Anthony King (Ed.), Washington: American Enterprise Institute, 1990.
- Ocaktan, Mehmet. "Evrensel Değil Sadece Bize Has Kuvvetler Ayrılığı", **Karar Gazetesi**, 4.09.2019.
- Oder, Bertil Emrah. "Turkey's Ultimate Shift to a Presidential System: The Most Recent Constitutional Amendments in Details", 2017, <http://constitutionnet.org/news/turkeys-ultimate-shift-presidential-system-most-recent-constitutional-amendments-details>, 6.05.2019.
- O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy", **Journal of Democracy**, 5, 1994, 55-59.
- O'Donnell, G. "Horizontal Accountability in New Democracies", **Journal of Democracy**, 9(3), 1998, 112-126.

- O'Donnell, G. "The Quality of Democracy Why the Rule of Law Matters", **Journal of Democracy**, 15(4), 2004, 32-46.
- Okandan, Regai G. **Umumî Âmme Hukuku**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1976.
- Okşar, Mustafa. **Yürütme Erkinin Üstünlüğü**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.
- Oktay, Cemil. "Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Yargı Açısından Anlamı ve Türkiye Örneği", **Anayasa Yargısı Dergisi**, 1, 1984,
- Omejec, Jasna. "Principle of the Sepereation of Powers and the Constitutional Justice System", **Conference of Constitutional Control Bodies of Central Asia**, Strasbourg, 28-29 October 2015.
- Onar, Erdal. "1982 Anayasasında Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hükümeti Denetleme İşlevi", 6. Milli Egemenlik Sempozyumu (TBMM ve Milli Egemenlik), **TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları**, 47, 1990.
- Onar, Erdal. "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?", **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005.
- Onar, Erdal. **Meclis Araştırması**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1977.
- Ordenez, Jose Batlle. "A Collegial Executive for Uruguay", **Parliamentary versus Presidential Democracy**, Arend Lijhpart (Ed.), New York: Oxford University Press, 1992.
- Orhan, Özgüç. "J. J. Rousseau'da Genel İrade Kavramı", **Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi**, (14), 2012, 1-25.
- Ortaylı, İlber. "Devlete Nasıl Bakmalı?", **Doğu Batı Dergisi**, 6(21), 2002-3, 11-15.
- Orth, John V. "Presidential Impeachment: The Original Misunderstanding", **Constitutional Commentary**, 17, 2000, 587-591.
- Oytan, Muammer. "Fransa'da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme", **T.O.D.A.İ Dergisi**, 13(3), 1980, 25-38.
- Oytan, Muammer. "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", **TODAİE**, 1982, 85-104.
- Öden, Merih. "Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 58(3), 2009, 659-691.
- Ökçesiz, Hayrettin. "Hukukta Felsefi Duruş Göstergeleri: İnsan Onuru, Düşünce Özgürlüğü, Sivil İtaatsizlik", **Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan**, Ankara: Yetkin Yayınevi, 2009.
- Önok, R. Murat. "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Bağlamında Olağanüstü Hal Uygulamalar", **KHK'ler Türkiyesinde Savunma Hakkı**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2016.
- Öz, Esat. **Otoriterizm ve Siyaset**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1996.
- Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, 16. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2016.

- Özbudun, Ergun. **Parlamentar Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakebe Vasıtaları**, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1962.
- Özbudun, Ergun. “Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumunun 5. Oturumunda Genel Değerlendirme Tebliği”, **Türkiye’de Siyasi Yapılanma ve Temel Siyasi Sorunlar Sempozyumu**, Ankara: Yayınevi Yok, 2000.
- Özbudun, Ergun. “From Political Islam to Conservative Democracy: The Case of the Justice and Development Party in Turkey”, **South European Society and Politics**, 11(3-4), 2006, 543-557.
- Özbudun, Ergun. **Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, Ankara: Liberal Perspektif, (1), 2015.
- Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, 10. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2009.
- Özbudun, Ergun. **Türkiye’de Demokratikleşme Süreci**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2014.
- Özbudun, Ergun. “The 2014 Presidential Elections in Turkey: A Post-election Analysis”, **Global Turkey in Europe**, Policy Brief 18, Eylül 2014.
- Özbudun, Ergun. “AKP at the Crossroads: Erdogan’s Majoritarian Drift”, **SouthEuropean Society and Politics**, 19(2), 2014, 155-167.
- Özbudun, Ergun. Anayasa Mahkemesi ve HSYK, **Haşim Kılıç’a Armağan**, A.R. Çoban, M. Sağlam, Serdar Güleler ve E. Ekinci (Ed.), Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayını, 2015, 306-327.
- Özbudun, Ergun. “Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesi, Sistemi Dönüşüme Uğratmış Mıdır?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- Özbudun, Ergun. “Pending Challenges in Turkey’s Judiciary”, **Global Turkey in Europe**, Policy Brief 20, Ocak 2015.
- Özbudun, Ergun. “AKP at the Crossroads: Erdoğan’s Majoritarian Drift”, **South European Society and Politics**, 19(2), 2014, 155-167.
- Özbudun, Ergun. “1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 2, 1985, 227-238.
- Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, 18. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2018.
- Özbudun, Ergun. “Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin Hukuki Niteliği”, **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, (1), 1985, 475-503.
- Özbudun, Ergun. “Turkey’s Judiciary and the Drift Toward Competitive Authoritarianism”, **The International Spectator**, 50(2), 2015, 42-55.
- Özbudun, Ergun. **Anayasalcılık ve Demokrasi**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.
- Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2008.
- Özbudun, Ergun. **1921 Anayasası**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1992.

- Özbudun, Ergun. “Başkanlık Sistemi Tartışmaları”, **Başkanlık Sistemi**, Yay. Haz. Teoman Ergül, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005.
- Özbudun, Ergun. “Anayasa Yargısı ve Demokratik Meşruluk Sorunu”, **Demokrasi ve Yargı**, Ozan Ergül (Ed.), Ankara: Türkiye Barolar Birliği, 2005.
- Özbudun, Ergun. “Yeni Anayasa ve Yargı Bağımsızlığı”, **Perspektif**, 1 Ekim 2020, <https://www.perspektif.online/yeni-anayasa-ve-yargi-bagimsizligi/>, 7.10.2020.
- Özdemir, Hakan. **100 Soruda Hükümet Sistemleri**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.
- Özen, Muharrem. “Yargı Bağımsızlığını Zedeleyen Düzenleme, Uygulamalar ve Bağımsızlığı Sağlamaya Yönelik Çözüm Önerileri”, **Ankara Barosu Dergisi**, 68, 2010/1, 31-65.
- Özkol, Adil. “Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, XXVI(1-2), 1969, 43-76.
- Özsoy, Şule. **1982 Anayasası'nın Yapım Süreci**, İstanbul: XII Levha Yayınları, 2010.
- Özer, Atilla. **Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri**, Ankara: Yayınevi Yok, 1981.
- Özer, Atilla. **Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Sistemin Türkiye’de Uygulanabilirliği**, 2 inci Baskı, Ankara: Şekerbank, 1998.
- Öztürk, Namık Kemal ve Hüseyin Kurt. “Amerikan Başkanlık sistemi”, **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2015.
- Öztürk, K. **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası**, 1 Ankara: Yayınevi Yok, 1966.
- Pactet, Pierre ve Melin Ferdinand Soucramanien (2009), **Droit constitutionnel**, 28. Baskı, Paris: Sirey-Dalloz, 2009.
- Paçacı, İrfan. **Başkanlık Sistemine Giden Yol**, İstanbul: Doğu Kitabevi, 2018.
- Parla, Taha. “1980’lerde Anayasa Değişikliği ve Başkanlık Sistemine Doğru”, **Dünya Dergisi**, 4 Aralık 1980.
- Parla, Taha. “1980’lerde Anayasa Değişikliği ve Başkanlık Sistemine Doğru”, **Bilim ve Sanat**, Aralık 1981.
- Parla, Taha. “Demokrasilerde Anayasaların Yapılması, Değiştirilmesi ve Kurucu Meclisler”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 28-29 Mayıs 1981.
- Parla, Taha. “Demokrasilerde Anayasaların Yapılması, Değiştirilmesi ve Kurucu Meclisler”, **Cumhuriyet Gazetesi**, 28-29 Mayıs 1981.
- Parla, Taha. “1982 Anayasa Tasarısının Devlet Rejimi”, **Cumhuriyet**, 15 Eylül 1982.
- Parla, Taha. **Kemalist Tek-Parti İdeolojisi ve CHP’nin Altı Ok’u**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 1995.
- Parla, Taha. **Demokrasi, Anayasalar, Partiler ve Türkiye’nin Siyasal Rejimi**, İstanbul: Onur Yayınları, 1986.

- Parla, Taha. "Özgürlük, Eşitlik, Demokrasi", **Yeni Gündem Dergisi**, Demokrasi Dosyası II, 1 Haziran 1985.
- Parini, Philippe. **Regimes politiques contemporains**, Paris: Mason, 1991.
- Parsons, Talcott. "On the Concept of Political Power", **Proceedings of the American Philosophical Society**, 107(3), 1963, 232-262.
- Pascal, Geroge W. **The Constitution of the United States**, Washington: W.H. and O.H. Morrison Law Booksellers, 1868.
- Pasquino, Pasquale. "Constitutional Adjudication and Democracy, Comparative Perspectives: USA, France, Italy", **Ratio Juris**, 11(1), 1998, 38-40.
- Paul, Amanda ve Demir Murat Seyrek. "Constitutional Changes in Turkey: A Presidential System or the President's System?", **European Policy Center**, 24 January 2017, 1-2.
- Pereira, Mauerberg Junior, C. ve C. Biderman. "The Evolution of Theories about the Brezilian Multiparty Presidential System", **Journal of Politics in Latin America**, 7(1), 2015, 143-161.
- Persson, Torsten, Gerard Roland, Guido Tabellini. "Separation of Powers and Political Accountability", **The Quarterly Journal of Economics**, 112(4), 1997, 1-71.
- Peters, B. Guy. **Institutional Theory in Political Science- The "New Institutionalism"**, London: Pinter, 1999.
- Perez, Anibal ve Andrea Castagnola. "Presidential Controls of High Courts in Latin America: A Long Term View 1904-2006", **Journal of Politics in Latin America**, 2, 2009, 87-114.
- Pierson, Christopher. **The Modern State**, 2. Baskı, New York: Routledge, 2004.
- Pildes, Richard H. "Law and The President", **Harvard Law Review**, 125(6), 2012, s. 1381-1424.
- Pinto, Antonio Costa. "Repression and Cooptation in Mass Dictatorships", **Mass Dictatorships**, Paul Corner ve Jie-Hyun Lim (Ed.), London: Palgrave Macmillan, 2016.
- Porta, Rafael La, F. L. Silanes, C. Pop-Eleches ve A. Shleifer, "Judicial Check and Balances", **Journal of Political Economy**, 112(2), 2004, 445-470.
- Posner, Eric A. ve Andrian Vermeule. **The Executive Unbound: After the Madisonian Republic**, New York: Oxford University Press, 2010.
- Prakash, Saikrishna B. ve John C. Yoo. "The Origins of Judicial Review", **The University of Chicago Law Review**, 70, 2003, 887-982.
- Przeworski, Adam. **Democracy and the Market**, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Puddington, Arch. "Breakthroughs in the Balance: The Freedom House Survey for 2012", **Journal of Democracy**, 24(2), Nisan 2013.
- Putney, Christopher. "American Separation of Powers: How the Architects of the U.S. Constitution Strategically Developed Montesquieu's Constitutionalism", **Critique: a worldwide student journal of politics**, Fall 2016.

- Radin, Max. "The Doctrine of the Separation of Powers in Seventeenth Century Controversies", **University of Pennsylvania Law Review**, June 1938, 842-866.
- Radu, Lucian. "The System of 'Checks and Balances' in the Relationship Between the U.S. Presidency and American Congress", **Bulletin of the Transilvania University of Braşov**, 3(52), 2010, 244-248.
- Randall, J.G. **Constitutional Problems Under Lincoln**, University of Illinois Press, 1951.
- Raulff, Ulrich. "Interview with Giorgio Agamben- Life, A Work of Art Without an Author: The State of Exception, the Administration of Disorder and Private Life", **German Law Journal**, 5(Özel Sayı), 2004.
- Ready, George. **The Twilight of the Presidency**, New York: World Publishing, 1970.
- Riggs, Fred W. "The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices", **International Political Science Review**, 9(4), 1988, 247-278.
- Riggs, W. Fred. "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy", **International Political Science Review**, 18(1), 1997, 253-278.
- Rinke, Stefan. "Das Politische System Chiles", **Die Politischen Systeme in Nord und Lateinamerika: Eine Einführung**, Klaus Stüwe ve Stefan Rinke (Ed.), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- Rinne, Jeffrey J. "Republic of Chile", **World Encyclopedia Political Systems and Parties**, Neil Schlager, Jane Weisblatt ve Orlando J. Perez (Ed.), New York: Facts on File, 2006.
- Rogers, Lindsay. "The American Presidential System", **The Political Quarterly**, 8(4), 1937, 517-529.
- Rose, Nikolas ve Peter Miller. "Political Power Beyond The State: Problematics of Government", **British Journal of Sociology**, 43(2), 1992, 172-205.
- Ross, Hamish. **Law as a Social Institution**, Oxford: Hart Publishing, 2001.
- Rossiter, Clinton. **The American Presidency**, New York: Brace and Company, 1960.
- Rousseau, Jean Jacques. **Toplum Sözleşmesi**, (Çev. Ayşe Meral), İstanbul: Alfa Yayınevi, 2016.
- Rousseau, D. "Les droits de l'homme de la troisième generation", **Droits Constitutionnel et droits de l'homme**, Paris: Economica, 1987.
- Russel, Bertrand. **İktidar**, (Çev. Mete Ergin), İstanbul: Cem Yayınevi, 2014.
- Sabuncu, Yavuz. **Anayasaya Giriş**, 12. Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi, 2006.
- Sağlam, Fazıl. "Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetksinin Sınırları: Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar", **Anayasa Yargısı Dergisi**, 1, Ankara 1984.
- Sağlam, Fazıl. **Temel Hakların Sınırlaması ve Özü**, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1982.
- Sağlam, Fazıl. "Günümüzün Bakış Açısından II. Meşrutiyet'in Anayasal Gelişmelerimize Etkisi", **Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan**, Ankara: Yetkin Yayınevi, 2009.

- Sağlam, Fazıl. “Anayasa Değişikliği Girişimi Üzerine Bazı Notlar”, **Hukuk Defterleri**, Sayı 5, Ocak-Şubat 2017.
- Samuels, David ve Kent Eaton. “Presidentialism and, or, and Versus Parliemantarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research”, **Presented at the Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy**, Duke University, April 5-7 2002.
- Samuels David J. ve Matthew Soberg Shugart. “Presidentialism, Elections an Representation”, **Journal of Theoretical Politics**, 15(1), 2003, 33-60.
- Sancar, Mithat. “**Devlet Aklı**” **Kıskacında Hukuk Devleti**, 7. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2014.
- Sancar, Mithat. “Şiddet, Şiddet Tekeli ve Demokratik Hukuk Devleti”, **Doğu Batı Dergisi**, 4(13), 2000-2001, 27-46.
- Sajo, Andras. **Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism**, Budapest: Central European University Pres, 1999.
- Sargentich, Thomas O. “The Presidential and Parliamentary Models of National Government”, **American University International Law Review**, 8(2), 1993, 579-592.
- Sartori, Giovanni. **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, (Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Yetkin Yayınları, 1997.
- Sartori, Giovanni. **Parties and Party Systems A Framework for Analysis**, Yer Yok: ECPR Press, 2005.
- Sartori, Giovanni. “Neither Presidentialism Nor Parliamentarism”, **The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspective**, Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela (Ed.), 1, London: The John Hopkins University Press, 1994.
- Savcı, Bahri. **Türkiye’de Meclis-Hükümet Münasebetlerine Bir Bakış**, Ankatra: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1960.
- Schyff, Gerhard Van der. **Limitation of Rights: A Study of the European Convention and the South African Bill of Rights**, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005.
- Schneider, Cornelia. “The Constitutional Protection of Rights in Dworkin’s and Habermas’ Theories of Democracy”, **UCL Jurisprudence Review**, 2000, 101-122.
- Scotti, Valentina Rita. “Presidentialism in Turkey: A First Appraisal of 2017 Constitutinal Reform”, **Saggi-DPCE on line**, 2017/2, 251-266.
- Selçuk, Sami. **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1998.
- Selçuk, Sami. “İktidarı Erdoğan’a Teslim Etme Taslağı”, **Ankara Barosu Dergisi**, 4, 2016, 81-86.
- Serozan, Rona. **Hukukta Yöntem**, İstanbul: Vedat Kitapçılık, 2015.
- Sert, Mehmet. “Max Weber, Yirminci Yüzyılda Bir Montesquieu”, **Max Weber, Meslek Olarak Siyaset**, (Çev. Aşar Timuçin ve Mehmet Sert), İstanbul: Nemesis Kitaplığı, 2006.
- Sezer, Abdullah. “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 39(1), 2019, 353-411.

- Sezginer, Murat. “Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye’deki Görünümü”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 3(1), 1990, 67-93.
- Sevinç, Murat. **Anayasa Yazıları**, Ankara: İmaj Yayınevi, 2010.
- Sevinç, Murat. “Güncel Gelişmelerin Işığında, 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 57(2), 2002, 109-137.
- Sevinç, Murat. **Türkiye’nin Anayasa İmtihanı**, İstanbul: İletişim Yayınları, 2017.
- Schmitt, Carl. **Parlamentar Demokrasinin Krizi**, (Çev. A. Emre Zeybekoğlu), Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 2006.
- Schmitt, Carl. **Kanunilik ve Meşruiyet**, (Çev. Mehmet Cemil Ozansü), 2. Baskı, İstanbul: İthaki Yayınları, 2018.
- Schutter, Oliver de. **International Human Rights Law-Cases, Materials, Commentary**, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Schwartz, Alex. “Judicial Impartiality and Independence in Divided Societies”, **Law and Society Review**, 50(4), 2016, 822-855.
- Shils, E. “Centre and Periphery”, **The Logic of Personal Knowledge: Essays Presented to Michael Polanyi**, London: Routledge ve Kegan Paul, 1961.
- Shugart Matthew S. ve Carey John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Shugart, Matthew S. “Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns”, **French Politics**, 3, 2005, 323-351.
- Shugart, Matthew S. **Comparative Executive-Legislative Relations**, The Oxford Handbook of Political Institutions, Sarah A. Binder (Ed.), Oxford: R. A. W. Rhodes ve Bert A. Rockman, 2008.
- Shugart, Matthew S. “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government”, **American Political Science Review**, 89(2), 1995, 327-343.
- Shugart, Matthew Soberg ve Scott Mainwaring, “Presidentialism And Democracy in Latin America: Rethinking The Terms of The Debate”, **Presidentialism and Democracy**, Scott Mainwaring (Ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Skach, Cindy. **Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic**, Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Skach, Cindy. “The Newest Separation of Powers: Semipresidentialism”, **I-Con**, 5(93), 2007, 93-121.
- Siaroff, A. “Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction”, **European Journal of Political Research**, 42, 2003, 290, 292.
- Siavelis, Peter M. “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile”, **Legislative Politics in Latin America**, Scott Moergenstein ve Benito Nacif (Ed.), New York: Cambridge University Press, 2002.



- Somer, Murat. “Understanding Turkey’s Democratic Breakdown: Old vs. New and Indigenous vs. Global Authoritarianism”, **Southeast European and Black Sea Studies**, 01 November 2016, 1-24.
- Soysal, Mümtaz. **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, 5. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1979.
- Soysal, Mümtaz. “Türk Siyasal Sistemi Üzerine Görüşler”, **(Yarı)Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, İhsan Kamalak (Ed.), İstanbul: Klakedon Yayınları, 2014.
- Stacey, Richard ve Sujit Choudhry. “Semi-Presidential Government in the Post Authoritarian Context”, **The Center For Constitutional Transitions at NYU Law**, 2014.
- Stepan, Alfred ve Cindy Skach. “Constitutional Frameworks and Democratic Consolodiation: Parliamentarism versus Presidentialism”, **World Politics**, 46(1), 1993, 1-22.
- Stepan Alfred ve Cindy Skach. “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, **The Failure of Presidential Democracy**, Juan J. Linz ve Arturo Valenzula (Ed.), London: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Stern, Jason L. **About America**, Paul A. Arnold (Ed.), Virginia: Braddock Communications, Virginia, 2004.
- Stinebrickner, Bruce. “Robert A. Dahl an the essentials of Modern Political Analysis: politics, influence, power, and polyarchy”, **Journal of Political Power**, 2015, 189-207.
- Svolik, Milan W. “Polarization versus Democracy”, **Journal of Democracy**, 30(3), 2019, 20-32.
- Sych, Lawrence. “Bugeting Processes: The State of the Art in the United States”, Paper prepared for delivery at the “**Principles and Best Practices of Public Administration in Italy and the United States: the State of the Art**” Conference, Macerata, Italy, May 21-23, 2009.
- Szılagyı, Ilona Maria. “Presidential versus Parliamentary Systems”, **AARMS**, 8(1), 2009, 307-314.
- Şimşek, Oğuz. “Avrupa Siyasal Partilerinin Hukuki Temelleri”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Durmuş Tezcan’a Armağan, 21(Özel Sayı), 2019, 1547-1576.
- Şirin, Tolga. “Anayasa Hükmünde Kararnameler”, **Güncel Hukuk**, (155), 2016.
- Şirin, Tolga. “2017 Anayasa Değişikliğinin Yargı Bağımsızlığı Yönünden Değerlendirilmesi”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, 6(1), 2017, 85-116.
- Taşkın, Ş. Cankat. “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 92, 2011, 384-418.
- Tanilli, Server. **Devlet ve Demokrasi**, 2. Baskı, İstanbul: Adam Yayıncılık, 2001.
- Tanör, Bülent ve Necmi Yüzabaşoğlu. **Türk Anayasa Hukuku**, 16. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2016.
- Tanör, Bülent. **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, 3. Baskı, Yer Yok: BDS Yayınları, Yıl Yok.
- Tanör, Bülent. **Türkiye’de Demokratikleşme Perspektifleri**, İstanbul: TÜSİAD.
- Tanör, Bülent. **İki Anayasa**, 2. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 1991.

- Taşçı, Ergün. **1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanının Konumu**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005.
- Tamanaha, Brian Z. "The History and Elements of the Rule of Law", **Singapore Journal of Legal Studies**, 2012, 232-247.
- Tanıyıcı, Ş. ve B. Akgün. **Amerikan Başkanlığı: Cumhuriyetten İmparatorluğa**, Ankara: Orion Kitabevi, 2008.
- Tavaş, İbrahim Halil. "Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanı Seçimi", **Yasama Dergisi**, (5), 2007, 27-56.
- Tekin, Yusuf. **Başkanlık Sistemi ve Kuvvetler Ayrılığı Tartışmaları**, İstanbul: Kesit Yayınları, 2017.
- Teles, Filipe. "Political LEaders: The Paradox of Freedom and Democracy", **Revista Enfoques**, X(16), 2012, 113-131.
- Tezkan, Mehmet. "Meclisin Gücü Azalıyor Mu Artıyor Mu?", **Milliyet Gazetesi**, <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/mehmet-tezkan/meclis-in-gucu-azaliyor-mu--2403709/> 20.04.2019.
- Teziç, Erdoğan. **Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1972.
- Teziç, Erdoğan. **Anayasa Hukuku**, 7. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları, 2001.
- Teziç, Erdoğan. **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1980.
- Teziç, Erdoğan. "Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", **İHİ.d**, 1(2), 1980.
- Tocqueville, Alexis. **Amerika'da Demokrasi**, (Çev. Taner Timur), İstanbul: İletişim Yayınları, 1962.
- Tögel, Akif. **Başkanlık Sisteminde Parlamentolar Karşılaştırmalı Bir Araştırma**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.
- Truman, David. **The Governmental Process**, New York: Knopf, 1951.
- Tsebelis, G. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", **British Journal of Political Science**, 25(3), 1995, 293-301.
- Tunaya, Tarık Zafer. **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 5. Baskı, İstanbul: Araştırma, Eğitim Ekin Yayınları, 1982.
- Tunaya, Tarık Zafer. "Hakimiyet-i Siyasiye ve Milli Egemenlik: Türkiye'de Siyasal Rejimin Meşruluğunun Dayandığı Temeller", **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), İstanbul: Beta Yayınları, 1986.
- Tunaya, Tarık Zafer. "Osmanlı İmparatorluğundan Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Rejimine Geçiş", **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), İstanbul: Beta Yayınları, 1986.

- Tunçay, Mete. **Batı'da Siyasal Düşünceler Tarihi**, 5. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2014.
- Tunç, Hasan. **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**, Ankara: Gazi Kitabevi, 2018.
- Tunç, Hasan. **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Gazi Kitabevi, 2018.
- Turan, İlter. "Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 33(1), 1978, 1-33.
- Turan, İlter. "Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem", **Başkanlık Sistemi**, Yay. Haz. Teoman Ergül, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005.
- Turan, İlter. "Türkiye'de Siyasal Kültürün Oluşumu", **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), İstanbul: Beta Yayınları, 1986.
- Turan, İlter. "Türk Siyasi Partilerinde Lider Oligarşisi: Evrimi, Kurumsallaşması ve Sonuçları", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, (45), 2011, 1-21.
- Turan, Menaf. "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Social Sciences Research Journal**, 7(3), 2018, 42-91.
- Turhan, Mehmet. **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989.
- Turhan, Mehmet. **Siyasi Elitler**, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1991.
- Turhan, Mehmet. "Parliamentarism or Presidentialism? 'Constitutional Choices For Turkey'", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 47(1), 1992, 153-168.
- Turhan, Mehmet. "Anayasanın Hak Temelli Yorumu ve Anayasa Yargısı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 62(3), 2007.
- Turhan, Mehmet. **Anayasa Hukukunda Kelsenci Temalar**, Ankara: Hukuk Yayınları, 2017.
- Turgut, Nükhet. "Türkiye'de Siyasal Muhalefet Olgusu ve Anlayışı", **Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay (Ed.), İstanbul: Beta Yayınları, 1986.
- Tushnet, Mark. "Authoritarian Constitutionalism", **Cornell Law Review**, 100, 2015, 391-462.
- Türk, Hikmet Sami. **Anayasaya Aykırı Anayasa Değişiklikleri**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2018.
- Türk, Ender. **1982 Anayasasına Göre Kanun Hükmünde Kararnameler ve Yargısal Denetimi**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2013.
- Türköne, Mümtazer. **Siyaset**, İstanbul: Etkileşim Yayınları, 2013.
- Türmen, Rıza. "Son Döenemeç: AKP'nin Başkanlığı", **Ankara Barosu Dergisi**, 4, 2016, 87-93.
- Tzoumis, Kelly, Susan Bennett ve Elizabeth Stoffel. "The Exutive Orders in the United States", **Environ Syst Decis**, 35, 2015, 401-409.
- Uçum, Mehmet. **Türkiye'nin Demokratik Birliği Mücadelesinde Yeni Aşama**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2018.

- Uluşahin, Nur. **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1999.
- Uluşahin, Nur. “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteeminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 3(1), 2011, 29-38.
- Unat-Abadan, Nermin. “Patterns of Political Modernization and Turkish Democracy”, **The Turkish Yearbook**, XIX, 1979, 1-26.
- Uygun, Oktay. “Federal Olmayan Bir Başkanlık Ne Anlama Gelir?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, İbrahim Kaboğlu (Ed.), 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- Uygun, Oktay. **Demokrasi**, 2. Baskı, İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2014.
- Uzun, Tugay ve Gezgüç, Gözde M. (2015), “Başkanlık Sistemi ve Latin Amerika Deneyimleri”, **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2015.
- Uzun, Cem Duran. “Fesih Tartışmaları ve Cumhurbaşkanının TBMM’nin Seçimlerini Yenilemesi”, 01.04.2017, <https://www.sabah.com.tr/yazarlar/perspektif/cem-duran-uzun/2017/04/01/fesih-tartismalari-ve-cumhurbaskaninin-tbmm-secimlerini-yenilemesi>, 5.05.2019.
- Uzun, Cem Duran. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yargı, **SETA Analiz**, (193), 2017.
- Ülgen, Özen. “Cumhurbaşkanlığı Kararnemelerinin Niteliği ve Türleri”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1, 2018, 3-39.
- Ülgen, Özen. “Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri: İlk Gözlemler”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2, 2018, 619-636.
- Üskül, Zafer. “Olağüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Hukuki Niteliği”, **Olağüstü Hal Üzerine Yazılar**, İstanbul: Büke Yayınları, 2003.
- Valcke, Anthony. “Rule of Law: Its Origins and Meanings”, **Encyclopedia of Global Social Science Issues**, ME Sharp publishing, 2012.
- Vandycke, Robert. “L’activisme judiciaire et les droits de la personne: emergence d’un nouveau savoir-pouvoir?”, **Les Chaiers de Droit**, 30(4), 1989, 927-951.
- Vanhanen, Tatu. **The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States 1980-1988**, New York: Crane Russak, 1990.
- Vedel, Georges. “Teşri ve İcranın Münasebetleri Problemi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, 15(3), 1960, 49-67.
- Verney, V. Douglas. **The Analysis of Political Systems**, London: Routledge and Kegan Paul, 1959.
- Volcansek, Mary L. “Constitutional courts as veto players: Divorce and decrees in Italy”, **European Journal of Political Research**, 39, 2001, 347-351.
- Vile, M. J. **Constitutionalism and the Separation of Powers**, Oxford: Oxford University Press, 1967.

- Villone, Massimo, Siyasal Sistemler (Demokratik Parlamenter Sistem, Başkanlık-Yarı Başkanlık Sistemi, Tek-Çift Meclis) Konulu konferansta sunduğu tebliğ, **Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı**, Ankara, 2001.
- Volkomer, W. E. **American Government**, 8. Baskı, New Jersey: Simon ve Schuster/ A Viacom Company, 1998.
- Vural, İpek Eren. “Siyasal İstikrarın Parlamenter Kökenleri: İngiltere Örneği Üzerine Bir Derleme”, (**Yarı**)**Başkanlık Sistemi ve Türkiye**, İhsan Kamalak (Ed.), İstanbul: Klakedon Yayınları, 2014.
- Yaşlı, Fatih. “Anayasa Tezleri: Rejim Değişikliği, Kurucu İktidar, Egemen Diktatörlük”, **Hukuk Defterleri**, S. 2, Temmuz-Ağustos 2016.
- Yanık, Murat. **Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, 2. Baskı, Ankara: Adalet Yayınevi, 2013.
- Yanık, Murat. “Karşılaştırmalı Hukuk ve Uluslar arası Standartlar Işığında HSYK’nın Oluşumu, Çalışma Şekli ve Kararlarının Denetimi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 27, 2010, 161-216.
- Yanık, Murat. “Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Ankara Mart-Nisan 2013, 663-668.
- Yarbay, Ersönmez. **Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Bursa: Ekin Yayınevi, 2017.
- Yasin, Melikşah. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 39(1), 2019, 315-333.
- Yavuz, Can. “Amerika Birleşik Devletleri Yüce Mahkemesi”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 128, 2017, 437-480.
- Yavuz, Bülent ve M. Savaş Bayındır. “Cumhurbaşkanının Bakanlar Kuruluna Başkanlık Etmesi Tartışmaları ve Sistem Arayışı”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, XVIII(3-4), 2014, 435-457.
- Yayla, Atilla. “**Yeni Sistemde Yargı**”, serbestiyet.com.tr, <http://serbestiyet.com/yazarlar/atilla-yayla/yeni-sistemde-yargi-774516>, 1.05.2019.
- Yayla, Ahmet. “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Perde-Yasa Kuramı Bakımından Değerlendirilmesi”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Kitabı**, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları, 2019.
- Yayla, Ahmet. “Anayasa Değişikliği Sonrasında Cumhurbaşkanlığı Makamının Olağan Döneme İlişkin Düzenleme Alanı ve İdari İşlemlere Etkisi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Durmuş Tezcan’a Armağan, 2(Özel Sayı), 2019, 1069-1043.
- Yazıcı, Serap. **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, 4. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2017.
- Yayla, Yıldızhan. **Anayasa Hukuku Ders Notları**, 2 inci Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1986.
- Yazıcı, Serap. **Demokratikleşme Sürecinde Türkiye**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.

- Yazıcı, Serap. “Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme”, **Başkanlık Sistemi**, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları, 2005.
- Yıldırım, Turan. “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 23(2), 2017, 13-28.
- Yıldırım, Turan. “İdarenin Kanuni İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 39(1), 2019, 293-314.
- Yıldız, Abdülkadir. “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi”, **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 9(1), 2019, 1-19.
- Yılmaz, Didem. **Bir Denge Unsuru Olarak Anayasal Muhalefetin Parlamento İçindeki İktidarı**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2016.
- Yokuş, Sevtap. “1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanının Anayasa Değişikliklerine, Yasalara ve Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin Yetkileri”, **Bülent Tanör Armağanı**, Haz.. Öğet Öktem Tanör, İstanbul: Legal Yayınları, 2004.
- Yokuş, Sevtap. **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimine Etkisi**, İstanbul: Beta Yayınları, 1996.
- Yücel, Bülent. “Yarı-Başkanlık Sisteminin Hükümet Modeli Üzerine Karşılaştırmalı Bir Çalışma: Fransa Modeli ve Komünizm Sonrası Polonya”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 52(4), 2003, 335-362.
- Yücel, Bülent. “Türkiye Parlamenter Rejim İle Yönetilebilir Mi?”, **Türkiye’nin Anayasa Gündemi**, 3. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2016.
- Yücel, Bülent. “‘İstikrar’ Konusundaki Kafa Karşıklığı Üzerine Notlar: Siyasi İktidar Merkezinin Yer Değiştirmesi”, **Başkanlık Sistemi**, Murat Aktaş ve Bayram Coşkun (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları, 2015.
- Yücel, Büent. **Temsili Demokratik Sistemde Yasama Erki ve Kural Koyma Faaliyetinin Belirleyicileri**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2018.
- Yüksel, Saadet. “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Güvence Altına Alınması Bağlamında Denge-Denetim Mekanizmaları”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme**, Sempozyum Bildiri Kitabı, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınevi, 2019.
- Yüksel, Saadet. “6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki Denge-Denetim Mekanizmalarına İlişkin Genel Değerlendirme”, **Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan**, İstanbul: On İki Levha Yayınları, 2019.
- Yüksel, İsmail. “6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu’nun Ardından Kanun Yapma Yöntemi”, **Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 7(2), 2017, 251-274.
- Yüzbaşıoğlu, Nemci. **1982 Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi**, İstanbul: Beta Yayınları, 1996.
- Zakaria, Fareed. “The Rise of Illiberal Democracy”, **Foreign Affairs**, 6(22), 1997.
- Zengin, Mehmet Ali. “Türkiye’ye Özgü Hükümet Sistemi Önerisi: Demokratik Liderlik”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 50, 2013.

- Zengin, Mehmet Ali. “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, **TAAD**, 7(28), 2016, 1-28.
- Zenginkuzucu, Dikran. “Başkanlık Sistemi: Denetleme ve Denge”, 16 Mart 2017, **Mülkiye Haber**, <http://mulkiyehaber.net/baskanlik-sistemi-denetleme-ve-denge/>, 7.05.2019.
- Zoller, Elisabeth. **Droit Constitutionnel**, Paris: PUF, 1998.
- Zürcher, Erik Jan. **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, (Çev. Yasemin Saner), İstanbul: İletişim Yayınları, 2009.
- Waldron, Jeremy. “The Dignity of Legislation”, **Maryland Law Review**, 54(2), 1995, 633-665.
- Warber, Adam L. ve Yu Ouyang ve Richard W. Waterman. “Landmark Executive Orders: Presidential Leadership Through Unilateral Action”, **Presidential Studies Quarterly**, 48(1), 2018, 110-126.
- Ware, Alan. “Divided Government in United States”, **Divided Government in Comparative Perspective**, Robert Elgie (Ed.), Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Weber, Max. **Sosyoloji Yazıları**, (Çev. Taha Parla), 2. Baskı, İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları, 1987.
- Weber, Max. **Meslek Olarak Siyaset**, (Çev. Afşar Timuçin ve Mehmet Sert), İstanbul: Nemesis Kitaplığı, 2006.
- Weber, Max. **Bürokrasi ve Otorite**, (Çev. H. Bahadır Akın), 8. Baskı, Ankara: Adres Yayınları, 2017.
- White, Robin C. A. ve Calre Ovey; Jacobs, White and Ovey. **The European Convention on Human Rights**, Fifth Edition, Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Wilson, James Q. **American Government**, Boston: Wadsworth, 2012.

## ÖZ GEÇMİŞ VE İLETİŞİM BİLGİLERİ

Yazar, \*\*\*\* yılının \*\*\*\* ayında \*\*\*\* dünyaya gelmiştir. İlk, orta ve lise öğrenimini \*\*\*\* tamamladıktan sonra 2009 yılında Fatih Üniversitesi Hukuk Fakültesinde lisans eğitimine başlamış ve 2014 yılında buradaki eğitimini tamamlamıştır. Daha sonra Karadeniz Teknik Üniversitesi Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalına araştırma görevlisi olarak atanmıştır. 2014-2016 yılları arasında KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsünde kamu hukuku yüksek lisansını yapmıştır. 2016-2021 yılları arasında Trabzon Üniversitesi ve Ondokuz Mayıs Üniversitesi kamu hukuku ortak doktora programı kapsamında doktora eğitimini tamamlamıştır. Meslek hayatına 2018 yılının mayıs ayından itibaren Trabzon Üniversitesi Hukuk Fakültesinde devam etmiştir. İngilizce bilmektedir.

### İLETİŞİM BİLGİLERİ:

Adres: \*\*\*\*