

T.C.
BİLECİK ŐEHY EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN ANALİZİ: YENİ BİR BAŞKANLIK MODELİ
OLARAK CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ
DERYA KOMAR SÖNMEZ

TEZ DANIŞMANI
DR. ÖĞR. ÜYESİ ÇAĞDAŞ ZARPLI

BİLECİK, 2022

10214620

T.C.
BİLECİK ŐEHY EDEBALI ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN ANALİZİ: YENİ BİR BAŞKANLIK MODELİ
OLARAK CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ
DERYA KOMAR SÖNMEZ

TEZ DANIŞMANI
DR. ÖĞR. ÜYESİ ÇAĞDAŞ ZARPLI

BİLECİK, 2022

10214620

BEYAN

..... adlı yüksek lisans/doktora/sanatta yeterlik tezi/dönem projesinin hazırlık ve yazımı sırasında bilimsel araştırma ve etik kurallarına uyduğumu, başkalarının eserlerinden yararlandığım bölümlerde bilimsel kurallara uygun olarak atıfta bulunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, tezin herhangi bir kısmının Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi veya başka bir üniversitede başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını, aksinin tespit edileceği muhtemel durumlarda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Bu çalışmanın, Bilimsel Araştırma Projeleri (BAP), TÜBİTAK veya benzeri kuruluşlarca desteklenmesi durumunda; projenin ve destekleyen kurumun adı proje numarası ile birlikte, ETİK KURUL onayı alınması durumunda ise ETİK KURUL tarih karar ve sayı bilgilerinin beyan edilmesi gerekmektedir.	
DESTEK ALINMIŞTIR	DESTEK ALINMAMIŞTIR
Destek alındı ise;	
Destekleyen kurum;	
Desteğin Türü	Proje Numarası
1- BAP (Bilimsel Araştırma Projesi)	
2- TÜBİTAK	
Diğer;.....	
ETİK KURUL onayı var ise;	
ETİK KURUL karar tarih/sayı:/.....

Öğrenci Adı ve Soyadı

.....

Tarih

.....

İmza

.....

ÖN SÖZ

Çalışma boyunca katkı ve yönlendirmeleriyle bana akademik bir bakış açısı kazandıran değerli danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Çağdaş ZARPLI' ya, bugünlere gelmem için bıkmadan uğraşan ve her yolculuğumda yanımda olan, desteklerini her daim arkamda hissettiğim canım aileme, motivasyonu güç veren canım eşime sonsuz teşekkür ederim.

Bu çalışmam, tekmeleriyle bana eşlik eden minik kızıma ithafendir.

DERYA KOMAR SÖNMEZ

02.02.2022



ÖZET

HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN ANALİZİ: YENİ BİR BAŞKANLIK MODELİ OLARAK CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Siyasal yapının temelini oluşturan hükümet sistemleri, siyasal alanda en çok tartışılan konulardan birisi haline gelmiştir. Türkiye'nin de dahil olduğu dünyanın birçok ülkesinde istikrarı sağlamadığı düşünülen hükümet sistemleri, ülkeleri değişiklik yapmaya itmiştir. Ülkemizin uluslararası standartlarda demokratik bir hukuk devleti olması amacıyla, istikrarlı hükümetleri hedefleyerek yaşanan değişim ve yenilikleri her aşamada geliştirilerek Türkiye sistemine dahil etme çalışmaları ve çabaları aktarılmaya çalışılmıştır. Çalışmanın amacı Türkiye'de uygulanan hükümet sistemlerini dönemsel olarak incelemek ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile analizi tamamlamaktır. Türkiye'de tecrübe edilen hükümet sistemlerinin temellendirildikleri dayanakları, uygulama yöntemleri, avantajlı ve dezavantajlı yönleri uygulama sırasında karşılaşılan sıkıntılar ve bu sıkıntılara karşı geliştirilen çözümler detaylı olarak ele alınmıştır. Teorik olarak kuvvetler ayrılığı ele alınarak hükümet sistemleri ile ilişkisi ortaya konulmuştur. Farklı hükümet sistemlerinin sınıflandırması yapılmış ve temel ayırt edici özellikleri belirtilmiştir. Başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistem güçlü ve zayıf yönleriyle kaleme alınmıştır. Türkiye'de yaşanan hükümet sistemleri tarihsel akışa göre detaylandırılıp dönemsel koşullar göz önüne alınarak açıklanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine giden arayış irdelenmiş ve sistem açıklanmaya çalışılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özellikleri, yapılan değişiklikler, kontrol ve denge mekanizmalarına dikkat çekilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Hükümet sistemleri, parlamenter sistem, başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi.

ABSTRACT

ANALYSIS OF GOVERNMENT SYSTEMS: THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM AS A NEW PRESIDENTIAL MODEL

Government systems which form the basis of the political structure have become one of the most discussed issues in the political field. Government systems which are thought to not provide stability in many countries of the world, including Turkey, have obligated countries to make changes. In order for our country to be a democratic state of law at international standards, it has been tried to convey the efforts and efforts to include the changes and innovations in the Turkish system by developing them at every stage by aiming stable governments. The aim of the study is to periodically examine the government systems implemented in Turkey and to complete the analysis with the presidential government system. The foundations of the government systems experienced in Turkey, the application methods, the advantageous and disadvantageous aspects, the problems encountered during the implementation and the solutions developed against these problems are discussed in detail. Theoretically the separation of powers has been discussed and its relationship with government systems has been revealed. Different government systems have been classified and their main distinguishing features have been stated. The presidential system, the semi-presidential system and the parliamentary system are written with their strengths and weaknesses. The government systems in Turkey are explained in detail according to the historical flow and by considering the periodic conditions. The search for the presidential government system has been examined and the system has been tried to be explained. It has been tried to draw attention to the features of the presidential government system, the changes made, and the check and balance mechanisms.

Keywords: Government Systems, Parliamentary System, Presidential System, Semi-Presidential System, Presidential System of Government.

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	İ
ÖZET.....	İİ
ABSTRACT	İİİ
İÇİNDEKİLER	İV
KISALTMALAR	İX
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1.GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE TARİHSEL SERÜVENİ	5
2. BAŞKANLIK SİSTEMİ	7
2.1. ABD Hakkında Genel Bilgiler	8
2.2. Başkanlık Sistemi Özellikleri	10
2.3. Başkanlık Sisteminin Kurumsal Yapısı	11
2.4. Yasama Organı	14
2.5. Yürütme Organı	15
2.5.1. Başkan	16
2.5.2. Başkan Yardımcısı	16
2.5.3. Kabine	16
2.6. Yargı Organı	17
2.7. Başkanlık Sisteminin Avantajları	17
2.8. Başkanlık Sisteminin Dezavantajları	18
3. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ	19
3.1. Yasama	21
3.2. Yürütme	22
3.3. Yargı	23
3.4. Yarı Başkanlık Sisteminin Avantajları	23

3.5. Yarı Başkanlık Sisteminin Dezavantajları	24
4. PARLAMENTER SİSTEM	25
4.1. Yürütme	26
4.2. Yasama	28
4.3. Parlamenter Sistemin Avantajları	28
4.4. Parlamenter Sistemin Dezavantajları	29

İKİNCİ BÖLÜM

OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ ANAYASAL GELİŞMELER

1.OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ ANAYASAL GELİŞMELER	31
1.1. Anayasal Gelişmelere Bakış	31
1.1.1. Sened-i İttifak	31
1.1.2. Tanzimat Fermanı	33
1.1.3. Islahat Fermanı.....	35
1.1.4. Kanun-i Esasi (I. Meşrutiyet).....	37
1.1.5. Kanun-i Esasi Değişiklikleri (1909)	37
2. CUMHURİYET DÖNEMİ TÜRK ANAYASALARI.....	38
2.1. 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu).....	38
2.2. 1924 Anayasası	44
2.3. 1961 Anayasası	49
2.3.1.12 Mart Muhtırası ve Ara Rejim	54
2.4. 1982 Anayasası	55
3. 1982 ANAYASASI'NIN ÖNGÖRDÜĞÜ HÜKÜMET SİSTEMİ YARI BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİ MİDİR?.....	61
3.1. Uygulanışı.....	64
3.2. 2007 Anayasa Değişikliğinin Hükümet Sistemine Etkisi	66

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİNDE DEĞİŞME VE BAŞKANLIK SİSTEMİNE GEÇİŞ

1.TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİNDE DEĞİŞME VE BAŞKANLIK SİSTEMİNE GEÇİŞ	71
---	-----------

2. 28 AĞUSTOS 2014 – 9 TEMMUZ 2018 YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ	71
3.9 TEMMUZ 2018 TARİHİNDEN İTİBAREN GEÇERLİ OLAN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ.....	72
4.CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ	73
4.1. Yasamanın Başkanı Görevden Alma Yetkisi	73
4.2. Başkanın Meclisi Feshetme Yetkisi	74
4.3. Başkanlık ve Milletvekili Seçimlerinin Birlikte Yapılması	74
4.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine İlişkin Diğer Farklılıklar ve Sorunlar.....	74
4.5. Başkan Yardımcısının Atanması.....	75
4.6. Hükümet Teşkilatı.....	75
4.7. Yüksek Hakimlerin Atanması.....	75
4.8. Kamu Görevlilerinin Atanması	76
4.9. Milletlerarası Anlaşmaların Onaylanması Yetkisi	76
4.10. Bütçe Yetkisi.....	76
4.11. Başkanın Partili Olabilmesi.....	76
5. 6771 SAYILI KANUN İLE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ.....	77
5.1. 6771 Sayılı Kanun ile T.C. Anayasası'nda Yapılan Değişiklikler	77
5.1.1. Yargı Organı ile İlgili Değişiklik	78
5.1.2. TBMM Üye Sayısı İle İlgili Değişiklik Maddesi	78
5.1.3. Seçilme Yeterliliği İle İlgili Değişiklik Maddesi	78
5.1.4. TBMM Genel Seçimleri ve Cumhurbaşkanı Seçimiyle İlgili Değişiklik	78
5.1.5. TBMM'nin Görev ve Yetkilerine İlişkin Değişiklik Maddesi	79
5.1.6. TBMM Denetim Yolları ile İlgili Değişiklik Maddesi	79
5.1.7. Cumhurbaşkanı Adaylık ve Seçimi İle İlgili Değişiklik Maddesi	80
5.1.8. Cumhurbaşkanı Görev ve Yetkileriyle İlgili Değişiklik Maddesi	80
5.1.9. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu ile İlgili Değişiklik Maddesi	82
5.1.10. Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Bakanlar ve Cumhurbaşkanına Vekalet ile İlgili Değişiklik Maddesi	82
5.1.11. TBMM ve Cumhurbaşkanı Seçimlerinin Yenilenmesine İlişkin Değişiklik Maddesi	83

5.1.12. Olağanüstü Hal Yönetimine İlişkin Değişiklik Maddesi	84
5.1.13. Disiplin ve Askeri Mahkemelere İlişkin Değişiklik Maddesi	84
5.1.14. Hakimler ve Savcılar Kuruluna İlişkin Değişiklik Maddesi	85
5.1.15. Bütçe ve Kesin Hesap Kanuna İlişkin Değişiklik Maddesi	85
6. 2017 DEĞİŞİKLİKLERİ İLE YASAMA, YÜRÜTME VE YARGI ALANLARINDA YAŞANAN DEĞİŞİKLİKLER	87
6.1. Yasama Organındaki Değişmeler	87
6.2. Yürütme Organındaki Değişmeler	89
6.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	91
6.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sınırları	91
6.5. Olağanüstü Hal Yönetimi	92
6.6. Milli Güvenlik Kurulu	92
6.7. Devlet Denetleme Kurulu	93
6.8. Başkomutanlık ve Genel Kurmay Başkanlığı	93
6.9. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yargı Organı	94
6.10. Anayasa Mahkemesi İle İlgili Düzenlemeler	94
6.11. HSK ile İlgili Düzenlemeler	94
6.12. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Teşkilatlanma Üzerine	95
6.13. Cumhurbaşkanlığı Makamı	96
6.14. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı	96
6.15. Cumhurbaşkanı Yardımcıları	97
6.16. Cumhurbaşkanı Politika Kuralları	97
6.17. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar	98
6.18. Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi	98
6.19. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	100
7. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI	101
7.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile İstikrarlı Hükümetler	101
7.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Gensoru	103
7.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Seçimlerin Yenilenmesi	103
7.4. Cumhurbaşkanı'nın Cezai Sorumluluğu	103
7.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Aday Gösterilme	104
7.6. TBMM Genel Seçimi ile Cumhurbaşkanlığı Seçiminin Aynı Gün Olmasına Yönelik Eleştiriler	104

7.7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denetim Yolları	105
7.8. Seçilme Yaşıyla İlgili Eleştiriler ve Askerlik ile İlişği Olmamak	106
7.9. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Üst Kademe Yöneticilerin Atanması, Görevden Alınması.....	106
7.10. Cumhurbaşkanı Adaylığı	108
SONUÇ.....	109
KAYNAKÇA.....	112



KISALTMALAR

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

ANAP: Anavatan Partisi

ARMHC: Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti

AYİM: Asker Yüksek İdare Mahkemesi

AYM: Anayasa Mahkemesi

DDK: Devlet Denetleme Kurulu

DGM: Devlet Güvenlik Mahkemesi

DYP: Doğru Yol Partisi

HSK: Hakimler ve Savcılar Kurulu

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

MBK: Milli Birlik Komitesi

MGK: Milli Güvenlik Konseyi

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

OHAL KHK: Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararname

OHAL: Olağanüstü Hal

RP: Refah Partisi

SHP: Sosyal-demokrat Halkçı Parti

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

YAŞ: Yüksek Askeri Şura

YSK: Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

Tarih boyunca devletler kendi siyasi ve demografik yapılarına uygun yönetim şeklini aramışlar ve çeşitli sistemler denemişlerdir. Uygulanan sistemlerden kimisi başarılı kimisi başarısız olmuştur. Hükümet sistemleri kurulurken yasama, yürütme, yargı organları arasındaki denge önem teşkil etmektedir. Sistemler arasında farkı sağlayan nokta hangi organda yetkinin toplandığı olmuştur. Bu ilişkiye göre hükümet sistemleri iki kategoriye ayrılmaktadır. Birincisi üç erkin tek elde toplandığı kuvvetler birliği, diğeri ise üç erkin ayrı ayrı organlar tarafından idame edildiği kuvvetler ayrılığıdır.

Yürütme ve yasama erklerinin tek elde toplanması kuvvetler birliğini göstermektedir. Bu ilkenin uygulaması sonucunda monarşi, meclis hükümeti ve diktatörlük ortaya çıkmaktadır. Yasama, yürütme erkleri tek elde değil de ayrı kurumlar ve kişiler arasında bölüştürülmüş olması durumunda kuvvetler ayrılığı ortaya çıkmaktadır. Kuvvetler ayrılığı sonucunda parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ortaya çıkmaktadır.

Demokrasi, halkın rızasına dayalı olmayı ifade etmektedir. Hükümet sistemleri de halk tarafından seçilen iktidarın devlet içerisinde örgütlenme ve içyapısını oluşturma şekli olarak açıklanmaktadır. Demokratik yollarla seçilerek göreve gelen iktidarın devlet erklerini nasıl bölüştüğü ve birbirlerine karşı konumları önem arz etmektedir. Hükümet sistemlerinde önem arz eden kuvvetler ayrılığı ilkesine göre gücün yasadaki mi yoksa yürütmede mi olacağı demokratik devletlerde halkın seçeceği iktidarın vereceği kararlarla belli olmaktadır.

Kuvvetler ayrılığında yasama, yürütme ve yargı organları birbirlerinden ayrı çalışmaktadır. Kuvvetlerin bu ayrımının sert veya yumuşak olması hükümet sistemlerini belirlemektedir. Kuvvetlerin sert ayrımı başkanlık hükümet sistemini, yumuşak ve dengeli ayrım varsa parlamenter hükümet sistemini göstermektedir.

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu tarihten bugüne farklı demokrasi biçimlerini tecrübe etme imkanı bulmuştur. Meclis hükümeti ile başlayan süreç parlamenter sistemin farklı versiyonlarıyla devam etmiştir. İstikrarlı yönetim için arayışların sonucunda yürütme organının güçlendirildiği, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının sisteme eklendiği ve son olarak cumhurbaşkanlığı sistemine geçildiği görülmektedir. Kuvvetler birliğini esas alana bir sistemden, yumuşak kuvvetler ayrılığını benimseyen parlamenter sisteme geçilmiş ve son olarak yürütme ile yasama erkleri net bir şekilde ayrılarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi oluşturulmuştur.

Türk tarihinde ilk anayasal gelişme 1808 yılında Sened-i İttifak ile olmuştur. Devamında 1839 Tanzimat Fermanı, 1856 Islahat Fermanı izlemiştir. 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi I. Meşrutiyet kabul edilmiştir. Uzun soluklu kalmayarak kaldırılmasına karşın 1909 değişiklikleriyle beraber yeniden yürürlüğe girmiştir.

Osmanlı Devleti'nin yıkılması dönüm noktası olmuştur. 1921 Anayasası ilan edildiği dönemin koşulları gereği olarak kuvvetler yasama organında birleşmiş ve Meclis Hükümeti sistemi oluşmuştur. 1921 Anayasası yürürlükteyken 1923 yılında yapılan değişiklik sonrası Cumhuriyet ilan edilmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra ilk anayasa 1924 Anayasası olarak kabul edilmiş ve en uzun süre yürürlükte kalan anayasa olmuştur. 1960 darbesi ile 1924 Anayasası yürürlükten kaldırılmıştır. Devamında 1961 Anayasası kurucu hükümet tarafından yürürlüğe girmiştir. 1961 Anayasası yasama organını güçlü kılmış ve demokratik bir anayasa olmuştur. Yürütme organı, yasama organının türevi haline gelmiştir. Yürütme organındaki bu zayıflık hükümet krizlerine neden olmuştur. 1970 yıllarında güçsüz hükümetler istikrarsızlıklara neden olarak krizler çıkmıştır. 1971 yılında askeri müdahale ile muhtıra verilmiştir. 1971-73 yılları arasındaki değişiklikler yürütme organını güçlendirmeye yönelik olmuştur. Bakanlara, Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi tanınmış olsa da yönetimde beklenen istikrar sağlanamamış ve yeni bir askeri darbe yaşanmıştır.

12 Eylül 1980 askeri darbe ile 1961 Anayasası kaldırılmış ve yeni anayasa ihtiyacı doğmuştur. Askeri rejimin hazırladığı anayasa 7 Kasım 1982 yılında halkoyuna sunulurken kabul edilmiştir. 1982 Anayasası'nda yürütme organı güçlü tutularak cumhurbaşkanına yetkiler tanımlanmıştır. 1982 Anayasası hazırlanırken başkanlı hükümet sistemi önerildiyse de kabul görmemiştir.

Yürütme organı güçlü tutulmasına rağmen hükümet krizleri yaşanmaya devam etmiştir. 2007 yılında 367 krizi olarak adlandırılan 11. Cumhurbaşkanının seçilememesi değişiklik olması gerektiği bilincini oluşturmuştur. Tıkanıklıkların giderilmesi için 2007 yılında anayasa değişikliğine gidilmiştir. Yapılan değişiklik cumhurbaşkanının direkt olarak halk tarafından seçilmesini ön görmekteydi. Yapılan bu değişiklik ile iki başlı yürütme organında sorumsuz kanadı temsil eden, gücünü halktan alan cumhurbaşkanı ile yasamsa organı içinden cumhurbaşkanı tarafından seçilen başbakan arasında kriz yaşanması muhtemeldi. Fakat bu dönemdeki istikrarlı hükümet, krizlerin önüne geçmiştir.

Ülkemizde uzun yıllar başkanlı hükümet sistemine geçiş konuşulmuştur. Hükümetin yönettiği süreçlerde baş gösteren darbe girişimleri başarı olamamış ve mevcut yönetim

korunmuştur. Halk tarafından seçilen kişinin sorumsuz olamayacağı görüşünden hareketle değişiklik yapılması önemli gündem haline gelmiştir. Düalist yapılı hükümet sisteminde, halk tarafından seçilen ve sorumsuz olan Cumhurbaşkanı ile parlamento üyeleri içinden Cumhurbaşkanı tarafından seçilen ve sorumlu kanadı temsil eden Başbakan ciddi krizlerin olabileceği öngörülmekteydi. Buradan hareketle 1982 Anayasası'nda da konuşulan fakat vuku bulamayan başkanlı hükümet sistemi tartışmaları hız kazanmıştır. 21.01.2017 tarihinde 6771 sayılı kanun değişikliği ile yürütme tek başlı hale getirilmiş ve doğrudan halk tarafından seçilerek sorumluluk yüklenmiştir. Başkanlı hükümet sistemi 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilmiştir.

Bu genel amaç ve çalışma çerçevesi sonucunda çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde hükümet sistemleri teorik olarak açıklanmıştır. Demokratik yönetim hedefi çerçevesinde hükümet sistemlerinin kuvvetlerin ayrılığı ile ilişkisi ayrıntılı şekilde incelenmiştir. Hükümet sistemlerini birbirlerinden ayıran ve özelliklerini belirginleştiren temel konu kuvvetler ayrılığını sistemlerinde nasıl işledikleri olmuştur. Kuvvetlerin ayrılığı ve erkler arasındaki denge ve denetleme sistemleri parlamenter, başkanlık veya yarı başkanlık hükümet sistemlerini belirlemiştir. Bu bölümde kuvvetler ayrılığı ve bu kuvvetler ayrılığının derecesinin hükümet sistemlerine yansımaları incelenmeye çalışılacaktır. Bir ülkenin kendine en uygun hükümet sistemini seçebilmesi için ülkenin tarihsel tecrübeleri, toplumun etnik yapısı, güç dengeleri, soruna yaklaşma yöntemleri demokratik kültürün birer unsuru olacak ve sistemin işlerliğinde etki sağlayacaktır.

İlk olarak başkanlık sistemi ele alınmıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde başkanlık sisteminin tarihsel süreci, keskin kuvvetler ayrılığına dayanması, başkanın direkt olarak halk tarafında belirli süre için seçilmesi, yürütmenin yasamanın güvenine ihtiyaç duyması, yürütmenin tek elde toplanması, yürütmenin yasama faaliyetlerine karışmaması gibi temel özelliklerden bahsedilmiştir. Başkanlık sisteminin güçlü ve demokratik yönetim sistemi olmasının yanında rejim krizlerinin yaşanabilir olması, çift meşruluk probleminin olması, siyasi kutuplaşma ve iktidarın kişiselleşmesine neden olması gibi özellikler üzerinde durulmuştur.

Başkanlık sistemi sonrasında yarı başkanlık sistemi ele alınmıştır. Tarihsel süreci ele alındıktan sonra başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bir karması olduğunun üzerinde durulmuştur. Karma bir sistem olması nedeniyle farklı ülkelerde farklı biçimlerde uygulamaya fırsat vermiştir. Yürütmenin iki başlı olması nedeniyle dengeli işbirliği ile parlamenter sisteme göre daha güçlü başkana sahip olması fakat bu güç ile yetkilerini

suiistimal edebilecek olması, farklı seçimlere dayanan iki başlı yürütmenin olması, farklı siyasi gruplardan gelme ihtimali olan cumhurbaşkanı ve başbakanın olma ihtimalinin varlığının etkileri ele alınmıştır.

Son olarak parlamenter hükümet sistemi ele alınmıştır. İngiltere'deki tarihsel süreci ve yaygın kullanımından bahsedilmeye çalışılmıştır. Esnek kuvvetler ayrılığı, yürütmenin yasama organı içerisinde çıkması, yürütmenin yasama erkine karşı sorumluluğu, yürütmenin iki başlılığı, yasama ve yürütmenin birbirlerinin çalışma alanlarına müdahil olabilmeleri gibi başat özellikleri ele alınmıştır. Tıkanıklıklara çözüm bulunması, esnekliğe sahip olması, kutuplaşmayı engelleyerek uzlaştırıcı olması olumlu yönleri olarak yazıya alınırken; istikrarsız hükümetlerin olması ve bundan kaynaklı düşük nitelikte demokrasinin varlığı olumlu yönleri olarak yazıya alınmıştır.

İkinci Bölümde ise, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan bugüne kadar geçen hükümet sistemleri ayrıntılarıyla ele alınmaya çalışılmıştır. Ülkemizde uygulanan meclis hükümeti, parlamenter sisteme geçiş dönemi, saf parlamenter sistem, güçlendirilmiş parlamenter sistem, yarı başkanlık hükümet sistemi ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi süreçleri incelenerek aktarılmaya çalışılmıştır. Ülkemizde ilk uygulanan meclis hükümeti Sistemi, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ele alınmıştır. Bu dönemde ülke tamamen meclis tarafından yönetilmekte idi. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunun yenilenmesiyle eksikler tamamlanmış ve cumhuriyet devlet yönetimi benimsenmiştir. 1960 yılına kadar geçerli olacak alan parlamenter sisteme geçiş süreci başlamıştır. Meclisin yasama ve yürütme yetkisini elinde bulundurması tam parlamenter sisteme engel teşkil etmektedir. 1961-82 yılları arasında parlamenter sistem uygulanmıştır. Bu dönemde kuvvetlerin yumuşak ayrılığının mevcut olduğu yazıya alınmıştır. 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanının yetki ve görevleri genişletilmiş, 2007 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilir hale getirilmiştir. 2018 yılına kadar geçerli olan geçiş dönemi yaşanmış ve seçimle birlikte cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildiği ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde ise; değişiklikler ele alınmaya çalışılmış ve ayrıntılarıyla açıklanmıştır. Değişiklik öncesi ve sonrası düzen gösterilmeye çalışılmıştır. Değişiklikle beraber bazı tezat noktalar gösterilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1. GENEL OLARAK HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE TARİHSEL SERÜVENİ

Hükümet sistemi devlet içindeki kuvvetlerin yapısı, düzenlenişi ve ilişkileri temelinde siyasal rejimin uygulanış biçimidir (Erat, 2015: 325). Bu düzendeki önemli noktalar; güçler ayrılığı ilkesinin işleyişi, yürütme organının yapısı ve göreve gelişi ve yasama organı ile olan ilişkisidir. Güçler ayrılığı ilkesi, çoğunlukçu demokrasiyi korumak ve çoğunluğun otoriter yönetimine diktatörlüğe karşı oluşturulmuştur. Güçler ayrılığı ilkesinin temel prensibi yasama, yürütme ve yargı ayrıştırılarak mutlak iktidarın sınırlandırılmasıdır.

Güçler ayrımı ilk kez dile getiren John Locke' a göre devletin sınırlı yetkilerde olması yeterli değildir. Locke' a göre egemenliğin engellenmesinde ne yasa ne kişisel beklentiler ne de toplumun değerlerinin yeterli olmayacağı; neticeye siyasal kuvvetin farklı güçler arasında dağıtılarak ulaşılabileceği kabul edilmiştir (Çaha, 2008: 119).

Parlamente hükümet sisteminin peyderpey yeşermeye başladığı İngiltere'de 17. yüzyılda yaşamış olan John Locke, hükümet sistemleri çalışmalarında yargıyı ayrı bir noktada tutarak hareket etmiştir. Siyasal gücün bölüştürüleceği iki gücün olduğunu, yasama ve yürütme güçlerinin dağılımını ülkenin kral ve parlamento arasındaki koşulların göstereceğini belirtmiştir. Monarşinin temsil ettiği yürütme gücünün yasama karşısında sorumlu olmasının gerektiğini, belli bir seviyede de olsa mutlak egemenliğin sınırlandırılabilabileceği düşüncesinde olduğu görülmektedir. John Locke' un kuvvetler ayrımına yorumunda yürütmenin parlamento karşısında sorumlu olması kafi görülmemiş, tacın gücünün de kendi içerisinde bölünmesi gerektiği düşüncesinde olmuştur. Bu parçalanma içişlerinde sorumlu bir erk ile dışişlerinde sorumlu bir federatif erk arasında gerçekleştirilmesi öngörülen bir yapıdan oluşmaktadır (Çaha, 2008: 119).

Yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olması ile parlamente sistemin; içerisinde ikili bölünmeye tabii olan yürütme organı düşüncesiyle de Amerika federal sisteminin kökü olduğu öne sürülmesi mümkündür. İkiye bölünmüş bu yürütme gücünün birbirini dengelemesi esas alınmıştır. Fren ve denge mekanizması olmaması halinde engelsiz kullanılabilecek olan yürütme erki bu şekilde yaşamayla bağlantılı olmasının yanında kendi içerisinde de bölünerek frenlenmiştir. Başkanlık sisteminde ise Locke' un yasama ve yürütme arasında sorumluluk ilişkisinin tam tersi olarak yasama ve yürütmenin katı ve sert bir şekilde birbirlerinden ayrılmasına dayanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Locke' un Amerika

sisteminin temeli olduğu düşüncesi yalnızca federalizm açısından mümkün olmaktadır (Zarplı 2015: 167).

Locke' a göre yasama organı yürütme organın üstünde bir güçtür. Bu görüşe göre kanun yapma gücünü elinde bulduran yasama organı yürütme organına göre üstün güçtedir. Yasama gücünün bu üstünlüğü bir emanetten ibarettir ve bu emanetin asıl sahibi halktır. Halk, bu üstün gücün çıkarlarına karşı şekilde kullanıldığını gördüğünde vekillerine hesap sorma yetkisi vermektedir. Sivil toplum; yasama ve yürütme organlarının çalışmalarından memnun olmadığında egemenlik yetkisini geri alabilme yetkisine sahiptir. Buradan hareketle yargı organı yasama ve yürütmeyi de yargılama gücüne sahip olmak üzere yönetilenlere aittir. Yargı organı sivil toplum tarafından devredilemez niteliktedir. Hukukun adil şekilde yurttaşlara uygulanması için yasamayı görevli kılmıştır. Bu yetkilerin kötüye kullanıldığını fark ettiği anda toplum sözleşmesinden doğan yetkiler baz alınarak vermiş olduğu yetkileri geri alabilmektedir. Dolayısıyla Locke' ta sınırlı hükümet fikri egemendir. Locke, kuvvetler ayrılığını yasama ve yürütme organları için düzenlemiştir. Yargı sivil toplumun elinde olsa da bazı düzenlemeler için yasama ve yürütme erklerine geçici düzenleme yetkisi verebilmektedir. Fakat sivil toplum dilediği zaman bu vermiş olduğu yetkiyi geri alıp doğrudan doğruya yargı yapabilmektedir (Zarplı, 2015: 168).

Locke, iktidarı oluşturan kuvvetleri üçe ayırmıştır: yasama, yürütme ve federatif kuvvettir. Yürütmenin de kendi içerisinde parçalanması gerektiğini savunmaktadır. En çok yasama kuvvetine değer veren Locke, halkın devamlılığının sağlanması için kuralları ve cezaları koyan sivil toplumu koruyan güç olarak benimsenmektedir. Fakat yasama gücü de mutlak değildir. Çünkü yetkisi sınırsız değildir ve toplumun bütünlüğüne dayanmaktadır (İşçi, 2011: 253).

Kuvvetler ayrılığı ile ilgili çalışmaları olan bir diğer önemli kişi Montesquieu' dur. Fransa'da hayatını sürdürmüş olmasına karşılık İngiliz parlamenter sistemine ilgi duymuştur. İngiltere'nin yönetimde başarısının en önemli özelliğinin kuvvetler ayrılığı olduğunu öne sürmüştür. Bu gözlemi Locke' un eserlerinden edindiği bilgiyle sahip olduğu için İngiltere'de yasama ve yürütme organlarının iç içe geçişliğini görememektedir. Yani kuvvetler ayrılığı ilkesinden İngiltere parlamenter sisteminden değil de Locke' un fikirlerinden etkilenecek savunmuştur. Kuvvetlerin sert bir şekilde ayrıldığı ve bunun ilk kez uygulandığı yer ABD olmuştur. Aslında ABD sistemi Montesquieu' nun Locke' tan anladığı ve yorumladığı anlamın tam karşılığı olan kuvvetler ayrılığı ABD' de yaşanmıştır. Montesquieu; İngiliz parlamenter sisteminden değil de Locke' un normatif kuvvetler ayrılığı sisteminden

etkilenmiştir. Montesquieu; devlet gücünün tek bir kişide veya zümrede toplanmaması gerektiğini savunmaktadır. Güçler birbirlerinden ayrışmalı ve yetki sınırlandırması getirilmeli ve her ülkenin kendi yapısına göre bu düzen oturtulmalıdır (Zarplı, 2015: 170).

Başkanlık sisteminde erklerin süreklilik sağlamasının nedeni, yasama ve yürütme erklerinin belirli görev sürelerine tabii olmasından kaynaklanmaktadır. Parlamenter sistemden farklı olarak başkanlık sisteminde yasama ve yürütme erklerinin birbirlerinin varlığına son verebilecekleri bir anayasal düzenleme bulunmamasıdır. Bu nedenle istikrarlı hükümet garantisi olduğu görülmektedir (Yazıcı, 2011: 183).

ABD’de uygulanan başkanlık sistemi Montesquieu’ nun kuvvetlerin sert bir şekilde ayıran ilkesini benimsemiştir. ABD başkanlık sistemindeki federalizm ise Locke’ un iktidarı sınırlandırmak için yaptığı yürütme organını bölme anlayışına dayanmaktadır. Amerika, çoğunlukla İngiltere’den etkilenmiş olsa bile kendine özgü yönetim biçimini kurmuştur (Bezci, 2005: 78).

2. BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yasama ve yürütme erkleri birbirinden farklı iki organa verilmiştir. Bu erkler birbirlerinden bağlantısız olarak çalışmaktadır. Seçimler birbirlerinden bağımsız olarak yapılır ve birbirlerinin varlığına son veremezler. Sert kuvvetler ayrılığı genellikle başkanlık sistemi olarak tanımlanmaktadır. Başkanlık sistemi yerine başkanlık rejimi, başkanlık demokrasisi dendiği de görülmektedir. Bu sistemin en bilinen örneği ABD’dir (Gözler, 2010: 82).

Başkanlık Sistemi, 1787 tarihinde Kurucu Meclisin uzun tartışmalar sonucu ortaya çıkarttığı ve ABD Anayasası’ nın benimsediği bir hükümet şeklidir. Heterojen bir topluluğun baskısı ile ortaya çıkan bu hükümet şekli, prensipleri uzun düşünceler sonucu ortaya konulmuş olan ve doktrin şekli verildikten sonra uygulanan sistemdir (Yaman, 2014: 35). Başkanlık Sisteminin ortaya çıkışı ve gelişimi Amerikan tarihi ve kültürüyle ilintilidir. Bu nedenle başkanlık sistemi ABD tarihi ile özdeşleşmiştir. Bu sistem ayrıca Venezuela, Arjantin, Brezilya gibi Latin Amerika Ve Afrika Ülkeleri ile Hırvatistan ve Güney Kore’de de uygulanan bir sistem olmuştur (Neeton ve Deth, 2014).

ABD sisteminde yasama, yürütme ve yargı organları birbirlerinden kesin ve net hatlarla ayrılmıştır. Faaliyet açısından bakıldığında bir erk diğer erkler üzerinde fren ve denge (ckeksandbalances) sistemi sayesinde etkide bulunabilmektedir. İngiliz monarşisinde olduğu gibi tüm otorite ve yetkiyi tek kişinin tekelinde olmasını bireysel özgürlükler açısından sakıncalı görmüş ve bunu engellemek için tüm organlarını ayrı ve eşit yetkilerle donatmıştır.

Fakat başkanlık sistemi yasama, yürütme ve yargı organları uyum içindeyken çalışabilmekte aksi halde tıkanarak çalışmaz hale gelmektedir (Bilgin, 2014: 45).

2.1. ABD Hakkında Genel Bilgiler

Başkanlık sisteminin detaylarına inmeden önce Amerika kıtası olarak bilinen, yenedünyanın yaklaşık olarak yarısını içine alan büyük bir alan üzerine kurulan ABD tarihi hakkında genel bilgiler edinmek konunun bağlantısı açısından önem arz etmektedir.

Batıya karşı bağımsızlık savaşı veren Avrupa kökenli insanlar tarafından kurulan ABD, Batının yüzyıllarca devam eden karmaşık ve çalkantılı yıllarından sonra ortaya çıkmış ve kendini mevcut dünya düzeninden tecrit ederek yapılandırmıştır(Yalçın, 2013: 87). İngiltere gibi bir ada devleti olması, coğrafi alanın büyüklüğü vatandaşlarına serbest ticaret imkanı ve sosyal hareketlilik tanınmasına katkı sağlamış, Avrupa'dan uzak olması ABD' i saldırıların tehdidinden korumuş bu durum da siyasal davranışları üzerinde etkili olmuştur.

Temsili rejim türlerinden birisi olan başkanlık sistemi kuvvetler ayrılığı sistemini sert bir şekilde uygulamaktadır. Bu sistemin mucidi Kurucu Babalar' dır. ABD ilk başkanı 30 Nisan 1789'da göreve başlayan George Washington'dur. "westminster modeli" Amerikalılar tarafından 18. Yüzyıl sonundaki koşullara tepki olarak verilen bağımsızlık savaşı sonucunda üretilmiştir. Başkan ve Kongrenin ayrı seçildiği, çift meclise sahip olan, başkanın ikinci seçmenler tarafından seçildiği, federal yapılı bir devlet yapısıdır. Sistem yapısı gereği yasama, yürütme ve yargı işlediğinde çalışmakta, aksi takdirde tıkanmaktadır (Fendoğlu, 2010: 102).

ABD, çoğulcu demokrasiye dayalı, başkanlık sistemiyle yönetilen federal bir cumhuriyettir. 50 federe eyalet ve Washington'u içeren 'District of Columbia'yı kapsayan federal devlet yapısına sahiptir. Federal sistemin gereği olarak federal yönetim ile iç işlerinde serbest olan eyalet yönetimlerinin yetki, görev ve sorumlulukları anayasada tanımlanmıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2020: 5).

17. yüzyılın başında Stuart hanedanının İngiltere'de başa gelmesiyle birlikte Amerika kıtasına İngiliz göçü başlamıştır. İlk kurulan İngiliz kolonisi Virginia 1607'de kurulmaya başlarken son kolonisi olan Georgia 1737'de resmen kurulmuştur. Bu kolonilerin Amerika'ya olan göçlerinin asıl nedeni dini baskıdan kurtulmak, zengin olmak ve farklı bir çevreye kavuşarak eski hayatından uzaklaşmaktır. Amerika kıtasına ilk göç eden Prüttenlerin amacı kendi ülkelerinde sağlayamadıkları düzeni burada kurmaktır. Bu kişiler eğitilmiş ve üst sınıfa ait kişiler oldukları için vahşetten korunma yöntemi olarak ilk yaptıkları şey sert ceza yasalarını çıkartmak olmuştur (Memiş, 2007: 174).

Amerika'da kurulan on üç koloni İngiltere örneğine göre yönetilmektedir. Kralın yerine Kralın atadığı bir vali, Lordlar Kamerası yerine Kralın atadığı meclis bulunmaktadır. Avam Kamarasına uygun olarak da halkın seçtiği bir meclis bulunmaktadır (Eroğlu, 1997: 56).

İngiltere'de olan savaşlar neticesinde hazine boşalmış ve ABD'ye ağır vergiler getirilmiştir. Ağır vergiler İngiltere ile on üç koloninin arasını açmıştır. Sömürgeler bu vergilere karşı çıkarak Filadelfiya' da birkaç toplantı sonucunda 1774 Haklar Beyannamesi' ni ilan etmişlerdir. İngilizler ile on üç koloninin çatışmasının büyümesi neticesinde on üç sömürge bağımsızlığını ilan etme fikrini benimseyerek 1776 tarihli İstiklal Beyannamesini ilan etmişlerdir (Yaman, 2014: 84).

Amerika'da ilk olarak 1777 tarihinde anayasa kabul edilmiş ve bir konfederasyon idaresi kurulmuştur. Kongrenin aldığı kararları konfedere devletler tarafından kabul edilememesi sonucunda konfederasyon çok fazla yürütülmemiştir. 1787 tarihinde yapılan anayasa ile devlet federasyon haline getirilmiş ve tikanlıkların giderilmesi için çözüm olarak kuvvetli bir yürütme organına ihtiyaç olduğu benimsenerek başkanlık sistemi kabul edilmiştir (Kuzu, 2005: 168). Federalizm kavramına anayasada açıkça yer verilmemişken devletin yapısında mevcuttur.

Farklı sosyo-kültürel yapı, farklı ekonomik düzey, farklı etnik kökenlere sahip insanların arasındaki farklılıkları gidermek ve asgari düzeye indirmek için verdikleri mücadelenin sonucu olarak ortaya çıkan başkanlık sistemi savaşlardan, acılardan, ağır vergilerde, baskılardan, zorlu yaşam koşullarından kaçan insanların ortak çıktısı olması nedeniyle kısa sürede yerleşmiştir. Yaşanan başkanlık sistemleri içerisinde en başarılı örnek ABD başkanlık sistemidir (Memiş, 2007: 174).

Günümüzde başkanlık sistemi uygulayan ülke sayısı otuz sekizdir. Bunlar arasında ABD, Venezuela, Güney Kore, Meksika, Panama, Filipinler, Kenya, Kıbrıs, Brezilya, Kolombiya, Ermenistan, Arjantin ve Afganistan gibi ülkeler bulunmaktadır (Yaman, 2014: 85).

2.2. Başkanlık Sistemi Özellikleri

Başkanlık sistemi, hem yürütme organının başı hem de devlet başkanı olan başkanını sabit bir süre için halk tarafından seçildiği ve yasama organının başkanı düşüremediği, başkanın da yasama organını feshedemediği bir sistem olarak tanımlanmaktadır (Tunçkaşık: 2017: 137).

Başkanlık sistemini ayırt etmek için genel kabul görmüş özellikler şunlardır; yürütme gücünün tek sahibi olan başkanı halk seçmektedir, yürütme ve yasama organlarının görev süreleri sabittir, yasama ve yürütme organları birbirlerinin varlığına son verebilecek hukuki güçlere sahip değildir (Tunçkaşık, 2017: 137).

ABD başkanlık sisteminin dayandığı temel ilke kuvvetler ayrılığıdır. Kuvvetler ayrılığı devlet organları arasında üstünlük veya hiyerarşi olmadığı anlamına gelmektedir. John Locke ve Montesquieu' nun kamu özgürlüklerinin teminat altına alınması için gerekli gördükleri yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirlerinden ayrılması ve birbirlerinin denetlemesine dayanan bu ilke ABD kurucularını derinden etkilemiştir. ABD kurucu babaları aşırı güçlü bir merkezi devletten kaçınmışlardır. Bu amaçla devlet güçlerini dikey ve yatay ayırma seçeneğini tercih etmişlerdir. Bu tercih sonucunda kuvvetler ayrılığına dayanan federal bir devlet kurulmuştur. Yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak nitelendiren parlamenter sistemden ayırt etmek için başkanlık sisteminden sert kuvvetler ayrılığı olarak söz edilmektedir (Küçük, 2012: 28).

Başkanlık sistemi kurucuları Avrupa' dakileri sürülen fikirlerden etkilenmiştir. Tarihsel bağ olarak Avrupa'dan esinlenilse de kendine özgün bir yapısı olmuştur. Duvarger, aslında özgün ve yeni bir yapı oluşturmanın amaçları içinde olmadığını aksine İngiltere'deki sistemi değiştirerek benimsemek istediklerini belirtmektedir. Gelenekle bağlı olmadıkları bu toplumda aslında yeniden yapılanmıştır (Bezci, 2005: 78).

ABD'de mutlak ve merkezi monarşiye hiçbir zaman gerek duyulmamıştır. Bunun nedeni ise iktidarın güçsüzleşmesi veya dağılması hiç yaşanmamıştır. Merkezi gücü sınırlı bırakılması federal yapının korunmasıyla sağlanmıştır. İngilizlere karşı verilen mücadele sonucunda elde edilen özgürlüğü merkezi bir gücü eline bırakmak istememektedirler (Dereli, 1998: 21). Sistemin adını ise yayınladıkları seksen beş makale ile Hamilton, Madison ve Jay koymuştur: Federalizm. Hamilton ve Jay özgür ve burjuva bir devlet yapısı düşünürken; Madison ise federal yapının teorisini oluşturmuştur. 18. yüzyılın sonlarında doğru Washington himayesinde Hamilton başkanlığında federalist hareket, karşı tarafta ise Jefferson ve çevresi tarafından Cumhuriyetçiler olarak ikiye bölünmüştür. Demokratlar ve Cumhuriyetçilerin temelini bu bölünme oluşturmaktadır (Bezci, 2005: 79).

2.3. Başkanlık Sisteminin Kurumsal Yapısı

Devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir. Hükümetin düşürülmesi mümkün değil ve başkanın görev süresi belirlidir. Başkan, atadığı hükümetlere başkanlık eder ve yön verir (Sartori, 1997: 12-15). Bu üç özellik başkanlık sistemini açıklayan özet şeklinde en temel özellikleridir.

ABD başkanlık sisteminde yürütme daha üstün güç gibi algılansa da yasama, yürütme ve yargı erkleri keskin bir şekilde birbirlerinden ayrılmıştır. Yürütmenin herhangi bir üstünlüğü söz konusu değildir (Turhan, 1993: 33).

Yürütme organının temsilcisi olan başkan, dört yılda seçimleri yenilenen genel oyla ve iki dereceli seçimle belirlenmektedir. Başkanların art arda seçilebilmeleri yalnızca iki dönem için mümkündür. Başkanlık koltuğu ölüm, istifa veya cezai yargılama süresi (impeachment) sonucunda boşalabilmektedir. Başkan olabilmek için 35 yaşını doldurmuş olmak, ABD vatandaşı olarak doğmak ve en az on dört yıl ABD sınırları içerisinde yaşıyor olmak gerekmektedir. Seçimin ilk aşaması eyaletlerde delegelerin seçilmesi yoluyla başkan adaylarının belirlenmesiyle başlamaktadır. Seçimler, seçmenler için oy kullanmaktadır. Her eyalet Temsilciler Meclisiyle Senato'daki temsilci sayısına göre ikinci bir seçmen belirler. İkinci seçmenler aday oldukları partilerin liderlerine oy vermek zorundadırlar. Son aşama ise ikinci seçmenlerin oylarının kongrede sayılması olmuştur. Aslında ikinci seçmenlerin belirleyici özelliği olduğu pek de söylenemez (Yanık, 2016: 36).

Başkanlık sistemi kuvvetler ayrılığının yaşandığı denge mekanizması üzerine kurulmuş bir sistemdir. Bu sistemde dengeli bir yetki dağılımı yapılarak yasama ve yürütmenin birbirlerini denetlemesi sağlanmaktadır. Dengeden hukuki olarak söz etme imkanı olsa da siyasi açıdan yasama organının yürütme organından daha üstün olduğu görülmektedir (Çam, 2000: 88).

Yürütme organının başı olan başkan, başa seçimle geldiği için diğer organlardan yardım almasına gerek kalmamakta ve herhangi bir onaya ihtiyaç duymamaktadır (Uluşahin, 1999: 30). Başkan meşruluğunu ve iktidara gelişini halktan aldığı için yürütme erkinin yani başkanın gücü etkin olmaktadır.

Başkanlık sisteminde başkan, siyasi atamalar yapabilmektedir. Bu duruma istisna olabilecek tek husus mahkeme üyelerini atayamamasıdır (Kuzu, 2001: 22).

Bu sistemde başkan, yasama erkinin görevine son verememektedir. Oysa yarı başkanlık ve parlamenter sisteminde bu durumun tam aksi yaşanmaktadır. Başkanın yasama

erkine karşı kullanabileceği bazı maddeleri bulunmaktadır. Meclisin toplantı sürelerini uzatabilir, meclisin tatilde olduğu sürelerde toplantı talebinde bulunabilir, kanunları veto edebileceği gibi kendisine gönderilen kanun tasarılarını tekrar geri gönderebilir, çalışılmasını ve kanun çıkartılmasını istediği konularla alakalı meclise mesaj gönderebilir, yeterli zaman kalmadığında kanunları doğrudan doğruya veto edebilme yetkisi bulunmaktadır. Buradan birbirine üstünlüğü ve bağıllığı olmayan erkler arasında denge sağlanmış olmaktadır.

Denge- fren mekanizması ile erkler arasında uyum ve birlikte çalışma imkanı sağlanmaktadır. Bu sisteme denge – fren sistemi denilmektedir. Montesquieu ile adı geçen bu terim 1066-1689 tarihleri arasında haklar bildirisine kadar olan süreçte yasama ve yürütme organlarının kuvvet olarak ayrılması yavaş yavaş yaşanmıştır (Gözler, 2010: 82). ABD başkanlık sisteminde keyfiyeti önleyecek şekilde düzenlemeler yapılmıştır.

Başkanlık sisteminde yasama, yürütme ve yargı birbirlerine karşı sınırlı kuvvetlerdir. Örneğin yasama yaptığı normları kendi icra edememektedir, yürütme kendi kurallarını değil yasamanın getirdiği kuralları uygulamakla yükümlüdür. Yargı ise bu iki erkin kontrolünü sağlayan durumdadır. Kendi güç alanlarını aştığında bu sistem için özgür olmaktan bahsetmek güç olabilmektedir. ABD başkanlık sisteminin başarılı olmasındaki başat öncül bireye ve özgürlüğe verilen önem olmuştur (Şenel, 2002: 355).

Locke, üç kuvvet olduğunu ileri sürmektedir. Fakat bu üç kuvvet bildiğimiz üzere yasama, yürütme ve yargı olmak üzere değil; yasama, yürütme ve federatif kuvvettir. Yasamanın görevi kanun çıkartmak; yürütme; kanunları uygulamak ve federatif güç ise bütünlüğü sağlamak ve ittifak yapma görevini görmektedir. Locke, yargıyı yürütmenin içine dahil etmiş ve ayrı bir organ olarak görmemiştir (Gözler, 2010: 219). Başkan yargı kısmında üst düzey atamalar yaparak yargının ayrı bir organ değil de yürütmenin bir parçası gibi algılandığının en iyi kanıtıdır.

Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemde olduğu gibi yasamanın içinden yürütme çıkmamakta, yasama ve yürütmedeki yetkili kişiler farklı olmaktadır (Şenel, 2002: 345). Yasamanın içinden yürütmenin çıktığı bir sistemde koyulan normların yürütmenin çıkarlarına uymadığında uygulamaması veya kaldırması gibi bir durum söz konusu olabilmektedir. Burada erkler arası denge sağlanması önem arz etmektedir (Erdoğan, 1996: 100). Yürütme de frenlenmediği süreçlerde diktatörlük oluşabilmektedir. Eşit güçler sayesinde bu durum engellenebilir niteliktedir (Hekimoğlu, 2009: 11).

ABD başkanlık sisteminde yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin tek bir kişi veya zümrede toplanmasının önüne geçilecek düzenlemeler var olduğu için bu sistemde önemli olan unsur bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunması, halkın iradesinin geniş yer tutması başat öncül olmuştur (Gözler, 2010: 224).

Fren – denge mekanizmasına örnek olarak başkan, senatonun onayıyla berber memurların atamasını yaparken memurları görevden uzaklaştırırken herhangi bir oya gereksinim duymadan uzaklaştırma yapabilmektedir (Keser, 2011: 35). Başkanın yaptığı atamaların onaya tabii tutulması yasama ve yürütme arasında mecburi etkileşimi sağlamaktadır. Böylece denetleme sistemine yasama erki de dahil edilmiş olmaktadır.

Başkanlık sisteminde başkanın sorumluluğu halka karşıdır. Bazı durumlarda başkan, yasama organı tarafından denetlenmektedir. Başkanın yapmış olduğu işlemler veya işlemiş olduğu suçlar kesin karara bağlandıktan sonra yasama organı başkanı görevden alabilme yetkisine sahiptir. Impeachment adı verilen bu sistem bu zamana kadar daha hiç uygulanmamıştır. Başkanlık sisteminin bir diğer denetim noktasıdır (Gözler, 2010: 237).

Genel anlamda başkanlık sistemi; yürütme organı tek kişiliktir, başkanın dışında sembolik başkan yoktur. Başkan doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Başkan, halk tarafından belli bir süre için seçildikten sonra görevde kalması için yasamanın güvenine ihtiyaç duymaz. Yasama organı güvensizlik oyuyla başkanı düşüremediği gibi başkan da yasama organının feshedemez. Yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılmasının mantıksal sonucu olarak aynı kişi yasama da ve yürütmede yer alamaz. Başkan ve sekreteri yasama organı üyesi olamamakta, Başkan seçilen kişi Kongre üyesi ise Kongre üyeliğini bitirmek durumundadır. Başkan, sekreterini seçerken Kongre üyeleri dışından seçmek durumundadır. Başkan ve sekreter yasama organının çalışmalarına katılamaz, başkan kanun teklif edemez ve meclisin toplantılarını kapatıp meclisi tatile sokamaz (Gözler, 2011: 67-84).

Başkanlık sisteminde katı kuvvetler ayrılığı olsa da etkileşim mevcuttur. Karşılıklı uyum ve işbirliği mevcuttur. Atamalar başkanın elindedir fakat bazı atamalarda Senato'nun onayına ihtiyaç vardır. Bu durum işbirliği ve uzlaşma olması gerektiğinin göstergesidir. Milletlerarası anlaşmaları yapmak ve dış ilişkileri yürütme yetkisi başkana ait olsa da anlaşmaların geçerliliği için Senato'nun 2/3 oranında onaylamasına ihtiyaç vardır. Kongre yürütme alanına giren konularda meclis araştırması yapabilmektedir. Fakat bu araştırma olumsuz sonuç verse dahi başkanı görevden alacak nitelikte değildir. Impeachment ile başkanın cezai sorumluluğuna neden olabilecek süreç başlatılabilmektedir. Temsilciler

Meclisinin suçlandığı başkanı yargılama yetkisi Senato'ya aittir. Senato, mahkûmiyet kararını hazır bulunan üyelerin 3/2 oy ile verebilmektedir. Bu sistem cezai niteliktedir. Parlamenter sistemdeki gensoruya değil meclis soruşturmasına benzemektedir. Çünkü siyasi sorumluluğu açısından değil cezai sorumluluğu açısından yargılanır. Başkan, Kongre' nin kabul ettiği kanunları veto edebilir, veto edilen kanunların kabul edilebilmesi Temsilciler Meclisi ve Senato'nun ayrı ayrı 3/2 çoğunlukla kabul etmeleri gerekmektedir. Kabul edilmiş ise başkan artık kabul etmek durumundadır. Kongre'nin ise gerekli olan bu çoğunluğu sağlaması oldukça güçtür. Dolayısıyla Kongre ve başkan uzlaşma ve işbirliği içinde olmak durumundadır. Bütçe açısından bakıldığında Kongre, başkanın bütçesini onaylamadığında zor süreçler başlayabilir bu nedenle başkan, Kongre ile iyi geçinmesi gerekmektedir. Başkan, kanun teklif edemese de Kongre'ye mesaj göndererek istediği kanunların çıkarılmasını duyurabilir (Gözler, 2011: 86-87).

2.4. Yasama Organı

ABD'de yasama ve yürütme organı farklı zaman dilimlerinde seçilmektedir. Bu durum başkanın ve kongrenin birbiri alanlarına müdahale edememesi için uygun görülmüş zamanlamadır. Başkan farklı bir süreçte seçildiği için hükümetten ayrı yol izleyebilmektedir. Böylece sistemsel sorunlarla ilgili dengeyi sağlayabilecek sürece sahip olabilmektedirler (Tunç ve Yavuz, 2009: 9).

ABD yasama erki iki kolludur. Yasama, Kongre olarak adlandırılmaktadır ve temsilciler meclisi, senatodan oluşmaktadır. Temsilciler meclisi, federe devletlerin birlikte yönetildiği federal sistemde, federe devletlerin nüfusuyla orantılı olarak temsilciler meclisine üye göndermektedir ve bu sayı 435'tir. Seçimler iki yıl süreyle yapılmaktadır. Temsilciler meclisine dahil olabilmek için en az 7 yıl ABD vatandaşı olmak ve 25 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. Seçilen üyenin bir daha veya kaç kez seçilebileceğiyle ilgili herhangi bir belirteç mevcut değildir (Bilir, 2013: 150).

Mali konularla ilgili kanun önerileri temsilciler meclisi tarafından yapılmaktadır. Bu önerilerin kabulü senato tarafından gerçekleştirilmektedir. Başkan ikinci seçmenler tarafından seçilemez ise en çok oyu alan üç aday arasından başkan seçimini gerçekleştirmektedir. Başkan seçilememesi nedeniyle oluşacak hukuki boşluk kapanmış olacaktır (Kuzu, 2011: 35).

Senato 100 temsilciden oluşmaktadır. 50 federe devletten ikişer adet üye gelmesiyle oluşmaktadır. Eşit temsil amaçlandığı için nüfusa oranla gönderim gerçekleşmemiştir. 30 yaşını doldurmuş olmak, en az dokuz yıl ABD vatandaşı olmak ve seçileceği eyalette yaşıyor

olmak şartı aranmaktadır. Senato başkanı, başkan yardımcısı tarafından seçilmektedir. 16 daimi komisyonu mevcuttur (Bilir, 2013: 150).

Senato'nun kendine has özel yetkileri; başbakanın seçtiği üst düzey memurları, bürokratları, büyükelçileri, federal mahkeme atamalarını tasdik etme yetkisi mevcuttur. Bu görevin nüfusuyla orantılı olarak üye sayısı bulunduran temsilciler meclisine verilemem nedeni, eşit sayıda her eyaletten üye bulunduran Senato'ya verilmesinin daha adil ve eşit olacağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır (Kuzu, 2011: 35).

Başbakanın yaptığı uluslararası anlaşmaları onaylamak Senato'nun görevidir. Senato başkan yardımcısı ikinci seçmenler tarafından belirlenemezse başkan yardımcısını iki aday arasından seçebilmektedir (Kuzu, 2011: 35).

Yasama çalışmalarında ise süreç farklı ilerlemektedir. Kongredeki üye hangi kanatta yer alıyorsa, o meclise yasa önerisini verir, öneri komisyona gönderilir ve kongreye sunulacak hale gelir. Kongrenin her iki kanadı da yasayı onaylarsa başkana iletilir, Başkanın veto etme yetkisi mevcuttur. Veto edildiğinde teklif tekrar kongreye gelir ve her iki kanat da teklifi kabul ederse kanunlaşmış olmaktadır (Çam, 1990: 121).

2.5. Yürütme Organı

Başkanlık sisteminde yürütme erki iki başlı değil tek başlı olarak idame edilmektedir. Yürütme yetkisi tek bir kişinin elinde toplanmıştır. Parlamenter sistemde olduğu gibi bakanlar kuru ve başkandan oluşan iki farklı kol bulunmamaktadır.

Başkan, halkın seçimiyle birlikte göreve gelmektedir. Parlamenter sistemde olduğu gibi seçim yapıldıktan sonra başkan güvenoyu için meclise gitmemektedir. Milletvekilleri seçilerek göreve gelen bir yürütme organı mevcut değildir. Türkiye'de 2007 yılı itibariyle yapılan değişiklikle cumhurbaşkanı seçimi halk tarafından yapılmaktadır. Bakanlar kurulu yerine başkan yardımcılarını yer almaya başlamıştır.

Yürütme organı içerisinde tek yetkili kişi başkandır. Başkan kendisine yardımcı atayabilmektedir. ABD başkanlık sistemindeki başkan yardımcılarını parlamenter sistemdeki bakanların ikamesi durumundadır. Yasamaya karşı başkan gibi başkan yardımcılarını da sorumsuzdur (Kuzu, 2011: 22).

Başkan herhangi bir konu için başkan yardımcılarını görüşmeye çağırabilmektedir. Başkanın görev süresinin bitimiyle birlikte başkan yardımcılarının da görev süresi

tamamlanmaktadır. İlgili başkan yardımcı parlamenter sistemde olduğu gibi hem bakan hem milletvekili olamamaktadır. Bu durum sert kuvvetler ayrılığının neticesidir.

Yürütme organı ABD’de başkanın kendisidir. Başkan yardımcıları ve kabine ile bu görevi yürütmektedir.

2.5.1. Başkan

ABD anayasanın ikinci maddesine göre yürütme erki başkana aittir. Başkanlık sistemi gereği iki başlılık söz konusu değildir. Yani hem devletin hem hükümetin başkanı başkandır.

Başkanın görev süresi dört yıldır. Anayasaya göre başkan seçilebilmek için doğuştan Amerika vatandaşı olunması gerekmektedir. Amerikan vatandaşı olan kişi en az 14 yıl süre ile Amerika topraklarından ikamet etmiş olması gerekmektedir. Yaş kriteri ise en az 35 yaşından gün almış olmasıdır (Gürbüz, 1980: 91-92).

Başkan dolaylı olarak seçilmektedir. Halk, başkanı seçecek olan seçim kurulu üyelerinden seçim yapar. Bu seçim, seçimin olacağı Kasım ayının ilk pazartesi günün takip eden salı günü yapılmaktadır. İkinci seçmen üye sayısı Kongre üye sayısı ile aynıdır. 538 üyedir (Gözler, 2001: 17). Türkiye gizi merkezi sistemlerle yapılan seçimler ile ABD seçimleri karşılaştırıldığında aldatmaya müsait birçok yönü olan sistemdir.

Başbakanın dört yıllık görev süresinin tamamlaması görevin doğal yollarla sona ermesidir. Başkanın ölmesi, istifası impeachment sonucu görevden alınması görev süresini kesin olarak sonlandıran diğer faktörlerdir. Bu gibi durumlarda başkanlık koltuğuna başkan yardımcı geçmektedir. Başkanın hasta olması halinde başkan yardımcı başkan yerine göreve geçmektedir. (Gözler, 2001: 18).

2.5.2. Başkan Yardımcı

Başkan seçimi yapılırken aynı zamanda başkan yardımcısı seçimi de gerçekleşmektedir. Oy alarak seçilen başkan yardımcısının görevi ilgili sorumluluk alanına göre değişmektedir. Seyrek görülse de Senato’da oyların eşitliği söz konusu olduğunda başkan yardımcısının oyu önemsenmektedir. Milli Güvenlik Konseyi üyesi olan başkan yardımcısı kabine toplantılarına da dahil olmaktadır (Gözler, 2001: 19).

Başkan yardımcısının görev ve sorumlulukları, etkinlik gücü o dönemde bağlı olduğu Başkana bağlıdır.

2.5.3. Kabine

Başkanlık sisteminde parlamenter sistemde var olduğu gibi bakanlar ve kurulu mevcut değildir. Buna benzer bir biçimlenme Kabineler olarak tasvir edilmektedir. Kabinelerin yapısı bakanlar kurulu kadar sert ve kuralcı değildir. Başkan, başkan yardımcılar ve sekreterler toplandığı yerdir (Gözler, 2001: 21).

Kabine üyeleri diğer ifadeyle sekreterler başkan tarafından atanmakta Senato tarafından da bu atamalar onaylanmakta veya reddedilmektedir. Kabine; farklı şeyler ortaya koyan bir yapılanma olmaktan ziyade başkanın söylediklerini yapmak görevidir (Çam, 1993: 102).

Kabinelerin aktifliği ve görevde etkinliği başkanın tavrına ve yaklaşıma göre değişmektedir. Yardımcılar ve sekreterlerin etkinliği başkanın kişiliğine ve ihtiyaçlara göre değişmektedir.

2.6. Yargı Organı

1787 yılında ABD federal yüksek mahkemesi kurulmuştur. Tüm yargı ağı içerisinde en ileri geleni olan mahkeme yargı sisteminin oluşmasında öncülük etmiştir. ABD yargı sistemi, federe devletlerin mahkemeleri ve federal mahkeme olarak ikiye ayrılmıştır. Diğer mahkemeler federal yüksek mahkemeye bağlıdır. Federal mahkemenin almış olduğu kararlar kesindir ve tüm diğer mahkemeler bu karara uymak zorundadır (Gözler, 2011: 458).

ABD federal yüksek mahkemesinin toplam üye sayısı dokuz ve bu üyeler ABD barosu görüşü ve senato onayı ile ABD başkanı tarafından hayatlarının sonuna kadar görevde kalmak üzere atanırlar. Federal mahkemenin kararları tüm organlar için bağlayıcı niteliktedir. Federal yüksek mahkemenin alt kollarında federal temyiz mahkemesi ve federal bölge mahkemesi bulunmaktadır. Federal devletin yargı çatısı altında her federe devletin de kendi içerisinde yargı ağı bulunmaktadır. Federe devletlerde yargıların başa gelmesi seçimle olmaktadır (Gözler, 2011: 459).

Federal yüksek mahkeme dönemin gereklerine göre kendini revize edebilmektedir. Anayasaya uygun bir şekilde yasama ve yürütmeyi denetleyebilmektedir. Federal yüksek mahkemenin kararları tüm federe devletler için bağlayıcı niteliktedir. Anayasal olarak 1787 Anayasası'nda var olmasa da yapılageliş olarak uygulamada bulunmaktadır.

2.7. Başkanlık Sistemi Avantajları

Başkanlık sisteminin diğer sistemlere kıyasla baskın olabilecek üç özelliği bulunmaktadır.

İstikrarlı bir yönetim vardır. Yani başkan belli bir süre dilimi için seçilmesi neticesinde o süre zarfında güvensizlik oyuyla görevden alınamaz. Bu durum hükümet krizlerinin yaşanmasını engellemiştir. Belli süre içerisinde görevden alınamayacağını bile Başkan, politikasını özgürce uygulayabilme psikolojisine sahip olmaktadır.

Başkanlık sistemi, güçlü bir yönetimin örneğidir. Yönetim tek merkezde toplanmıştır. Başkanın direk olarak halk tarafından seçilmesi meşruiyetini ve kabul edilebilirliğini arttırmaktadır.

Başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi demokratik bir ortam oluşturmaktadır. Hesap sorulabilirlik açısından sorumlu olanın teşhis edilebilmesi diğer hükümet sistemlerine göre daha kolaydır. Seçmen oy kullanırken oy verdiği adayın kazanması durumunda kimin hükümete liderlik edeceğini bilir durumdadır. Diğer hükümet sistemlerinde partinin temsilcisine oy kullanan seçmen, partinin başbakan olarak kimi seçebileceğini bilememektedir. Bu nedenle önceden bilinebilirlik ilkesine uygun olan sistem başkanlık sistemidir (Gözler: 2011: 87-88).

2.8. Başkanlık Sistemi Dezavantajları

Başkanlık sistemi güçlü yanlarına karşılık zayıf yanları da mevcuttur. Başkanlık sisteminde birbirlerinin varlıklarına son verebilecek fesih ve güvensizlik oyu gibi araçlar olmadığı için kriz olduğu takdirde yeni seçime gidilene kadar çözüm imkanı mevcut değildir. Başkan ve parlamento belirli bir süre için işbaşındadır. Meşruiyetini yitiren başkan bir sonraki seçime kadar göreve devam etmektedir. Sistem bu katılık problemi nedeniyle gelecek seçime kadar kilitlenmektedir (Gözler: 2011: 88).

Başkanlık sisteminde yasama erki de yürütme erki gibi halk tarafından seçildiği için her iki organın da meşruiyet iddiasında bulunma durumu mevcuttur. Başkanın ve yasama organının farklı partilerden olması durumu işbirliği yapmaları noktasında sıkıntılara neden olabilmektedir. Kazanın her şeyi kazandığı bir sistem olan Başkanlık sistemi kutuplaşmalara neden olmaktadır. Seçimlerde yarışı kaybedenler tamamen süreç dışında kalmaktadırlar. Kazananların, kaybedenlerle herhangi bir uzlaşmaya ihtiyacı yoktur. Başkanın hem hükümet hem de devlet başkanı olması iktidarı kişiselleştirmektedir. Halk tarafından seçilen, görev süresi bitmeden görevden alınamayan ve yetkisini başka bir kişi veya erkle paylaşmayan

başkan belli bir süreliğine de olsa kral veya imparator hissine kapılabilmektedir (Gözler, 2011: 89).

3. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yarı başkanlık sisteminin ortaya çıkmasında üç argüman etken olmuştur. Kraliyetlerin bitmesiyle birlikte devleti temsil eden kişinin doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi ilk etkindir. İki dünya savaşı arası dönemde bu sistemi uygulayan bazı ülkelerde sistem başarılı bir şekilde işleyiş gösterse de bazı ülkelerde sistem ilerleyememiştir. Parlamenter sisteme benzerlik gösterse de sistemlerinin işleyişi farklıdır (Alkan, 2015: 13).

İkinci argüman ise; İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa devletlerindeki parlamenter istikrarsızlık sonrasında devletin yaşadığı krizlerin değişmesi ve güçlü bir öndere ihtiyaç duyularak krizleri onla aşma isteğidir. Fransa ve Portekiz’de yarı başkanlık sisteminin uygulanmasındaki amaç budur (Alkan, 2015: 13). Parlamentoda uzlaşamayan partilere karşı halkın direk seçtiği Cumhurbaşkanı ile sorunları çözme arayışı yarı başkanlık modelinin oluşmasında etkili olmuştur (Alkan, 2018: 287-288).

Üçüncü argüman ise; totaliter rejimden demokrasi içeren sistemlere geçiş sağlanırken pasif partilere karşı güçlü bir cumhurbaşkanlığı makamına duyduğu ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır (Alkan, 2015:19). Henüz tam oturmayan bu sistemlerde sistemin yön vereni cumhurbaşkanları olmuştur.

Yarı başkanlık sistemi Fransa ile özdeşleşmiştir. Fakat dünyadaki tek örneği Fransa değildir. Yarı Başkanlık sistemi ilk kez Almanya’da Weimar Cumhuriyeti’nde uygulanan bu hükümet sistemi iki kutuplu yürütme, bölünmüş yürütme parlamenter başkanlık cumhuriyeti, yarı başkanlık, yarı parlamenter sistem gibi değişik adlarla tarih boyunca anılarak gelmiştir (Kahraman, 2012: 440).

Yarı başkanlık kavramını ilk kullanan kişi Fransız Maurice Duvarger olmuştur. General de Gualle döneminde etkili şekilde uygulanan bu sistem Fransa’ya has gibi gözükse de yarı başkanlık sistemini tek uygulayan ülke Fransa değildir. Başkanlık sistemiyle parlamenter sistemin bazı özelliklerini taşıyan melez bir sistem olduğu söylenebilmektedir. Duvarger’ in yarı başkanlık modellemesinden hareketle; parlamento önünde siyasal sorumluluğa sahip başında başbakanın olduğu halk oyuyla seçilerek güçlü bir anayasal yetkilere sahip devlet başkanının veya cumhurbaşkanının bulunduğu bir sistemdir (Polater, 2014 :144).

Yarı başkanlık hükümet sistemi yasama ve yürütme güçlerinin işbirliği içinde hükümet etme biçimidir. Yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin karışımı olarak karşımıza çıkmaktadır. Parlamenter rejimde yaşanan yürütmenin istikrarsızlığı ile başkanlık rejiminde yaşanan yasama ile yürütmenin kilitlenmesi sorunları çözüm arayan bir sistemdir (Demir, 2021: 831).

Devlet başkanı doğrudan veya dolaylı olarak belirli bir süre için halk tarafından seçildiği, cumhurbaşkanı ve başbakanın yetkilerini paylaştığı ikili bir yürütme mekanizmasına sahip sistemdir. Başkanın görev yetkisi hükümet ile ilişkilidir. Başbakan ve bakanlar parlamentoya karşı sorumlu olsa da başkana karşı sorumsuzdur (Polater, 2014: 144).

Sisteme tarihsel olarak bakacak olursak 1919-1933 yılları arasında uygulanmakta olan Weimar anayasası olmuştur. Başkanlığın gücüyle dengelenen parlamenter sistem gibi gözükmemektedir. Weimar anayasasını yapan kişiler, meclis hükümetinden uzak durmuşlardır. Nazizm ile birlikte Hitlerin şansölye olmasının önüne geçemediği için yarı başkanlık sistemi karşıtlarınca Weimar rejimi olumsuz bir örnek olarak gösterilmektedir. Demokratik bir sistem olarak ilk defa 1958 Fransa V. Cumhuriyet Anayasasının uygulanması ile girmiştir (Polater, 2014:144).

Hükümet parlamento içerisinden çıkmaktadır. Hükümetin göreve başlaması güvenoyu ile olmakta, soru, gensoru, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi denetim yollarına tabii olmakla birlikte güvensizlik oyu ile görevden uzaklaştırılabilmektedir. Başbakan ve bakanlar kurulu siyaseten parlamentoya karşı sorumlu durumdadır(Demir, 2021: 832).

Halk tarafından seçilen devlet başkanı, iktidarını hükümet ile birlikte paylaşmaktadır. Devlet başkanının siyaseten sorumsuzluğu vardır. Parlamentoya karşı sorumlu olan kol hükümettir. Böylelikle sistemsal kilitlenmenin önüne geçilmiştir.

Yüksek dozda sistemsal kilitlenme ve uzlaşamama durumda devlet başkanının veya başbakanın önerisiyle normlar çerçevesinde hükümet feshedilebilmektedir. Yürütmenin çıkmaza girmesi ve istikrarsızlık yaşaması durumunda tıkanıklığı giderecek etkili bir yöntem olmaktadır (Demir, 2021: 832).

Bu sistemde devlet başkanıyla parlamentonun çoğunluğu aynı partiye mensup ise başkanlık sistemine, tam tersi bir durum olduğunda ise sistem parlamenter sisteme benzemektedir. Başkanlık sisteminin ve parlamenter sistemin bazı olumsuzluklarından kaçmak, sakınmak isteyen devletler için tercih edilir bir sistem olmaktadır. IV. Cumhuriyetin zayıf olması nedeniyle Gaulle'nin yeni bir sistem araması ve azı yönleriyle kendine engel

olacağı düşüncesiyle başkanlık sistemine yanaşmaması sonucunda başkan ve başbakanın oluştuğu yarı-parlamentar sistem tercih edilmiştir (Polater, 2014: 145).

Kısaca cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği parlamenter sisteme yarı başkanlık denilmektedir. Başkanlık sisteminde tek başlı olan yürütme organı, yarı başkanlık sisteminde iki başlıdır. Bu bakımdan parlamenter sisteme benzemektedir. Başbakan, direkt olarak halk tarafından belirli bir süre için seçilmektedir. Cumhurbaşkanı, başkanlık sisteminde olduğu gibi halk tarafından seçilmektedir. Yürütme kanadı, yasama organına karşı sorumludur. Yasama organı ise güvensizlik oyuyla kabineyi görevden alabilmektedir (Gözler, 2011: 90).

3.1. Yasama

Anayasanın 38. Maddesine göre parlamento belli bir süreliğine hükümete yetki yasası ile kanun hükmünde kararname çıkartma yetkisi verebilmektedir. Yasama, Millet Meclisi ve Senatodan oluşmaktadır. Millet Meclisi doğrudan halk tarafından seçilirken Senato üyeleri dolaylı oylama ile seçilmektedir (Çam, 2000: 171).

Parlamento üyeleri yasama sorumsuzluğuna sahiptir. Meclis çalışmalarında söyledikleri sözlerden ve kullandıkları oylardan sorumlu değildir. Dokunulmazlık kısmında ise sadece parlamentonun toplu olduğu süre içerisinde geçerli olmaktadır (Eroğlu, 1996: 138).

Parti grubu kurulabilmesi için Millet Meclisinde en az gerekli üye sayısı 20 iken; Senato'da 14 üye gerekmektedir. Bağlayıcı vekaletin yasaklandığı bu sistemde belli çıkarların korunması için kümeleşmeye izin verilmemiştir.

Fransa'da V. Cumhuriyet'te parlamentoya sınırlı şekilde yasa yapma ve hükümeti denetleme yetkisi verilmiştir. Belirtilen konular dışındaki konularda kararnemelerle düzenleme yapma yetkisi hükümete verilmiştir. Kararnemelerde cumhurbaşkanının imzası gerekmektedir. Yasa önermesi başbakan ve parlamento üyelerine tanınmıştır (Eldem, 2007: 65).

Millet Meclisi 577 üyeden oluşmaktadır. 555'i Fransa'dan 15'i denizaşırı illerden, 7'si denizaşırı toprak ve denizaşırı yerel yönetimlerden seçilmektedir. Millet Meclisine seçilme yaşı 23, seçme yaşı ise 18'dir. Genel oy ile, tek aday ve tek dereceli ve iki turlu çoğunluk esasına dayanan seçimlerle 5 yıllık süre içinde seçilmektedir. 5 yıl sonra yapılacak olan genel seçimlerde meclisin bir kısmı değil tümü yenilenmektedir (Korkmaz, 2012: 110).

Oylamada her bir dar seçim bölgesinde bir milletvekili seçilmesi için oy kullanılmaktadır. Buna üninominal oylama denilmektedir. Aday gösterilen adayın pusulasında

yedek bir aday daha bulunmaktadır. Seçmen oy kullanırken yedek üyeyi de seçmektedir. Çoğunluk ilkesi esas alınmıştır. Seçilebilmek için seçim bölgesindeki kayıtlı seçmen sayısının ¼'üne eşit oy elde etmek gerekirken, oylamada kullanılmış geçerli olan oyların yarısından bir fazlasını kazanmış olmak gerekmektedir. Bu koşul sağlanamazsa ikinci tur yapılır ve en çok oy alan kişi kazanmış sayılmaktadır (Çam, 2000: 172).

Diğer meclis olan Senato'da 2008 yılı seçimi itibariyle 343 sandalye bulunmaktadır. 321'i Fransa anayurttan, 10'u denizaşırı topraklar ve denizaşırı yönetimlerden, 12'si yurtdışında yaşayan Fransız vatandaşları tarafından seçilmektedir. 2001 seçimlerinde anayurt üye sayısı 5 artırılarak 326 yapılmıştır. Toplam sandalye sayısı 348 olmuştur (Korkmaz, 2012: 112).

Senato'da seçilebilme yaşı 35 iken 30 Temmuz 2003 değişikliğiyle birlikte 2011 yılında yapılan değişiklik ile 30'a indirilmiştir. Seçmen olabilmek için ise 18 yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. 2011 seçimleriyle birlikte Senato 6 yıllık süre içinde her üç yılda bir Senato yarısı yenilenecek şekilde seçilmektedir (Korkmaz, 2012: 113).

3.2. Yürütme

Yarı başkanlık sisteminde yürütme iki başlı olarak cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından yürütülmektedir. Yasama organına karşı sorumlu olan birim kabine olsa da asıl yürütme yetkisi cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı başkanlığında haftada bir haftada bir toplanan bakanlardan oluşan birleşime Cumhurbaşkanı hükümeti denir. Kabine ise; cumhurbaşkanının katılmadığı, başbakanın başkanlığında toplanılmasının ismidir. Kabine toplantısında gündem önceden belli olmakla birlikte cumhurbaşkanı yazılı vekalet vermelidir. Ekonomi, iç güvenlik ve yönetimle ilgili bazı konular ele alınmaktadır. Kabine, Millet Meclisine karşı sorumludur. Hükümette görev alan milletvekilinin parlamento üyeliği düşmektedir. Millet Meclisinde güvensizlik oyu alındığında ve yeni cumhurbaşkanı seçildiğinde Millet Meclisi yenilendiğinde başbakan yapıla geliş gereği olarak istifa etmektedir (Gül, Kamalak, Gül, 2017: 112).

Parlamenter sistemde olduğu gibi cumhurbaşkanı vatana ihanet dışında sorumsuz kanat olmaktadır. Parlamento; hükümeti denetleme, düşürme ve yasaları onaylama yetkisi olmasına rağmen anayasada belirtilmiş bir cumhurbaşkanını denetleme yetkisi bulunmamaktadır. 1958 Anayasası'na göre cumhurbaşkanı gerekli görürse seçimleri yenileyebilmektedir. Fesihler sonucunda toplanan yeni meclis bir yıl içinde ikinci kez

feshedilemeyeceği için kurulacak eni hükümette cumhurbaşkanı istese de istemese de yetkilendirme yapmak durumundadır (Gül, Kamalak, Gül, 2017: 113).

Başkan, kurumlar arasında arabulucu, uluslararası ilişkilerde seçkin konumdadır. Başbakan ise, hükümetin başı ve yasama yapma sürecinde liderdir. Başkanın veto yetkisi olmasa da hükümet toplantılarının gündemini tespit eden ve yönlendiren bir kişi olarak burada istemediği bir yasanın geçmesini engelleyebilmektedir. Başkan, başbakanın KHK çıkarma talebini reddedebileceği gibi başbakanı görevden de alabilmektedir. (Gül, Kamalak, Gül, 2017: 113).

Cumhurbaşkanı, başbakan dışında üst düzey yetkilileri de atayabilmektedir. Anayasa Konseyi kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemektedir. Bu konseyin 9 üyesinden 3'ünü; üst düzey bürokratları ve Yüksek Mahkemenin tüm üyelerini atmaktadır. Olağanüstü durum ilan etme yetkisine sahiptir. Fransa'da uygulanan sistemde Cumhurbaşkanı seçimden seçime halka hesap vermektedir. Bu durumun bir sonucu olarak devlet başkanının göre süresi 2002 ve 2008 yılı değişiklikleri ile 7 yıldan 5 yıla düşürülmüştür (Gül, Kamalak, Gül, 2017: 114).

3.3. Yargı

Yarı Başkanlık sisteminde yargı, seçilmiş ve doğal üyelerden oluşan Anayasa Konseyi'dir. Kanunların anayasaya uygunluğunu kontrol eden konsey, millet meclisi ve senato kapandığında cumhurbaşkanına danışmanlık yapmaktadır. Hem siyasi yargı hem de danışmanlık yapan Anayasa Konsey'i üyeleri cumhurbaşkanı, millet meclisi ve senato tarafından seçilmektedir. Ayrıca Yüksek Mahkeme mevcuttur. Üst düzey kamu görevlileri ile devletin varlığının kötülüğüne suç işleyenlerin yargılandığı mahkemedir. Yüksek Mahkeme'nin almış olduğu kararlar kesindir (Polater, 2014: 153).

3.4. Yarı Başkanlık Sisteminin Avantajları

Bu sistemin avantajlarını ve dezavantajlarını değerlendirirken diğer sistemlerle karşılaştırmak daha iyi olacaktır. Başkanlık sistemine yöneltilen olumsuz eleştirilerden en büyüğü başkanın sabit görev süresinin bulunması ve görev süresi dolmadan görevinden alınamaması olmaktadır. Başkan meşruiyetini veya halk desteğini kaybettiğinde görevden uzaklaştırılması mümkün değildir. Yarı başkanlıkta devletin başı halkın seçtiği cumhurbaşkanıdır ve hükümetin başı ise cumhurbaşkanının seçtiği başbakana aittir. Bu nedenle yarı başkanlık sisteminde katılığın ortaya çıkması mümkün değildir. Çünkü halkoyu ile seçilen başkan gensoru ile görevden alınabilmektedir. Devlet başkanının meclisi

feshedebilmesi yarı başkanlık sisteminin bir diğer esnekliği olmaktadır. Başkanlık sisteminde yeniden seçilebilme yasakları mevcutken yarı başkanlık sisteminde birden fazla kez seçilmekte herhangi bir engel bulunmamaktadır. Yarı başkanlık sistemi, siyasi olgunluğa ulaşmış toplumlarda başarı göstermektedir (Polater, 2014: 155).

Yarı başkanlık sisteminde kazananın her şeyi aldığı bir durum söz konusu değildir. Nitekim, yürütme gücünün iki kanadı ve parlamento genellikle farklı siyasi partiler arasında dağılmakta ve koalisyon ihtimaliyle diğer partilerin her zaman iktidar olabilme şansı bulunmaktadır. İki başlı yürütme yapısı, rekabet halinde olan güçler arasında işbirliğine ortam hazırlarken denge ve uzlaşmayı destekler niteliktedir. İşbirliğinin oluşabilmesi için iktidar odakları arasında siyasal yapının varlığı elzemdir. Siyasal kutuplaşmanın fazla olduğu ülkelerde yarı başkanlık sistemi iktidarın bölüşümünü gerektirdiği için çatışma ortamlarını yumuşatıcı etkiye sahiptir. Parlamenter sistemde olan istikrarsız hükümeti engellemektedir. Zayıf ve yasamanın gücüne ihtiyaç duyan başbakanın yanında gücünü halktan alan ve geniş yetilerle donanmış olan cumhurbaşkanı sayesinde yürütme organı yasama organına karşı güçlenmektedir. Güçlü iktidar ve uzun süreli hükümetin varlığını göstermektedir. Fransa'da IV. Cumhuriyet döneminde yaşanan siyasal istikrarsızlığın V. Cumhuriyet döneminde giderilmesinin nedeni yarı başkanlık sistemine geçilmiş olmasıdır (Yazıcı, 2011: 104).

3.5. Yarı Başkanlık Sisteminin Dezavantajları

Yarı başkanlık sistemine yöneltilen en temel eleştiri başkanlık ve parlamenter sistemin karışımı olmaktan öteye gidememesi olmuştur. Duvarger' in V. Fransız Cumhuriyeti'ni yasamanın başkanı destekleyip desteklememesine bağlı olarak başkanlık veya parlamenter sistem arasında değişen bir rejim olduğu da eleştiriler arasındadır. Başkanın konumu ve yetkisi de diğer eleştiri noktalarındandır. Başkan parlamentonun çoğunluğu ile aynı siyasal görüş tarafında ise anayasal yetkilerine dayanarak rejimin merkezine konumlanabilmekte iken başkan ve hükümetin farklı siyasal parti taraflarında bulunması durumunda yürütmenin iki kanadı arasında ciddi bir sorun yaşanması kaçınılmaz olmaktadır (Yavuz, 2000: 251-253).

Yarı başkanlık sisteminde de başkanlık sisteminde olduğu gibi çift meşruiyet söz konusudur. Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasında varlığını sürdürürken, yarı başkanlık sisteminde yürütmeni iki kanadını oluşturan cumhurbaşkanı ve başbakan arasındadır. Eğer cumhurbaşkanı başbakanla aynı siyasal görüşlere sahip değilse ciddi bir krizle karşılaşabilmek olası olmaktadır. Özellikle hukuk devleti anlayışının gelişmediği, uzlaşmanın mümkün olmadığı, toplumsal ve siyasal yapının çok parçalı olduğu ülkelerde kriz

daha ciddi boyutlara ulaşabilmektedir (İba, 2010: 232-233). Özellikle iki tarafın anlaşamadığı durumlarda son sözü söyleyecek olanın kim olduğu belli değilse sorun daha da artabilmektedir. Bu tarz durumlarda Fransa örneği önemlidir. 1986-1988 ve 1993-1995 yıllarında cohabitation (birlikte yaşama) ve iş bölümüyle sorun aşılmıştır. Başkanlık sisteminde böyle sorunlar rejimin çökmesine neden olurken yarı başkanlık sisteminde hükümetin istikrarsızlığına neden olmaktadır. Nitekim, yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı fesih yetkisi sayesinde sistem çökmeden seçime giderek rejimi koruyabilmektedir. Seçim sonucunda meclis oranı değişmezse kriz kaçınılmaz olmaktadır (Yazıcı, 2011: 110).

Yarı başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı, başbakan ve parlamento çoğunluğuna aynı siyasi partinin hakim olması durumunda her şeye sahip olmaktadır. Özellikle uzlaşmanın zayıf olduğu ülkelerde cumhurbaşkanı siyasi partilerin üzerinde bir noktada konumlandırılarak tüm yetkileri tek elde toplayıp iktidarı kişiselleştirmesi ve erkler arasındaki güçler ayrımını ortadan kaldırması problemi oluşabilmektedir. Bu gibi durumlarda gensoru mekanizması da işlevsiz hale gelmektedir. Meşruiyetini kaybetmiş olsa da sahip olduğu çoğunluktan dolayı iktidarda kalmaya devam edebilecektir.

4. PARLAMENTER SİSTEM

Yumuşak kuvvetler arılığı olarak bilinen Parlamenter sistem, yasama ve yürütme güçlerinin birbirlerini dengelediği ve birbirlerinin üzerine etkili olduğu yönetim biçimi olarak tarihsel serüveni İngiltere’de aşama aşama başlamıştır. Parlamenter hükümet sistemi monarşiyi temsil eden kral ile halı temsil eden parlamento arasındaki mücadelenin tarihsel sürecidir. Bu mücadelenin asıl amacı kralın sınırlandırılması ve parlamentonun kral üzerindeki denetiminin arttırılmasıdır. Bunun neticesinde kral ve sahip olduğu hükümetinin keyfi kararları engellenerek temel hak ve özgürlükler güvence altına alınmış olacaktır. İlk defa 1215 Magna Carta’ da kralın vergi tekliflerinde parlamentonun onayına gerek duymasından beri parlamento karşısında kral peyderpey güç kaybetmiştir. Mutlak iktidarın sınırlandırılarak meşruti monarşiye geçilmesi hedefini içinde barındıran bu dönem 11. yüzyıldan 17. yüzyıla kadar devam etmiş ve Sanayi Devrimi sonrasında siyasal partilerin ortaya çıkmasıyla birlikte parlamenter sistem bugünkü şeklini almıştır (Akartürk, 2010: 19-20).

Parlamenter sistem adını parlamentonun egemenliğinden almıştır. Parlamenter sistem, parlamento ve hükümet arasında ayırmadan ziyade güç paylaşımına dayanmaktadır. Kuvvetler

ayrılığın dayanan bir sistem olarak tanımlansa da pratikte böyle değildir. Aksine bu sistem kuvvetleri birleştiren biçimdedir. Mirkinе Guetzevitch' a göre parlamentarizm çoğunluğun hükümet sistemi olarak tanımlanabilmektedir. Asıl önemli olan hükümetin parlamentonun güvenini kazanmasından öte kabineyi çoğunluğun kurmasıdır. Parlamento çoğunlukta olması ile hükümet arasında bir bağ söz konusudur. Parlamentoda çoğunluğa sahip olan siyasi parti hükümeti kurabilmektedir. Seçimlerin asıl amacı hükümeti kurabilecek çoğunluğa sahip olmaktır (Erdoğan, 1996: 18-20).

Parlamentar sistemi Başkanlık Sisteminden ayıran özelliklere bakacak olursak; Parlamentar sistemde hükümetin başı ve kabinesi yasama erkine karşı sorumludur ve devamlılığı yasama erkinin güvenini gerektirmektedir. Yürütme erki içerisinde sorumsuz bir devlet başkanı vardır. Başkanlık sisteminin aksine parlamentar hükümet sisteminde yürütme erki yasama erki içerisinde çıkmaktadır (Akartürk, 2010: 19-20).

4.1. Yürütme

Parlamentar hükümet sistemlerinde yürütme erki doğrudan doğruya halk tarafından seçilemez. Monarşik parlamentar sistemlerde devlet başkanı soy bağına bağlı olarak belirlenirken cumhuriyetle yönetilen devletlerde çoğunlukla yasama organı tarafından seçilmektedir. İkinci kol olan kabine de seçim usulüyle değil yasama erki tarafından seçilmektedir. Kabine parlamento içinden çıkmaktadır.

Parlamentar sistemin özellikleri genel anlamda şu şekilde sıralanabilmektedir; Yürütme iki başlıdır. Yürütme gücü devlet başkanı ve bakanlar kurulu arasında paylaşılmaktadır. Hükümet sisteminin monarşi ve cumhuriyet olmasına bağlı olarak devlet başkanı devlet başkanıdır veya hükümdardır. Yürütmede meclise karşı sorumlu olan baş bakanlar kuruludur. Başbakan ve bakanlar parlamento üyesidir. Bakanlar kurulu üyesi olan başbakanın parlamento üyesi olması ve bakan olması başat faktördür. Bakanlarında aynı şekilde parlamento üyesi olması zorunludur. Devlet başkanı siyasi açıdan sorumsuzdur ve en önemli özelliği devletin birliğini temsil etmesidir. Bakanlar kurulu üyeleri tek tek veya toplu olarak yasama organına hesap vermektedir (Erdoğan, 2011: 17).

Parlamentar sistemde yürütme görevi devlet başkanı ve bakanlar kurulu olmak üzere iki organ tarafından paylaşılmaktadır. İşleyişte ana yetki bakanlar kurulu ve bakanlar kurulu başkanına aittir. Devlet başkanı sorumsuz kanattır. Yetkilerini ancak başkan veya bir bakanın karşı imzası ile kullanabilmektedir. Ülkenin birliğini temsil eder ve semboliktir. Siyasal sorumluluğa sahip olmayan, sembolik yetkilere sahip devlet başkanı ile meclis önünde siyasal

sorumluluğu var olan ayrıca bütün yetkileri elinde tutan bir sistemden bahsedilebilmektedir. Diğer sistemlerden farklı olarak parlamenter sistemde devlet başkanının varlığının kaynağı farklı noktalara dayanmaktadır bunun nedeni ise devlet başkanının varlığının temelini tarihsel kaynaklara dayanmasıdır. Parlamenter sistemde devlet başkanı Avustralya, Belçika, Kanada, Danimarka, İsveç, İspanya, İngiltere, Japonya ve Hollanda ülkelerinde soy bağına bağlı olarak belirlenirken; İtalya, Almanya, İsrail, Yunanistan gibi ülkelerde devletin sorumsuz kanadı parlamento oyuyla göreve gelmektedir. Burada yasamaya karşı sorumlu olma ve yasamanın güvenine dayanma söz konusudur. Parlamenter sistemin en ayırt edici özelliği yürütme erkinin yasamaya karşı sorumlu olmasıdır. Bu sistem hükümetin görevine son verebilecek kadar önem arz eden özelliktir. Bu sorumluluk iki şekilde işlev görmektedir; bireysel ve kolektif sorumluluk. Bir bakan, hükümetin genel siyasetinden dolayı sorumlu oluyorsa kolektif sorumluluk; kendi bakanlığı ile ilgili bir durumlardan dolayı sorumlu oluyorsa bireysel sorumluluk söz konusudur (Turhan, 1989: 47).

Parlamenter sistemde yasama ve yürütme erklerinin ellerinde birbirlerinin faaliyetlerine son verebilecek güçte özellikler bulunmaktadır. Yasama organına verilen yürütmeyi düşürme yetkisine karşılık dengeyi sağlamak adına yürütme erkine de yasamayı fesih yetkisi tanınmıştır. Bu yetki devlet başkanına aittir. Fakat iki parti istemi uygulanıyorsa bu sistem işlenmemektedir. Nedeni ise; hükümet genellikle tek partiden oluşmakta ve çoğunluğa sahip olmaktadır. İki partili sistemde erklere tanımlanan bu siyasal sorumluluk ve fesih yetkileri çok fazla işlev görememektedir. Parlamento üyeleri kendi partilerine karşı güvensizlik oyu vermemektedirler ve yürütme de yasamayı feshetme yolunu seçmemektedir. Yürütmenin ise fesih hakkı her zaman kullanabileceği bir yetki değildir. Bu yetki kullanımı çeşitli şartlara bağlanmıştır. Devlet başkanının bu yetkiyi kullanabileceği birkaç imkan söz konusudur. Bazı anayasalarda fesih yetkisi tek başına devlet başkanına tanımlanmıştır (1949 Alman Anayasası, 1958 Fransız Anayasası). Fakat parlamenter hükümet sisteminin çoğunda (Belçika, Danimarka, Hollanda, İngiltere, İspanya, İtalya, Japonya) bu yetki başkan veya bakanlar kurulunun isteğiyle meclis başkanına danışılarak kullanılmaktadır (Gözler, 2001: 125-126).

Parlamenter sistemde aynı kişi hem yürütmede hem de yasama da görev alabilmektedir. Yani bir kişi milletvekili olurken bakan veya başbakan da olabilmektedir. Bakanlar Kurulu yasama faaliyetlerine katılabilir ve kanun tasarısı sunabilmektedir. Başkan veya bakanlar parlamentoya girip görüşmelere katılıp tartışmalara katılıp konuşma hakkına sahiptir. Hükümet ise parlamentoya baskı kurmak nedeniyle güven isteyebilmektedir.

Parlamentar sistemde, devlet başkanı veya bakanlar kurulunun parlamentoyu toplantıya çağırma yetkisi bulunmaktadır.

Parlamentar sistemde yürütme organı yasama organının içinden çıkmaktadır. İki erk de birbirlerinin görevine son verebildiği için sürekli olarak işbirliği içinde olunması gerekmektedir. Devlet başkanı kendisine gelen kanunları bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderebilmektedir. Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe, yasama organı tarafından kabul edilir. Uluslararası anlaşma yapma yetkisi ise yürütme organının görevidir (Gözler, 2011: 96).

4.2. Yasama

Parlamentar sistemde yasama ve yürütme organları birbirlerinden ayrı olmakla birlikte bağımlı olarak çalıştıkları durumlar mevcuttur. Parlamentar sistemde kanun hazırlamak için iki farklı yöntem vardır. Bakanlar kurulu yasa tasarısı veya milletvekillerinin yasa teklifi bu iki yöntemdir. Yasama organı tarafından kabul edilen kanunlar yayınlanmak üzere devlet başkanının onayına sunulur. Devlet başkanı bu kanunları aynen yayınlatabilir veya yeniden görüşülmek üzere meclise geri gönderebilmektedir. Bütçeyi yürütme organı hazırlamaktadır. Hazırlanmış olan bütçeyi yasama erki kabul etmektedir. Uluslararası anlaşmada yetkili olan yürütme erkidir. Bu anlaşmaları onaylama yetkisi ise yasama erkine aittir. Yasama organı meclisi bazı denetim yollarıyla denetlemektedir. Bunlar; soru, meclis araştırması ve gensorudur (Gözler, 2011: 95-96).

Parlamentar sistemde yasama ve yürütme erkleri arasında sert kuvvetler ayrılığı yerine iş birliği mevcuttur. Fonksiyonel işbirliği ve organik işbirliği olmak üzere iki çeşit işbirliği mevcuttur. Fonksiyonel açıdan işbirliği yasaların yapımında ortaya çıkmaktadır. Yasama ve yürütme erkleri yasa yapımında işbirliği yapmak zorundadır. Yürütme tarafından hazırlanan yasalar, yasama tarafından kabul edilmektedir. Yasamanın kabul ettiği yasaların uygulanabilmesi için yürütmenin bazı işlemleri yapması gerekmektedir. Organik ilişki ise yürütmenin yasamanın içinde çıktığı durumu ifade etmektedir. Başbakan ve bakanlar parlamentonun içinden çıktığı gibi aynı şekilde yürütmenin sorumsuz kanadı olan devlet başkanı da parlamento içinden seçilmektedir (Turhan, 1989: 43).

4.3. Parlamentar Sistemin Avantajları

Parlamentar sistemin en önemli özelliği siyasal tıkanıklıkları giderici ve uzlaşma sağlayıcı mekanizmalara sahip olmasıdır. Demokrasi ve birlikte iş yapma kültürü gelişmeye müsait bir sistemdir. Çok partili sistemlerde bu uzlaşma faktörü önemli bir niteliğe sahip

olmaktadır. Bir partinin iktidara gelebilmesi parlamento içinde çoğunluğun desteğini almasına bağlıdır. Yasama organının desteğini alarak kurulan bir hükümetin yasama organıyla tıkanıklık derecesine varacak boyutta anlaşmazlık yaşaması zor bir ihtimal olmaktadır. İki başlı bir yapının olması parlamenter sistemde tıkanıklığı giderebilecek bir diğer etkidir. Düzenli işleyen bir parlamenter sistemde tıkanıklık olması durumuna devlet başkanı tıkanıklık giderici müdahalelerde bulunabilmektedir (Turhan, 1989: 38).

Parlamenter sistemde hükümet ve parlamento arasındaki ilişki sürekli gelişmeye ve değişime açıktır. Başkanlık sistemde ise bu ilişki bu kadar sıcak değildir. Yasama erki ile yürütme erki arasında yaşanan bir tıkanıklıkta güvensizlik oyu ve fesih gibi araçlarla çözülmesi mümkün gözükmemektedir. Meşruiyetini yitirmiş bir hükümetin değiştirilmesi için başkanlık sisteminde olduğu gibi dört veya beş yıl beklenmesi gerekmemektedir. Bu durum için her zaman halka gidilebilmektedir. Parlamenter hükümet sistemlerinde rejimin kilitlenme ihtimalleri düşüktür. Yönetenler kamuoyunun gücünü bildiklerinden yönetimlerini otoriteleştirememektedirler (Turhan, 1989: 72).

Parlamenter sistem, başkanlık sisteminden farklı olarak tüm siyasal aktörleri kendini gösterme imkanı tanımaktadır. Bu imkan bölünebilir bir ödül sistemi sağlamakta ve kazananın her şeyi aldığı bir durumu engellemektedir. Bu açıdan bölünmüş toplumlar için birleştirici bir role sahiptir. Azınlıkların temsili ve azınlığın çıkarının korunması parlamenter sistemde daha mümkündür. Böylece azınlıkların ülkeyle bütünleşmesi ve ayrılıkların azalması sağlanmaktadır. Sonuç olarak parlamenter sistem, başkanlık sistemine göre geniş bir uygulama alanına sahip olmakla birlikte demokrasinin kurumsallaşması ve ekonomik kalkınma açısından da önemli olumlu sonuçlara sahiptir.

Parlamenter sistem kutuplaşmaya ve derin ayrılıklara yol açmaz. Seçimi kazanan parti görevde kalabilmesi için sürekli olarak parlamento güvenine ihtiyacı vardır. Seçimi kaybeden partiler sistemden uzaklaşmak yerin muhalefet olarak düzen içinde varlığını yaşatırlar (Gözler, 2011: 97).

Devlet başkanı sorumsuz ve partilerin üzerinde bir konuma sahip olduğu için daha çok uzlaştırıcı ve ılımlaştırıcı bir özelliğe sahiptir. Devlet başkanı bütünlüğü temsil ettiği için sorun çözücü bir konuma sahiptir (Gözler, 2011: 97).

4.4. Parlamenter Sistem Dezavantajları

Parlamenter sistemlerde hükümetin parlamentonun güvenine dayanması her zaman görevden alınabileceğinin göstergesidir. Bu durumun içinde bir hükümet istikrarsızlığı

ihhtimali saklı bulunmaktadırdır. Üçüncü ve Dördüncü Fransız Cumhuriyeti'nde ve Alman Weimar Cumhuriyeti'nde sürekli bir istikrarsızlık görülmüştür (Turhan, 1989: 56-57).

Parlamenter hükümet sisteminde hükümetlerin zayıf koalisyön şeklinde kurulması diğer eleştiri noktasıdır. Seçim sistemlerinde tek bir partinin iktidara gelmesi mümkün olmamakta çoğunluğun sağlanması için koalisyön gerekmektedir. Koalisyön kurulan bu ülkelerde demokrasi ve muhalefet kültürü gelişmemişse zayıf hükümetlerin ortaya çıkması muhtemeldir. Siyasal görüş ve siyasi programları açısından uyuşmayan partilerin koalisyön kurması ve yönetimin tek merkezde birleşmemesi, her koalisyön partisinin farklı planının olması koalisyönün yaşamını kısaltmaktadır. Çok sayıda büyük ve küçük parti olduğunda hükümet sistemi işlevselliğini daha da yitirmektedir. Küçük partiler aldıkları oyla orantılı olmayacak güçle koalisyön masasına oturabilmektedirler. İdeolojik ve siyasi program açısından uyuma sahip olmayan partilerin bir araya gelmesine neden olmakla birlikte koalisyönün ömrünü kısaltmaktadır (Yıldız, 2012: 89). Hükümetlerin parlamento güvenine dayanıyor olması parlamento tarafından sürekli olarak görevden alınabilme durumunu yaşatmaktadır (Gözler, 2011: 98).

Parlamenter hükümet sisteminde kollektif sorumluluk ilkesinin reele geçirilememesinin nedeni koalisyön hükümetlerinin dezavantajlarıdır. Koalisyön hükümetlerinde halk tarafından bakıldığında hatalı partinin bulunması oldukça güçtür. Başarısızlık karşısında koalisyön hükümetleri birbirlerini suçlamakta ve gerçek suçluyu gölgelemektedirler. Bu nedenle hesap verilebilirlik açısından sistem hata vermektedir. Parlamenter sistemde halkın doğrudan doğruya hükümeti belirleyememesi düşük güçte demokrasiye neden olmaktadır. Halk parlamento üyelerini seçmekte ve hükümeti de parlamento üyeleri seçmektedir. Doğrudan doğruya halkın hükümeti seçtiği bir ortam söz konusu değildir. Önceden belirlenebilirlik ilkesi açısından parlamenter sistem bu noktada açık vermektedir. Seçmen oy verirken, oy attığı kişinin galip gelmesi halinde kimin hükümet olacağını tespit edememektedir (Uluşahin, 1999: 151).

Parlamenter sistemde demokrasi düşük niteliktedir. Halk, hükümeti doğrudan doğruya kendi elleriyle belirleyememektedir. Halk parlamento üyelerini seçmekte, seçilen parlamento üyeleri de hükümeti seçmektedir (Gözler, 2011: 98).

İKİNCİ BÖLÜM

OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ ANAYASAL GELİŞMELER

Parlamente sistemin Türkiye’de yaşanan gelişmelerini izleyebilmek için siyasi, toplumsal, ekonomik ve kültürel etkenlerin tarihi olarak açıklanması gerekmektedir.

1. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİ ANAYASAL GELİŞMELER

1.1. Anayasal Gelişmelere Genel Bakış

Osmanlı devleti, yönetimi bakımından monarşidir ve normlar açısından din kuralları ile hukuk kuralları iç içe geçmiştir. Din kuralları padişahın dahi bağlı olduğu kurallar olmakla birlikte devlet yönetimiyle ilgili mühim kararlar alınacağı zamanlarda Şeyhülislamın fetvasına gerek duyulmaktadır. Fakat bu durum gerçek manada anayasal bir gelişme değildir (Yücel, 2009: 195).

Osmanlı Devleti varlığına başladığı günden itibaren kısa sürede hem toprak hem nüfus olarak büyümüş ve merkeziyetçi yönetime ihtiyaç duyulmuştur. Duraklama ve gerileme dönemlerine kadar iyi ilerleyen merkeziyetçi yapı 16. yüzyıldan itibaren etkilenmeye başlamış ve derebeylerin çoğalması, valilerin merkeze uymaması, taşrada ayan sınıfının etkisinin artması merkeziyetçi yapıdaki çatırdamaların görülmesine neden olmuştur (Pamir, 2004: 71).

1.1.1. Sened-i İttifak

Osmanlı Devleti kurulduğu günden itibaren birçok siyasi gelişme olmuştur. Fatih Sultan Mehmet ve Kanuni Sultan Süleyman dönemi bu gelişmelerin en çok yaşandığı dönemlerdir. Batılı anlamda bakılacak olursa yaşanan ilk anayasal gelişme 1808 Sened-i İttifak olarak kabul edilmektedir. Anayasal belge niteliğinde olan Sened-i İttifak padişahı temsilen sadrazam ve ayanlar arasında imzalanmıştır (Özbudun, 2012: 25).

Kabakçı Mustafa yönetiminde 1807 yılında Üçüncü Selim iktidarına karşı ayaklanma yaşanmıştır. Bu ayaklanma neticesinde Üçüncü Mustafa tahttan indirilmiş ve yerine Dördüncü Mustafa geçirilmiştir. Üçüncü Selim’i tekrar tahta geçirmek isteyen Alemdar Mustafa Paşa İstanbul’a ilerlemiştir. Bunun neticesinde Üçüncü Selim öldürülerek tahta İkinci Mahmut geçmiştir. Alemdar Mustafa Paşa da sadrazam olarak göreve gelmiştir. Alemdar Mustafa Paşa, merkezde etkisini sürdürürken taşrada etkili olamamış ve ayanlar merkezin otoritesini tanımamaya başlamıştır. Hakimiyeti tekrar sağlamak isteyen Alemdar Mustafa Paşa Rumeli ve Anadolu’daki ayanları İstanbul’a davet etmiştir. Ayanlar kendi askerleriyle gelerek İstanbul dışında konaklamışlardır (Gözler, 2011: 162). Alemdar Mustafa Paşa

başkanlığı sonucunda 1808 yılında ayan temsilcileri ile devlet temsilcileri arasında imzalanan Sened-i İttifak Osmanlı tarihinde ilk anayasal gelişme olarak adlandırılmaktadır (Özbudun, 2012: 25).

Sened-i İttifak bir başlangıç, yedi şart ve zeylden oluşmaktadır. Başlangıç bölümünde Sened-i İttifak'ın yapılma nedeni ele alınmaktadır. Birinci maddede, Senedi-i İttifak'ı imzalayan ayanların Sultan'a karşı gelişecek her türlü hareketin karşısında olacaklarına imza atmaktadırlar. Böylece, devletin merkezi otoritesi yeniden sağlanmış olacak ve padişahın konumu güçlendirilmiş olacaktır. İkinci maddede, ayanların sahip olduğu askerlerin devletin askeri sayılabileceği açıklamalarını barındıran maddedir. Ayanların varlık sebebinin devletin güçlenmesi olduğunun altı çizilmiştir. Üçüncü madde de ise, devlet gelirlerinin toplanması, korunması padişah emirlerinin yerine getirilmesi ve devlete karşı gelenlerin birlikte cezalandırılması sözü verilmiştir. Dördüncü maddeye göre her işin Sadrazam'a sorulup onayı alındıktan sonra yapılabileceği ibaresini içermektedir. Padişahın mutlak egemenliği ayanlar tarafından tanınmıştır. Padişah devlet gücünü kullanmaktan çekilmiş ve yetkilerini kullanmak üzere sadrazamı atamıştır. Bu durum sadrazamlık makamına özel yetkilerin verildiğinin göstergesidir. Beşinci madde de ise devlet ve ayanlar arasında karşılıklı güven duygusunun olacağından bahsedilmektedir. Ayan, bu madde ile kendi toprakları dışına karışamayacaktır. Devlet güçleri tarafından suçsuz olan ayana saldırı olursa tüm ayanlar toplanıp karşılık verebilecektir. El atmama kuralına uymayan ayan devlet tarafından değil ayanlar tarafından cezalandırılacaktır. Yedinci madde de ise, yoksul ve reayanın ezilmemesi için haksız vergilerin kaldırılması ve bu haksız vergiyi kaldırmayan ayanların devlete bildirilmesi istenmiştir (Pamir, 2044: 77).

Yukarıdaki maddeler ışığında Padişahın ve devletin otoritesinin toplantıya katılanlar tarafından kabul edilmesi, sadrazama itaat, vergi toplanmasına ilkin emirlere uymak, asker ocaklarının Padişaha itaati ve ayanların kendi toprakları dışına el atamaması merkezin kazanımıdır. Ayanların kazanımı ise; sadrazamın keyfi eylemleri engellenmiş olması, suçsuz ayanlara haksızlık edilememesi, hanedan haklarının babadan oğula geçebilecek olması, büyük ayanların egemenlikleri ve egemenliği altına alabilecekleri ayanların varlığının kabul edilmesidir (Gözler: 2011: 162).

Misak niteliği taşıyan ve devlet iktidarını iki taraflı sınırlandıran belge olan Sened-i İttifak, fukara ve reayanın korunması, vergilendirmede ölçülü olunması ve zulmedilmemesi, suç işlendiğinde ceza verilmesi için soruşturma yapılması gerektiği maddeleri içermesi koruyucu şartları barındırdığını göstermektedir. Nitekim; 1808 yılında yeniçerilerin çıkardığı

olaylar neticesinde Alemdar Mustafa Paşa öldürülmüş ve Sened-i İttifak etkisini yitirmeye başlamıştır (Gözler, 2011: 162).

1.1.2. Tanzimat Fermanı

III. Selim'in ıslahat girişimleriyle başlayan II. Mahmut'un ıslahatları ile hız kazanan modernleşme hareketi Sultan Abdülmecit döneminde hazırlanan Tanzimat Fermanı ile ileri aşamalara taşınmıştır. Tanzimat Fermanı'nın hazırlanmasında da kendisinden önce olan ıslahat girişimlerinde olduğu gibi sosyal, ekonomik ve siyasi nedenler etkili olmuştur.

Tanzimat Fermanı Mustafa Reşit Paşa tarafından 3 Kasım 1839'da Padişah Abdülmecid döneminde ilan edilmiştir. Arapça, nizama koyma, düzeltme anlamları taşıyan tanzim kelimesinin çokluk şeklidir. Padişahın fermanı anlamına gelen Hattı Hümayun tabiri ve Gülhane Parkı'nda okunması neticesinde Gülhane Hattı Hümayun da denmektedir. 18. yüzyılda başlamış olan modernleşme hareketinin yazıya yansımış halidir. Askeri, hukuki ve kültürel olmak üzere pek çok alan değişime ve yenileşmeye gidilerek Osmanlı Devleti'nin hayatta kalma mücadelesi devam etmiştir (Aktaş, Ölker, 2013: 210).

Osmanlı Devleti yüzölçümü olarak küçülmeye başlamış, kurumsal yapıların işleyişi ve etkinliği yetersiz kalmıştır. Tümünden gelimci Aristo mantığının kırılmaması, eş'ariliğin etkinliğinin artması düşünsel daralma yaşanması bu gerilemenin nedenlerini oluşturmaktadır. Askeri yapının bozulması, 15 ve 16. Yüzyıllarda dünyada yaşanan coğrafi keşifler, Rönesans, Reform hareketleri bu gerilememin ateşleyicileri olmuştur. Osmanlı Devleti, büyüklüğü ve gücünün etkisiyle bu hareketleri göz ardı etse de Fransız İhtilali ve Sanayi Devrimine karşı tepkisiz kalamamış ve modernleşme adımlarını atmak zorunda kalmıştır. 17. Yüzyılda başlayan yenileşme adımları ıslahatların yetersiz kalması, sürekliliği sağlayamaması, Avrupa'da olup bitenlerin tam olarak anlaşılabilmesi nedenleriyle eksik kalmıştır. Osmanlı Devleti'nin ihtişamlı günlerinde Avrupa'nın ilerlemesini göz ardı eden Osmanlı bürokratları 18. Yüzyılda Avrupa'nın bilim ve tekniğinden faydalanmaya çalışmıştır (Özdemir, Çiydem, Aktaş, 2014: 321-322).

III. Selim, yeni bir düzen olması gerektiğini düşünerek 'yeni düzen' anlamına gelen Nizam-ı Cedid adı altında faaliyetlerine başlamıştır. Devlet yeni bir düzene kavuşturulmaya çalışılırken din arka planda bırakılmamıştır. Tanzimat-ı Hayriye ve Nizam-ı Hayriye kavramlarının kullanılması bu durumun açıklayıcısı olmaktadır. Yenileşmeyi dini dışarıda bırakmadan yürütmeye çalışan III. Selim başlattığı değişim sürecinin bedelini hayatıyla

ödemmiştir. Yerine geçen IV. Mustafa ve sonrasında II. Mahmud da yenileşme hareketlerini sürdürme niyetinde olmuştur.

XIX. yüzyıl başlarında bağımsızlık talepleri ve vali Mehmet Ali Paşa sorunları etkin olmuştur. Sırlar başlattıkları ayaklanma sonucunda imtiyaz elde etmiş, Yunanlıların isyanı ile Osmanlı Devleti ile Avrupa ayrılığa düşmüştür. Avrupa devletleri ‘Şark Meselesi’ tabirini ilk defa bu durum için kullanmıştır (İnalçık, 2006: 13-35). Osmanlı Devleti yaşanan olaylar neticesinde sıkışmış, ilk defa kendi valisi tarafından tehdit edilmiştir. Bu durum devleti parçalamaya itmiştir, gidişatın farkında olan devlet adamları dünya şartlarına göre yeniden şekillenmek gerektiğini açığa çıkartmışlardır. Böylece Tanzimat Fermanı dönemin getirdiği şartlara göre oluşturulmak zorunda kalınan bir belge niteliği taşımaktadır.

Tanzimat Döneminin en önemli özelliği eşitlikçi siyasetidir. Müslüman ve gayrimüslim eşitliği ülkeye ve dünyaya ilan edilmiştir. Osmanlı Devleti millet sistemi içerisinde din farklılığına dayanmaktadır. Tanzimat’ın eşitlikçi yaklaşımı neticesinde dinin farklı olmasının önemi kalmamıştır. (Okumuş, 2005: 19).

Tanzimat reformcuları Fransız Devrimi’nden etkilenmişlerdir. Tanzimat Fermanıyla bu düşüncelerini devlet kademelerine uygulamak istemişlerdir. Tanzimat’ın oluşumunda etkili olan Mehmet Sadık Rıfat Paşa’nın Fransız Devrimi ve Aydınlanma Felsefesinin izlerini taşıdığı görülmektedir. Avrupa fikirlerinin alınmasını önermektedir. Hükümetlerin halk için var olduğunu, devletin hak ve hürriyetleri koruyan bir güven merkezi olarak görmesi Aydınlanma düşüncesinden etkilendiğini göstermektedir. Mustafa Reşit Paşa’nın da fikirlerinde Batılı izler görmek mümkündür. Bu gibi fikirlere sahip aydınlar Osmanlı Devleti’nin geleneksel siyasal kimliğinde çözümlerde etkili olmuştur (Okumuş, 2005: 20).

Osmanlı Devleti tarihinde ilk defa hukuk dalının tamamını düzenleyen kanunlar yürürlüğe konmuştur. Kanun kavramı, Osmanlı Devleti’nde dini hukuka uygun olarak örfi düzenlemeler için kullanılırken Tanzimat ile birlikte Şer’i hukukun dışında laik mevzuatı ifade etmek üzere kullanılmıştır. Devletin kuvvetlenmesi, asayiş ve refahın sağlanması için yeni kanunlara ihtiyaç olduğu devlet ileri gelenleri tarafından da kabul edilmiştir. 1840 Ceza Kanunnamesi, 1849 Ticaret Kanunnamesi bu hareketin başlangıcıdır. Müslüman ve Gayrimüslimlerin kanunları önünde eşit olması laikleşmede ve dinin devlet kurallarını etkilemesinden uzaklaşmakta olduğunun göstergesidir (Okumuş, 2005: 21).

Tanzimat aydınları ekonomi alanında da Batı merkezli yenilikler yapmayı hedef edinmişlerdir. Aslında Batılılaşmaya çalışılan bu hareketler Batı’nın sanayi ürünleri için açık

Pazar haline gelme yolunda ilerlemeye ve kapitalizme ortam oluşturarak ekonomide laikleşmenin temellerini atmaktadır. Ticaret Nezareti'nin kurulması, Ticaret Mahkemesi'nin kurulması, Meclis-i Muhasebe' nin oluşturulması, taşralarda özel meclislerin oluşturulması, Ziraat Nezareti'nin oluşturulması, Karma Ticaret Mahkemeleri'nin kurulması, Ticaret Kanunnamesi' nin çıkması, müsaderenin kalkması kağıt paraya geçilmesi, yed-i vahid usulünün kalkması, bankaların kurulması, Rumi takvime geçilmesi, cizyenin kaldırılma çabaları, dokuma fabrikalarının kurulması gibi göstergeler ekonomide laikleşmenin en önemli göstergesi olmuştur. Bu yeni oluşumlar neticesinde 1838 yılında İngilizler ile yapılan Ticaret Sözleşmesi ile birlikte Batılı devletlerin baskıları başlamış ve liberalizm ve kapitalizm zeminleri atılmıştır (Okumuş, 2005: 23).

Tanzimat Fermanı'nda temel haklara da yer verilmektedir. Uygulamaya girecek olan yeni kanunlar can güvenliği, ırz, namus ve malın korunması, vergi yükümlülüğü, askerlik gibi konularda adaletli olunması öngörmektedir. Kişiler, can ve mal güvenliğinden emin olduktan sonra devletine ve milletine hizmet etmeyi hedef edinecektir. Şüpheden uzak, kendini ve milletini kazandırılan eylemler içinde olacaktır.

1.1.3. Islahat Fermanı

Osmanlı Devleti ile ilgili inceleme yaparken doğru veriler ve çıkarımlar yapabilmek için uluslararası ortamı iyi analiz etmeli ve global açıdan Osmanlı Devleti değerlendirilmelidir. Bu sebeple Osmanlı Devleti Islahat Fermanı incelemesi bu bakış açısı ekseninde olmalıdır.

Avrupa'da başlayan Liberalizm, Nasyonalizm ve endüstri devrimi Osmanlı Devletini de etkilemiş ve sarsmıştır. Uzun bir süre boyunca iç ve dış sorunlara çözüm arayan Osmanlı Devleti uluslararası gelişmelerin de etkisiyle yeni ekonomik ve siyasi problemlere neden olmuştur. Eski düzenin devam ettirilmesi imkansız hala gelince eski gücüne tekrar sahip olmak isteyen imparatorluk yeni düzen arayışlarına girmiştir. Bu arayışın ilk göstergesi Tanzimat Fermanı, devamı ise Islahat Fermanı olmuştur. 1815 Viyana Kongresi'nde alınan kararlarla Fransız ihtilali bastırılmak istenmiş; eski düzen sürdürülmek istenmiştir. Fakat Avrupa'daki hareketlilik Viyana Kongresi kararlarını mülga etmiştir. Avrupa'da yaşanan bu gelişmeler Osmanlı Devleti'ni etkilerken Sanayi Devrimi sonucu hammaddeye duyulan ihtiyaç Osmanlı Devleti'ni önemli bir noktaya getirmiştir (Bülbül, 1989: 160).

Osmanlı halkının kanun önünde eşit sayıldığı, can, mal ve namuslarının devlet garantisinde olduğunu belirten 1839 Tanzimat Fermanı Avrupalı devletler için yeterli

olmamış; müslimler ve gayrimüslimler arasında haklar açısından arklar olduğunu ileri sürerek köklü reformlar talep etmişlerdir.

Dış güçlerin baskıları ve dayatmaları neticesinde ilan edilen Islahat Fermanı, Kırım Harbi'nin son zamanlarında Paris Antlaşması imzalanmadan altı hafta önce bütün bakanlar, yüksek memurlar, Şeyhülislam, patrikler, hahambaşı ve cemaatlerin ileri gelenleri ile Babıali'de Arz odasında 1856 yılında okunarak ilan edilmiş ve Paris Antlaşması' nı imzalayan devletlere gönderilmiştir (Yücel, Sevim, 1992: 289).İngiliz, Fransız ve Avusturya büyükelçilerinin baskısı altında hazırlanan Islahat Fermanı esas amacı Müslüman ve gayrimüslimler arasında tam eşitlik sağlamaktır. Bu ferman ile Müslümanlar ayrıcalıklı konumunu kaybetmekte ve din ayrımı gözetmeksizin Osmanlı vatandaşlığı kurulmaya çalışılmaktadır.

Islahat Fermanı, Tanzimat Fermanı'na göre daha kapsamlıdır. Islahat Fermanı'nın hazırlanmasındaki başat amaç Müslümanlar ve gayrimüslimler arasında eşitlik sağlamaktır. Bu nedenle; din, vergi, askerlik, yargılama, eğitim, memurluk ve temsil alanlarında gayrimüslim ve Müslümanlar arasındaki farkları ortadan kaldırmaktadır. Dini açıdan yapılan değişikliklerle din değiştirmek kabul edilmiş, İslam dininden çıkmanın cezası ölüm ilkesi kaldırılmıştır. Hristiyan tebaanın askere alınmaması maddesi kaldırılarak gayrimüslimlerin de askerlik yapacağı kabul edilmiştir. Askerlik hizmetini yapmak istemeyenler için nakdi ödeme ile görevden muaf olma hakkı verilmiştir. Bir nevi haraç vergisinin devamı niteliğinde olan bu madde Müslümanların da bedel karşılığında askerlik görevinden muaf olabileceği imkanı vermiştir. Mahkemelerde gayrimüslimlerin aleyhine olan durumlar kaldırılmış, askeri ve mülki okullarda eğitim görebilme imkanı tanınmış ve memur olma hakkı verilmiştir. Gayrimüslimlere eyalet meclislerinde ve Meclis-i Vala'da temsil hakkı verilmiştir (Gözler, 2011: 165).

Islahat Fermanı, Tanzimat Fermanı'nın daha kapsamlı halidir. Osmanlı devlet adamları tarafından Osmanlı Devleti'nin düştüğü kötü durumdan kurtulması için hazırlanan Tanzimat Fermanı'nın aksine Islahat Fermanı dış güçlerin baskısı sonucu oluşmuştur (Uçarol, 2015: 211). Islahat Fermanı diğer Batı toplumlarında olduğu gibi bir savaş veya mücadele sonucunda kazanılmamış, Padişahın tek Yanlı isteği üzerine yapılmıştır. Osmanlı Devleti'nin içine düşmüş olduğu bu bunalımlı ortamdan kurtarmaya yetmeyen Islahat Fermanı devamında yeni fedakarlıkları zorunlu kılmıştır. Bu fermanla birlikte laik devlet düzenine geçilmiş, Batılı anlamda temel hak ve özgürlükler için adımlar atılmıştır.

1.1.4. 1876 Kanun-i Esasi (I. Meşrutiyet)

Anayasal gelişmeler açısından bakıldığında 1876 tarihli anayasa hem ilk anayasa olması açısından hem de parlamenter sistemin kurumlarının iskeletinin belirlenmesi açısından önemli bir sıraya sahiptir. Devlet başkanının yetkilerinin kesin olarak sınırlandırıldığı ilk anayasadır.

Yürütme ve yasamanın başı olan padişah yürütme yetkisini Heyet-i Vükela ile birlikte kullanır. Anayasa'ya göre ise yürütme yetkisi Heyet-i Vükela' ya aittir (Gözler, 2011). Türk tarihinin ilk yasama organı ise Meclis-i Umumi' dir. Meclis-i Umumi; Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan olmak üzere iki ayrı meclisten oluşmaktadır. Heyet-i Ayan üyeleri padişah tarafından atanırken Heyet-i Mebusan üyeleri halk tarafından iki dereceli seçimle seçilmektedir. Meclis-i Umumi' de olan milletvekilleri siyasi olarak sorumsuz ve dokunulmazdır. Padişah Heyet-i Mebusan' ı feshedebilirken hükümetin Heyet-i Mebusan' a karşı sorumluluğu açıkça belirtilmemiştir (Özbudun, 2012: 145).

1876 Anayasası'nın gerçek bir parlamenter sistem getirdiğini söylemek zordur. Bakanlar Kurulu'nun görevde kalması meclisin değil padişahın güvenine dayanmaktadır ve padişah dilediği zaman meclisi feshedebilmektedir. Bu durum 1876 Anayasası'nın tam anlamıyla meşruti monarşiyi sağlayamadığını göstermektedir (Özbudun, 2012: 26). 1876 Anayasası ile padişah asıl yetkili konuma getirilmiş.

1.1.5. 1909 Kanun-i Esasi Değişiklikleri

Kanun-i Esasi'de kurulması öngörülen Meclisi Mebusan ve Meclisi Ayan'ın birleşiminden oluşan Umumi Meclis'in Sultan Abdülmecit tarafından Kanun-i Esasiye dayanarak süresiz olarak tatil edilmesi neticesinde artan Jön Türk muhalefeti, Balkanlardaki ayaklanmalar, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin şiddet içeren muhalefet tavrı, 'meşruiyetin ilan edilmemesi halinde veliahda biad edileceği' duyurusu 23 Temmuz 1908'de Mebusan Meclisi'nin tekrar toplantıya çağırılması II. Meşruiyet döneminin başlangıcı olmuştur (Okandan, 1952: 243-248).

Meşrutiyet döneminde İttihat ve Terakki Örgütü Abdülmecit'in istibdat rejimine karşı mücadele vermiş ve tüm Rumeli'ye bu hareket duyurulmuştur. Kolağası Niyazi Bey'in Resne'de dağa çıkması neticesinde İttihat ve Terakki Manastır'da hürriyet ilan etmiştir. Aynı günün gecesini olan 23 Temmuz gecesinde Abdülhamit, Kanun-i Esasi'yi yeniden yürürlüğü koymuştur. Abdülhamit'in nazırları da değiştirmesi İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin Abdülhamit'in tahtta kalmasına onay vermesini sağlamıştır (Gözler, 2011: 169).

Sultan Vahdettin tarafından 11 Nisan 1920’de Meclis-i Mebusan’ı boşaltması ile sona eren II. Meşrutiyet dönemi, I. Meşrutiyet dönemine göre çok farklı sonuçlar doğurmuştur. II. Meşrutiyet döneminde siyasi partiler olgusu ortaya çıkmıştır. Bu partilerden birisi de Sultan’ın istibdat rejimini dağıtarak ve devleti inşa etmek amacıyla 1908 yılında yapılan iki dereceli seçimlerde zaferle çıkan ve I. Dünya Savaşı’nın bitimine kadar siyasal hayatta ağırlığını koyan İttihat ve Terakki Cemiyeti adlı örgüt olmuştur (Arslan, 2005: 127).

1909 Anayasa değişikliği ile Heyet-i Vükela’ nın kuruluşu değiştirilmiştir. Sadrazam padişah tarafından atanmakta ve bakanlar ise sadrazam tarafından seçilmektedir. Bakanlar kolektif ve bireysel olarak sorumludur. Güvensizlik oyu ile Meclis-i Umumi Heyet-i Vükela’yı düşürebilecek güçtedir. Bu durum Heyet-i Vükela’ nın padişaha karşı değil meclise karşı sorumlu olduğunu göstermektedir (Gözler, 2017: 176). Padişah kararlarında karşı imza kuralı getirilmiş, ilgili bakanın veya sadrazamın imzası aranmıştır. Padişahın, meclisi fesih yetkileri sınırlanmıştır. Milletvekillerinin yasa teklifi için padişahın almaları gereken izin kaldırılmıştır (Erdoğan, 2017: 140).

II. Meşrutiyet ile padişahın yasaları yayımlama yetkisi kaldırılarak; meclisin kabul etmiş olduğu yasayı padişahın onaylaması veya iki ay içerisinde bir kez görüşülmek üzere geri gönderilmesi maddesi getirilmiştir. Padişah tarafından geri gönderilen yasa meclis tarafından tekrar 2/3 çoğunluk ile kabul edilirse padişahın yasayı onaylamaktan başka yolu mevcut değildir. Yani Padişahın mevcut mutlak veto yetkisi, geciktirici veto yetkisine dönmüştür (Odyakmaz, 2008: 15).

II. Meşrutiyet ilanı ile temel haklarda da bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Sürgün yetkisi kaldırılmış ve basına uygulanan sansür uygulaması bitirilmiştir. Yasa dışı tutuklamalar yaşanmayacak şekilde önüne geçilmiştir. Aslında Osmanlı Devleti tam anlamıyla meşruti monarşiye geçmiştir (Tunç, Bilir, 2005: 8).

2. CUMHURİYET DÖNEMİ TÜRK ANAYASALARI

2.1. 1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu)

1921 Anayasası olağanüstü dönem ve koşullar altında ihtiyaçlara cevap verebilmek için Ankara’da kurulan Büyük Millet Meclisi tarafından yapılmıştır. 24 maddeden oluşan kısa bir anayasadır. Kısa olmasının nedeni olağanüstü dönemde, olağanüstü koşullarda hazırlanmış olmasıdır (Erdoğan, 2005: 151). 23 Nisan 1920’de kurulan birinci TBMM’nin kuruluşundan dokuz ay sonra 20 Ocak 1921’de kabul edilmiştir. Çıkarılan kanun ve kararların çoğu devletin niteliğini belirleyen temel ilkeler ve siyasi oluşumu içermektedir (Şirin, 2019: 369).

TBMM'nin oluşumunu tetikleyen unsurlar aslında TBMM'nin kurucu kimliğinin oluşmasında etkili olmuştur. Birinci Dünya Savaşı'ndan yenik çıkmasının ardından yapılan anlaşmalar egemenlik özelliğini ortadan kaldıracak nitelikte olmuştur. Bununla birlikte 30 Ekim 1918'te imzalanan Mondros Mütarekesi ile Osmanlı Devleti'nin ana direklerinin çökertilmesi anlamını içermektedir (Tanör, 2017: 27). 10 Ağustos 1920'de imzalanan Sevr Antlaşması ise doğrudan doğruya Osmanlı'nın egemen olduğu toprakları paylaşmak üzere düzenlenmiş bir antlaşma olmaktadır. Sevr Antlaşması'nın imzalandığı bu tarihlerde TBMM, İstanbul Hükümeti'nin yaptığı hiçbir anlaşmayı tanımadığını ilan etmiştir.

İşgallerin başlamasıyla birlikte TBMM açılana dek ülke genelinde Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri ve yerel kongreler kendilerini temsil eden boşluğu dolduracak şekilde meşru direnişlerine hukuki zemin hazırlamışlardır (Tanör, 2009: 120-127). Amasya Tamimi ile halktaki uyanış fiili bir hal almış 'Ulusun bağımsızlığını yine ulusun azim ve kararı kurtaracaktır.' ifadesiyle milli iradenin her şeyden üstün olduğu ilan edilmiş ve ilk defa dağınık kongrelerin birleştirilmesi dile getirilmiştir. Erzurum Kongresi'nde ise 'Kuvay-ı Milliye' yi tek güç olarak tanımak ve milli iradeyi hakim kılmak' anlayışı benimsenmiş ve Meclisin toplanması istenerek görevini yerine getirmemesi halinde iktidara el konulacağı bildirilmiştir. Erzurum Kongresi ile birlikte Mustafa Kemal Paşa milli hareketin önderi haline gelmiştir. Mustafa Kemal Paşa Mebusan Meclisi seçimlerine Erzurum'dan aday olmuştur. Sivas Kongresi'nde Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'ni ve onun yürütme organı olan Heyeti Temsiliye' yi doğuracak ve Anadolu'da gerçek iktidarın kurulmasına kadar geçen süreci ARMHC yürütecektir. Kongre'nin en önemli hamlesi son Osmanlı Mebusan Meclisi toplantısında Misak-ı Milli Beyannamesinin kabul edilmesini sağlamak olmuştur (Akın, 2008: 41-42). Böylelikle ulusal kuruluş hareketinin ilkeleri İstanbul'a, Meclisi Mebusan' a taşınmış oldu. Misak-ı Milli' nin ilanı 16 Mart 1920 İstanbul'un işgali ile dağılmış oldu. Bunun üzerine Mustafa Kemal Paşa Heyet-i Temsiliye adına illere gönderdiği genelge ile Ankara'da olağanüstü yetkilere sahip meclisin toplanacağını belirterek seçimlerin yapılmasını istemiştir. Nüfus göz önünde bulundurulmaksızın her ilden beş temsilci seçilecek ve İstanbul Meclisi'nden kaçıp gelebilen üyeler seçilmiş üye olarak kabul edilecektir (Tanör, 1958: 227-229).

Seçimler sonrasında Birinci TBMM 23 Nisan 1920'de ilk toplantısını yapmıştır. Fiili iktidar olarak Heyet-i Temsiliye yerini hukuki iktidar olan TBMM'ye bırakmıştır (Aldıkaçtı, 1970: 74). Kurucu meclis niteliği taşıyan bu organ Mustafa Kemal'in önergesinin kuruluşundan sonraki gün kabul ederek yeni hükümet sisteminin esaslarını belirlemiştir.

Saltanat ve hilafetin varlığını tanıyan bu önergeye göre; bir hükümet kurulacak ancak geçici de olsa hükümet başkanı veya padişah atanmayacaktır (Tanör, 2004: 235).

Milli iradenin temsilcisi olan meclis yasama ve yürütme erklerini kendinde toplamıştır. Meclisin kendi içinden seçtiği kurul meclis işlerini yürütürken bu kurulun başkanı meclis başkanı olacaktır. 25 Nisan 1920’de yürütme organı oluşturulmasına karar verilmiş 2 Mayıs 1920’de “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun” ile İcra Vekillerinin seçilme yöntemi belirlenmiştir. İcra Vekilleri Heyeti on bir kişiden oluşmakta ve meclisin kendi üyeleri arasından salt çoğunluk ile seçilmekte ve aralarındaki uyuşmazlık meclis tarafından çözülmektedir. 5 Eylül 1920’de Meclisin çalışma düzenini belirleyen Nisab-ı Müzakere Kanun’u kabul edilmiştir. Nisab-ı Müzakere Kanunu’nun birinci maddesi amacını içermektedir. Temel amaç; hilafeti, saltanatı, vatani ve milleti kurtarmak ve bu amaca ulaşana kadar TBMM’yi aralıksız, tatile girmeden toplamaktır (Özbudun, 2011:240). 4 Kasım 1920’de İcra Vekilleri’ nin seçilme yönteminde yapılan değişiklik ile TBMM başkanının meclis üyeleri arasından gösterilecek adaylar arasından seçilmesi kararlaştırılmıştır. Bakanlar arasında uyumu sağlamak için yapılan bu değişiklik sistemi parlamenter sisteme yaklaştırmıştır. Fakat 8 Temmuz 1922 tarihinde yapılan değişiklik ile İcra Vekilleri’ nin seçiminde ilk yöntem dönmüştür (Özbudun, 2011: 67).

TBMM’nin dayandığı ilkeler 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye ile daha da netleşmiştir. 1921 Anayasası yedi başlık ve yirmi üç maddeden oluşan çerçeve bir anayasa niteliğindedir (Özer, 2010:18). Yargı organının özellikleri, temel hak ve özgürlükler ve bakanların seçim usulü belirlenemeyecek kadar kısa tutulmuş bir anayasadır. Buna karşılık taşra birimleriyle ilgili ayrıntılı açıklamalar içermektedir. Bu nedenle 1921 Anayasası’nın ademi merkezîyet ilkesine ve yerel yönetimlere çok önem verdiği ifade edilebilmektedir (Gözler, 2007: 33).

Kurucu Meclis niteliğine sahip olan TBMM’nin hazırladığı 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Kanun-i Esasi’den farklı noktalara dayanmakta ve örgütlenmesinin hukuksal zeminini atmaktadır. 1921 Anayasası ilk bakışta padişahlık makamını yok saymamakta üstelik Nisab-ı Müzakere Kanunu’nun birinci maddesinde hilafet ve saltanatı korumanın birinci amaç olduğunu belirtmektedir. (Soysal, 1990: 43). Buna rağmen 1921 Anayasası egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu belirten ilk belge olması noktasında önemli bir yerdedir. Anayasada, saltanatın kaldırılacağını içeren bir madde yer almasa da milli egemenlik ilkesinin kişisel egemenlikle bağdaşmayacağı açıktır (Özbudun, 2011: 28).

1921 Anayasası uygulandığı dönemdeki mevcut hükümet sistemi meclis hükümeti sistemidir (Özer, 2010:133). Meclis hükümeti sisteminin en belirgin özelliği yasama ve yürütme erklerinin meclis üzerinde toplanmasıdır (Turhan, 1991:456). Belirttiğimiz bu özellik 1921 Anayasası'nın ikinci maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir: 'Yürütme yasama içerisinden çıkmakta ve mecliste toplanmaktadır (md.2). Diğer yandan ' Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafınca idare edilir ve hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti ismini taşır.' (md.3) ile idari teşkilatlanmanın başat gücü olarak meclis işaret edilmektedir. İcra Vekilleri Heyeti meclisin talimatları doğrultusunda hareket edecek olan memurlar topluluğudur. Buna karşılık TBMM, İcra Vekilleri Heyeti'ni istediği zaman değiştirebilecek ve onlara yol gösterebilecektir (md.8). Bakanlar kurulunun meclise karşı hiçbir gücü yoktur. TBMM başkanı aynı zamanda İcra Vekillerinin de doğal başkanıdır (md.9). İstanbul'da bir devlet ve hükümet başkanı bulunduğu için meclis başkanının devlet başkanlığı ünvanı almasına gerek görülmemiştir (Karatepe, 2009: 147).

1921 Anayasası ile meclis hükümeti sistemi ile kuvvetler birliğinin seçilmesinde Fransız Devrimi ve Rousseau önemli etken olmuştur. Milletın iradesi ve egemenlik bölünmez bir bütün olduğu için temsili de tek noktada olmalıdır. Buradan hareketle egemenliğin kullanımını, yasama, yürütme ve yargı erkleri milletin iradesini temsil eden tek yer olan mecliste toplanmalıdır (Tanör, 2004: 262). Kuvvetler birliği ilkesi yeni bir devletin kurulmasında kolaylık sağlayacaktır. Bütün yetkilerin TBMM'de toplanmasının ardından ne başka bir devlete ne de padişaha ihtiyaç kalacaktır. Meclis hükümeti sisteminin benimsenmesinin bir diğer nedeni de Halife ve ona bağlı bir hükümetin varlığı benimsenmişken yeni hükümetin kurulmasının uygun görülmemesidir (Karatepe, 2009: 147).

Meclis üyelerinin seçimi 4. Maddedeki ifadeye göre millet tarafınca seçilmiş olan temsilciler tarafından oluşmaktadır (md.4). Seçim usulüne göre seçimler iki yılda bir gerçekleşmekte, seçilen temsilcilerin görev süresi iki yıl sürmekte, seçilen temsilcilerin tekrar seçilmesi mümkün olmaktadır (md.5). 1921 Anayasası'nda milletvekili olmak için gerekli herhangi bir kriter bulunmamaktadır. 1921 Anayasası ile çelişmeyen Kanun-i Esasi kanunları geçerliliğini sürdürmekte olduğu bilindiğine göre Kanun-i Esasi'de geçerli olan milletvekili seçilme şartları burada da geçerlidir. Anayasa kısa ve detaylı olmadığı için Kanun-i Esasi'yi barındırmaktadır.

1921 Anayasası meclis hükümeti sistemi ile çalışmasına rağmen zaman zaman parlamenter sistemde farklı olmadığı görülmektedir. İcra Vekilleri Heyeti'nin meclis önünde

programı okuyarak bireysel sorumluluğun yanında kolektif sorumluluğu da kabul ediyor olması bakanlar kurulunun parlamenter sistemdeki gibi uyumlu çalışmasını sağlamıştır. Vekiller arasındaki uyuşmazlığın meclis tarafından çözülmesini içeren kuralın hiç uygulanmamıştır daha çok vekilin istifası tercih edilmiştir. Yasama işlemlerinin daha çok vekillerin tasarılarına dayanması meclisin vekillere yön göstereceği kuralını tersine çevirmiştir (Özbudun, 2011: 47).

1921 Anayasası meclis hükümetinin getirdiği sonuç olarak devlet başkanlığı makamını konu almamıştır, yetki ve sorumluluk meclis başkanına verilmiştir (Gözler, 2007: 32). Bakanlar Kurulu üyeleri içlerinden bir üyeyi başkan seçmektedir. Büyük Millet Meclisinin başı başbakan olmadığı için bakanlar kurulunun da başıdır (md.9). Görüldüğü üzere başbakanlık makamını da meclis başkanı yürütmektedir. Aslında sistemde devlet başkanlığı makamı resmen tanımlanmıyor olsa da pratikte bunun için tüm şartlar hazırlanmıştır (Tanör, 2004 :272). Atatürk, Nutuk'ta devlet başkanından bahsetmeden onun görevlerini meclis başkanına yaptırdıklarını açıklamıştır (Özbudun, 2011: 66).

1876 Kanun-i Esasi'de 1909 yılında yapılan değişiklikler sonucunda meşruti monarşi parlamenter sisteme doğru evrilmiştir. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Anayasası'nda 1923 yılında yapılan değişiklikler sonucunda meclis hükümeti sistemi parlamenter rejime doğru yönelmiştir (md. 1). Bakanlar doğrudan doğruya halkın temsilcisi olan meclisin içerisinden seçilmeyecek, bakanlar parlamenter sisteme uygun olarak Başbakan tarafından belirlenecek ve devlet başkanı yani cumhurbaşkanı onayı doğrultusunda göreve başlayacaktır (Ay, 2004: 3).

Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisin' de siyasi parti grupları olmamış fakat farklı görüşlere sahip meclis üyeleri arasında gruplaşma olmuştur. Bu durum mecliste karar almayı zorlaştırdığı için Mustafa Kemal çareyi kendine yakın üyelere oluşan Anadolu ve Rumeli Müdafai Hukuk Grubunu kurmakta bulmuştur. Birinci grup olarak adlandırılan bu birleşmeden bir yıl sonra İkinci Grup olarak adlandırılan muhalefet oluşmuştur. TBMM'nin bütün üyeleri ulusal bağımsızlık amacı etrafından birleşmelerine rağmen bundan sonra izlenecek siyasette farklı görüşlere sahip olmuşlardır. Birinci Grup, cumhuriyet rejimi ve devrimci toplumsal reformlardan yana olmasına rağmen İkinci Grup Osmanlı sisteminin devam etmesini istemiştir. Ayrıca İkinci Grup, meclis başkanının başkomutanlık sıfatını edinmesinden dolayı rejimin diktatörlüğe doğru gideceğinden endişe etmiştir (Özbudun, 2011: 29). Fakat Atatürk ve arkadaşları padişaha karşı görüşlerini açık etmemişlerdir.

Savaşın kazanılmasının sonrasında padişaha bağlılığını göstermesinde bir kazanımı kalmayan Ankara Hükümeti, Lozan Barış görüşmelerine İstanbul Hükümeti ile birlikte davet edilmesi neticesinde aralarındaki yeti uyuşmazlığı gün yüzüne çıkmıştır. TBMM, 30 Ekim ve 1-2 Kasım 1922 tarihli 307 ve 308 sayılı iki kararı ile Osmanlı Hükümeti' nin çöktüğünü belirterek yerini Osmanlı sınırları dahilinde kurulan yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bıraktığını 16 Mart 1920 itibariyle padişahın kalmadığını duyurmuştur.

Lozan görüşmeleri sırasında meclis içinde görüş ayrılıkları derinleşmiştir. Atatürk sorunları çözümlenmek adına Nisan 1923'te seçimleri yenileme kararı almıştır. Siyasi istikrarı sağlamak adına Birinci Grubun Halk Fırkası' na dönüştürüleceği duyurulmuş, 15 Nisan Hıyanet-i Vataniye Kanunu ile saltanatın kaldırılmasına ilişkin karara karşı olanları vatana ihanet ile suçlamıştır. Seçim listesini grubu adına Mustafa Kemal kendisi belirlemiş yapılan iki dereceli seçim sonucunda Birinci Gruptan hiçbir üye Meclis'e girememiştir. Bu durum Cumhuriyet'in tek parti yönetimine geçişinin başlangıcı sayılmaktadır (Erdoğan, 2001: 45).

29 Ekim 1923 tarihinde cumhuriyet rejimi kabul edilirken 1876 Anayasası kısmen, 1921 Anayasası ise tamamen yürürlüktedir. Meclis hükümeti sistemi ve kuvvetler birliği üzerine inşa edilmiş bir 1921 Anayasası yeterli olamamıştır. Devlet başkanına ait olan yetkileri meclis başkanı kullanmaktadır. Yapılan değişiklikle birlikte devlet başkanlığı makamı cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı TBMM üyeleri arasından seçilmektedir (Doğru,2011: 72). Yeni cumhurbaşkanı seçilene dek görev süresi devam eder ve tekrar seçilebilme ihtimali yok edilmemiştir. Cumhurbaşkanının tarafsızlığını ve bağımsızlığını sağlayacak güvencelere yer verilmiştir. Hükümetin seçim sisteminde değişiklik yapılmış ve cumhurbaşkanı meclis içerisinden başbakanı seçmekte ve başbakan da bakanları seçerek cumhurbaşkanına göndermektedir. Klasik parlamenter sistemden ayrı olarak bakanları devlet başkanı onaylamamaktadır. Seçilen bakanlar cumhurbaşkanına gönderilir ve cumhurbaşkanı tarafından meclisin oyuna sunulmaktadır (Gözler, 2011: 27).

Seçimlerden sonra toplanan ikinci dönem Büyük Millet Meclisi, 29 Ekim 1923'te, Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Tavzihen Değiştirilmesine Dair 364 Sayılı Kanun'la cumhuriyeti ilan ederek siyasi sistemin ismini koymuştur. Birinci maddesine göre Türkiye devletinin hükümet şekli cumhuriyettir. Onuncu maddede de ise birinci maddeyi destekleyerek cumhurbaşkanının seçilmesi usulü düzenlenmiştir. Türkiye cumhurbaşkanı, TBMM genel kurulunda kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilmektedir. Cumhurbaşkanı görevi, yeni cumhurbaşkanı seçilene kadar devam etmektedir. Hükümetin kuruluşuna ilişkin başbakanın cumhurbaşkanı tarafından meclis üyeleri arasından seçileceği

belirtilmiş; diğer bakanlar başbakan tarafından meclis üyeleri arasından seçildikten sonra cumhurbaşkanı tarafından meclis onayına sunulacaktır. Meclis toplanmış halde değilse onay kısmı meclis toplanıncaya dek ertelenecektir. Yapılan değişikliklerle meclis hükümeti sisteminden uzaklaşmış ve devlet başkanlığı makamı oluşturulmuştur (Özbudun, 2011: 30-31).

Meclis hükümeti sistemin gereği olan bakanların tek tek seçilmesi yöntemi terk edilerek parlamenter hükümet sistemine benzer bir hükümet kurma yöntemi belirlenmiştir. Bakanların başbakan tarafından seçilmesi de bakanlar kurulunun uyum içinde çalışmasına imkan sağlamıştır.

Gerçekleşen bu değişiklikler ile yasama ve yürütme yetkisinin mecliste toplanması devam etse de meclisten bağımsız ve güçlü bir yürütme erki oluşmuştur. Meclisin üstünlüğü ve kuvvetler birliği ilkesi bırakılmadan yürütme organı iki başlı hale getirilerek hükümet şekli meclis hükümeti sisteminden parlamenter sisteme doğru evrilmiştir (Karatepe, 2009: 150).

Cumhuriyetin ilan edildiğinde hilafet makamı henüz kaldırılmamış ve egemenlik konusunda belirsizlik tam anlamıyla çözülmemiştir. 3 Mart 1924 431 sayılı kanunla hilafet kaldırılarak Osmanlı sisteminin son kalıntısı da kalkmış ve siyasi rejim kimliğini ilan edebilmiştir (Sencer, 1984: 241).

2.2. 1924 Anayasası

20 Nisan 1924'te kabul edilen TBMM tarafından üçte iki çoğunlukla kabul edilen 1924 Anayasası 1876 Kanuni Esasi'yi ve 1921 Anayasası'nı açıkça yürürlükten kaldırmıştır. Bunun sonucunda 1921 Anayasası sürecinde yaşanan iki anayasa düzeni son bulmuştur.

1924 Anayasası, Kurtuluş Savaşı mücadelesi veren Birinci Meclis tarafından değil İkinci Meclis tarafından hazırlanmıştır. Kanuni Esasi encümeninde hazırlanan anayasa taslağı 9 Mart 1924'te TBMM'ye sunulmuş ve 105 maddeyi kapsayarak 'Teşkilatı Esasiye Kanunu' adıyla 20 Nisan 1924'te TBMM tarafından kabul edilerek 23 Nisan 1924'te yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

1924 Anayasası, olağan bir süreçte ortaya çıkmış kurucu iktidar tarafından hazırlanan Cumhuriyet' in bu ilk anayasası, Cumhuriyet tarihi boyunca ortaya çıkan kurucu iktidar tarafında hazırlanmış tek anayasa olma özelliği taşımaktadır (Şahin, 2013: 170). 1924 Anayasası, 1923 yılında yapılan genel seçimlerden sonra göreve başlayan İkinci Meclis tarafından kabul edilmiştir. Bu dönemde olağanüstü sürecin özelliklerinden olan bağımsızlığa kavuşma, devletin parçalanması sonucu farklı küçük bağımsız devletlerin kurulması, yeni

devlet kurma, savaş, devrim, hükümet darbesi süreçlerinin hiçbirisinin yaşanmadığı dönem olmuştur. Aksine 1924 Anayasası'nın kabul edildiği dönemde Cumhuriyet kurulmuş, ikinci genel seçimler yapılmış uluslararası platformda meşruiyet kazanılmıştır.

1924 Anayasası'nı yapan meclis, tali kurucu iktidar olarak değil, kurucu meclis vasfıyla hareket ederek 1921 ve 1876 Anayasalarından bağımsız olarak inisiyatif alıp kendisini yeni bir anayasa yapmada yetkili görerek yeni anayasa yapma yöntemini içtüzük değişikliği şeklinde değerlendirebilecek parlamento kararı ile belirledi ve bu belirlenen usuller çerçevesinde yeni anayasa kabul edilerek yürürlüğe girdi. Bu uygulama yeni anayasanın sadece savaş, darbe, devrim, kopma ve hukuki boşluklardan ortaya çıkan asli kurucu iktidar tarafından yapılabileceği düşüncesini mülga etmiştir (Küçük, 2012: 360).

Bu fiili pratikler, anayasaların mutlaka asli kurucu iktidarlar tarafından yapılması gerektiği düşüncesini geçersiz hale getirmiştir. Olağan bir meclis, kurucu bir meclis gibi hareket ederek yeni bir anayasa yapabilir. Bu meclis yeni anayasayı, mevcut anayasadaki anayasanın değiştirilmesine ilişkin kurallara bağlı kalarak yapabileceği gibi; mevcut anayasa ile ve bu anayasadaki anayasanın değiştirilmese ilişkin kurallara bağlı saymayarak yeni kurallar belirlemek suretiyle yapabilir. Bu konuda karar verme yetkisi tamamen kurucu meclis gibi hareket etmeye karar veren meclise aittir. Bu yöntemin ülkemizdeki örneği 1924 Anayasası'nın yapılması temsil etmektedir (Küçük, 2012: 361).

Toplumsal ihtiyaçların karşılanması, demokrasi kavramı ve bazı ülkelerdeki deneyimler bağlamında mevcut meclisin yeni bir anayasa yapamayacağı, yaptığı anayasanın gayri meşru olacağı düşüncesi hakim olmuştur. 1924 yılında Türkiye'de yeni bir anayasa yapılmasına gerek duyulmuş fakat asli kurucu iktidara uğramaksızın tali kuruculuk görevi gören olağan meclisin kurucu meclis gibi hareket etmek üzere inisiyatif alması şeklinde bu ihtiyaç karşılanmıştır. Kurucu meclis gibi hareket etmek suretiyle 1924 Anayasası'nı kabul etmiştir (Küçük, 2012: 362).

1924 Anayasası'nın egemenlik anlayışı, 1921 Anayasası'nda yer aldığı gibi 'bila kayd-ü şart' millete ait olduğu formülü benimsenmiştir. 'Hakimiyet bila kayd-ü şart milletindir.' (md.3). Buradan egemenliğin milletin ve onun tüzel kişisi durumunda bulunan devletin sahip olduğu tüm yetkileri kapsamaktadır. Egemenliğin kullanımı "Türkiye Büyük Millet Meclisi milletin yegane ve hakiki mümessili olup millet namına hakk-ı hakimiyeti istimal eder." (md.4) ile 1921 Anayasası'ndan farklı olmadığı açıktır. Böylece önceki anayasada olduğu gibi ilke ve kullanım birbirinden ayrılarak egemenliğin soyut bir varlık ve

tüzel kişilik olarak millete ait olduğunu belirterek onun adına yetkili organ olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bırakılmıştır. Yasama yetkisi ve yürütme yetkisi Büyük Millet Meclisi'nde toplanır “Teşri salahiyeti ve icra kudreti Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder.” (md.5). Meclis, hükümeti her zaman denetleme ve düşürebilme yetkisine sahipken hükümetin meclisi feshetme etkisi yoktur. Anlaşılacağı üzere 1924 Anayasası egemenliğin millete ait olduğunu savunan saf milli egemenliğin ürünüdür (Koçak, 2006: 203). Siyasi partilere karşı olumlu yaklaşılmamasının neticesinde 1961 Anayasası'na gelinceye kadar Türkiye'de siyasi partilerin belirli bir sosyal tabana dayanması yasaklanmıştır (Karpat, 2012: 311-13).

Hükümet sistemi olarak meclisin yürütmeyi feshedebileceği belirtilirken yürütmenin yasamayı feshedemeyeceği belirtilmiştir. Yürütme organının cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından oluşacağı kabul edilmiştir. Bu sistem ne tam olarak meclis hükümeti sistemini ne de tam anlamıyla parlamenter sistemin özelliklerini taşımaktadır. Kendine has özellikleri olan bu sistem ‘kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı’ olarak adlandırılan karma hükümet sistemi modelinin bir örneğidir (Özbudun, 2014: 31).

1924 Anayasası'nın diğer özelliği ise ‘vatandaş’ terimine yer vermiş olmasıdır. “Türkiye ahalisine din ve ırk farkı olmaksızın vatandaşlık itibarıyla (Türk) itlak olunur.” (md.88) hükmüyle, tebaa kavramı yerini vatandaşlık kavramına bırakmıştır.

1921 ve 1924 Anayasalarının benimsediği ‘milli egemenlik’ ve ‘kuvvetler birliği’ ilkeleri Atatürk'ün reformları gerçekleştirebilmesi için devlet iktidarının, sivil ve asker aydınlar ile bürokratların elinde merkezileşmesi ve yoğunlaşmasını sağlaması açısından uygun bir doktrin olmuştur (Koçak, 2006: 207).

1924 Anayasası döneminde millet ve devlet egemenlikleri arasında herhangi bir fark görülmemekle çoğunluğun iradesiyle genel irade bir tutulmuştur. Çoğunluğun iradesi ve genel irade bir tutularak milli irade bundan ibaret sayılmıştır (Soysal 1997: 35).

Egemenliğin yetkilisi ve sahibi olarak milletin gösterildiği 1924 Anayasası 102. Maddesi ile Osmanlı-Türk Anayasa tarihinde ilk defa değişmez madde hükmü getirilmiştir. “...İşbu kanun şekli-i devletin cumhuriyet olduğuna dair birinci maddesinin tadil ve tağyiri hiçbir suretle teklif dahi edilemez.”. Devletin şeklinin cumhuriyet olduğunu açıklayan 1. Madde değiştirilemez ve değiştirilmesi teklif dahi edilemez açıklamasıyla egemenliği kullanma yetkisine sahip olan TBMM'nin kullandığı yetkinin sınırlı bir yetki olduğu belirtilmiştir. Bu durum sert bir anayasa olduğunun da göstergesidir.

Anayasaya aykırı şekilde hiçbir kanun hükmünün çıkartılmayacağı 103. maddede belirtilmiştir. Maddeye ek olarak anayasanın üstünlüğü açıkça belirtilmiştir. “Teşkilat-ı Esasiye Kanunun hiçbir maddesi, hiçbir sebep ve bahane ile ihmal veya tadil olunamaz. Hiçbir kanun Teşkilat-ı Esasiye Kanununa münafı olamaz.” Bu madde ile normlar hiyerarşisinde anayasanın piramidin en üstünde yer aldığı apaçık belirtilmiştir (Özbudun, 2014: 32). ‘anayasanın üstünlüğü ilkesi’ 1924 Anayasası’nın 103. Maddesinde açıkça ilan edilmiştir. Fakat kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek herhangi denetim mekanizmasının olmaması Yargıtay ve Danıştay’ın kanunların anayasaya uygunluğunu denetleme yetkisini kendisinde yetkisini kendilerinde görmemiştir. Bu nedenle 1924 Anayasası sürecinde anayasanın üstünlüğü ilkesi pratikte büyük ölçüde yok olmuştur (Gözler, 2011: 179).

Yasama organın sahip olduğu tekel, çoğunlukçu demokrasi anlayışını ortaya çıkarmaktadır. Yasama erkinin çoğunluğun oyu ile çıkardığı kanunların denetlenip iptal edilmesi veya uygulamaya konulması Anayasa Mahkemesi gibi bir kurum olmaması 1924 Anayasası’nın önemli bir eksiğidir (Hakyemez, 2004: 147). O dönemde Anayasa Mahkemesi gibi bir kurumun varlığının olmaması sadece Türkiye’ye özgü bir durum olmamış örnekleri Batılı ülkelerde de var olmuştur. Her ne kadar 1961 Anayasası ile Anayasa Mahkemesi varlığına başlamış olsa da söz konusu devletin bütünlüğü ve bölünmezliği olduğunda devletçi yaklaşım egemenlik anlayışındaki yerini almıştır.

1924 Anayasası’nın Anayasa Mahkemesi konusundaki tavrı, anayasa koyucuların hedefleri ile örtüşmektedir. Anayasa devrimlerin ve darbelerin gerçekleşebilmesi için uygun bir ortam sağlamalıydı. Meclisin aldığı kararların ve çıkardığı yasaların hemen uygulanabileceği ve reformların hukuk engeline takılmayacağı bir anayasal düzen oluşturulmak istenmiştir (Tanör, 2016: 312-313).

1924 Anayasası’nın hedeflediği demokrasi ve egemenlik anlayışı yeni kurulan Cumhuriyetin temellenmesine önemli katkı sağlamıştır. Fakat hem tek partili hem çok partili dönemde yapılan kanunların Anayasa uygunluğunun iddia edilmesi büyük bir yanılğı olmuştur.

Devlet sisteminin dayandırıldığı cumhuriyet, ulusal egemenlik ve devletin dini konuları bu anayasanın da köklerini oluşturmaktadır. 1924 Anayasası, 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’ne nazaran temel hak ve özgürlükler konusunda daha genel ifadelerle düzenlemeler yapılmış olsa da anayasanın arka kadrajında iki temel düşünce vardır.

Birincisi ‘genel irade’ kavramına dayanan Rousseau’cu mutlak egemenlik ve kuvvetler birliği anlayışıdır. İkincisi ise, anayasayı yapıp uygulayanların milli dayanışma, birlik ve tek ulusal çıkar etrafında bütünleşme amacını taşıyan ‘solidarist korporatizm’ den etkilenmişlerdir (Erdoğan, 2012: 86). Toplumsal ve kültürel reformlar bu dönemde tamamlanmış, şer’iye ve Evkaf Vekaleti kaldırılmış, Takrir-i Sükun Kanunu, İstiklal Mahkemeleri, Tevhid-i Tedrisat Kanunu ise eğitim kurumlarının merkezileşmesi gibi gelişmeler yaşanmıştır. 1928 yılında anayasa değişikliği yapılarak devletin dinin İslam olduğunu içeren hüküm kaldırılmıştır. Böylece Türk laikliğinin temelleri atılmıştır (Erdoğan, 2012: 86). Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili yemini içinde geçen ‘vallahı’ kelimesi yerine ‘namusum üzerine’ ibaresi getirilmıştir. Dini hizmetlere devlet teşkilatı içinde yer verilerek kurumsallaştırılma ve dini hayatın önemli ölçüde devlet kontrolüne geçesi sağlanmıştır (Erdoğan, 2012: 77).

1920’li yıllarda birey, toplum ve devlet ilişkilerinde çoğunlukçu demokrasi anlayışı etkisini hissettirmiştir. Rousseau’dan etkilenen bu çoğunlukçu demokrasi anlayışı çoğunluk iradesinin daima toplumun ortak çıkarı ile çoğunluğun çıkarının çatışmayacağı, kamunun iyiliğini hedefler. Çoğunluk iradesinin asla yanılmadığı, daima halkın ortak iyiliğini hedeflediği varsayılsa çoğunlukçu demokrasi anlayışının aksine azınlık haklarını çoğunluk karşısında güvence altına alacak ve koruyucu tedbirlere gerek kalmayacaktır. Hatta bu koruyucu tedbirler zararlı sayılarak reddedilecektir. Dolayısıyla çoğunluk iradesi hiçbir zaman yanılmaz ve sürekli olarak halkın ortak iyiliğini yansıtır. Bu çoğunluğun karşısında kalan azınlık görüş yanlıştır. Bu azınlık görüşün halkın ortak iyiliğini yansıtırma durumu mevcut değildir (Hakyemez, 2003: 75).

Türk anayasaları hakkında değerlendirme yapmak gerekirse Cumhuriyet’ in kuruluş yıllarında yapılan anayasalar Rousseau’nun çoğunlukçu demokrasi anlayışından etkilenmiştir. Daha sonraki anayasalarda ise çoğunlukçu demokrasi anlayışına yer verilmiştir. Cumhuriyet’ in ilk dönemlerinde toplumsal düzey ve hedeflerin gerçekleşebilmesi için çoğunlukçu demokrasi anlayışı benimsenmiştir. 1924 Anayasası’nda hakim olan ‘solidarist korporatizm’ sınıfsız, dayanışmacı toplumsal modeli öngören bu ideoloji sadece 1924 Anayasası’nı değil egemen paradigmayı da etkilemiştir. Rousseau ve Durkheim gibi Fransız düşünürlerden etkilenen Ziya Gökalp Korporatist düşünceyi Osmanlı’dan Cumhuriyet’ e taşımıştır. Cumhuriyet’ in temellerinin atıldığı düşünce sisteminde Jön Türklerin etkisi yadsınamaz (Arslan, 2005: 138).

1924 Anayasası'nın çoğunlukçu demokrasi anlayışı ile kuvvetler birliği anlayışı uyumaktadır. Bu bağlamda meclis çoğunluğuna sahip olan parti devlet gücünü elinde tutacaktır. 1924 Anayasası'nın başat özelliği meclis güne dayanmasıdır. Sınırsız egemenlik ve egemenliğin tek bir organda toplanması özgürlüğün önündeki en büyük engel olmuştur. Meclisin sahip olduğu bu sınırsız güç meclis üstünlüğünü ele geçiren siyasi partiye geçmiştir. Mutlak meclis üstünlüğü fikri, uygulamada çoğunluğun mutlak üstünlüğü fikrine dönüşmüştür (Arslan, 2005: 141). Sonuç olarak 1923 seçimlerinde hakim siyasi parti sınırlanamaz güç haline gelmiştir.

1924 Anayasası döneminde egemen tek parti Cumhuriyet Halk Partisi ideoloji ve programı ile toplumun genel iradesi bir tutulmuştur. Çok partili dönemde ise tek başına çoğunluğa sahip Demokrat Parti kendi üstünde hiçbir güç tanımayan irade haline gelmiştir. Sandıktan çıkan karara karşı gelmek, ulusun kararına karşı gelmek anlamı taşımaktadır. Ancak DP her ne kadar kendini milli iradenin temsilcisi olarak görse de CHP ve CHP döneminden kalma devlet bürokrasisi tarafından meşru sayılmadığı gerçeği mevcuttu (Zürcher, 2013: 324).

38 subaydan oluşan askeri cunta 27 Mayıs 1960 sabahı yönetime el koydu. Albay Alparslan Türkeş tarafından radyoda duyurulması ile askeri darbe yapıldığı ilan edilmiştir. 27 Mayıs darbesi merkez ve çevre arasındaki kopukluğu gün yüzüne çıkarmış ve merkezin çevre karşısındaki eski kutuplaşmasına yeni biçim vermiştir. Cumhurbaşkanı Bayar ve Başbakan Menderes olmak üzere darbeyi yapan cuntacılar tarafından birçok yönetici tutuklanmıştır. Bu durum 1924 Anayasası döneminin sonunu işaret etmektedir.

2.3. 1961 Anayasası

1960 darbesinin lideri Orgeneral Cemal Gürsel'in başkanlığında toplanan Milli Birlik Komitesi, toplumun demokratik ihtiyaçlarını karşılamak gerekçesiyle yeni bir anayasa hazırlığına başlamıştır (Sencer, 1984, 16). 12 Haziran 1960 tarihinde ilk iş olarak 1 sayılı Kanun ile 1924 Anayasasının birden fazla hükmü geçersiz sayılmıştır. Bu kanun ile geçici bir anayasa dönemi başlamıştır. MBK, yeni anayasa ve seçim kanununun demokratik usullere göre kabul edilip en kısa zamanda yapılacak genel seçimlerde yeniden kurulacak olan TBMM'ye iktidarı devredeceği tarihe kadar egemenliği Türk milleti adına kullanacak ve 1924 Anayasasının sahip olduğu tüm hak ve yetkilere sahip olacaktır. Aslında MBK darbenin sonrasında iktidarda sürekli kalma planı olmadığını açıklamıştır. Akademisyenler yardımıyla hazırlanan bu anayasa 27 Mayıs'ı meşrulaştırma girişiminden başka bir şey değildir.

İstanbul Komisyonu tarafından hazırlanan anayasa taslağı kamuoyu tarafından tereddütle karşılanınca Kurucu Meclis kurulmasına karar verilmiştir. Kurucu Meclis, darbeyi yapan MBK askerlerden ve sivillerden oluşturulmuştur. Bu sivillerin yarısına yakını doğrudan devlet başkanı veya MBK tarafından atanacağı Temsilciler Meclisi'nden oluşacaktır. Halkın iradesiyle seçilmeyen Temsilciler Meclisi demokratik bir meclis olarak görülmemiştir (Erdoğan, 2012: 112). Milli egemenliği tam olarak temsil edemeyen Temsilciler Meclisi Anayasa metnin halkoyuna sunulma fikri halktan ve onun seçtiği temsilcilerden gelmemiştir (Tanör, 2016: 370).

6 Ocak 1961'de başlayan Kurucu Meclis'in anayasa hazırlığı 9 Temmuz 1961'de halk oyuna sunulmuştur. Bu oylamaya 'Hayır' denmesi pek mümkün gözüküyordu. %61,7 oy oranıyla anayasa kabul edildi. Bu orana Demokrat Parti'nin anayasa yapım sürecine dahil edilmemesi sonucu oluşan tepki yansımıştır (Zürcher, 2013: 357).

Demokratik sistemlerde olması gereken düzen, halkın iradesiyle iktidara gelenlerin görevine halkın iradesiyle son verilmesidir. Hükümet darbeleri ise demokratik sistemlerde olağanüstü dönemleri ifade etmektedir. 1961 Anayasası, 1950-1960 yıllarında iktidarda olan hükümetin darbeyle indirilmesi sonucu hazırlanmıştır. 1961 Anayasası da olağanüstü dönemlerde ortaya çıkmış asli kurucu iktidardır (Şahin, 2013: 206).

1961 Anayasası, çoğulcu ve özgürlükçü yapıya en uygun, insan haklarına dayanan demokratik bir rejim kurmayı amaçlarken halkoyuyla çıkacak olan hükümetlere karşı derin güvensizliği yansıtıyordu. 1961 Anayasası Batı demokrasilerinden farklı olarak dayanışmacı ve milliyetçi bir anlayış içinde olarak Kemalist ideolojik kaygıların etkisi altında kalmıştır (Erdoğan, 2012: 115).

1961 Anayasası'nın 1924 Anayasası'nda uygulanan egemenlik anlayışından farklı olmasının nedeni, 1924 Anayasası'nın siyasal iktidarın çoğunluk oyu ile hareket ederek istediği kanunları çıkartması ve bu kanunların herhangi bir denetim mekanizması tarafından denetlenmemesidir (Hakyemez, 2004: 149).

1961 Anayasası'nın 4. maddesinde "Egemenlik kayıtsız şartsız Türk milletindedir. Millet, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması hiçbir suretle bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz." ifadesiyle 1921 ve 1924 Anayasalarında olduğu gibi egemenliğin millete ait olduğu belirtilmiştir. Egemenliğin millete ait olması temsili sistemi zorunlu kılmıştır. Milletvekillerinin milleti

temsil edeceği ifadesi yer alan 76. Maddesinde “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri seçtikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler.” Saf anlamda milli egemenlik ilkesi ön plandadır. Milli egemenlik anlayışının sonucu olarak ne doğrudan ne de referandum gibi yarı doğrudan demokrasi usullerine anayasada yer verilmemiştir. 1961 Anayasası’nın referanduma yer vermesinin tek istisnası anayasanın kabulü sırasında halkoylamasının öngörülmüş olması ve anayasanın referandum neticesinde yürürlüğe girmiş olmasıdır. Halkoylaması da ilk kez 1961 Anayasası ile uygulanmıştır (Koçak, 2006: 219).

MBK’ nin milli egemenlik anlayışı ile halkoyunun uyuşmayacağını bilmesine rağmen bu yola başvurma nedeni Temsilciler Meclisi’ nin tüm toplumu kapsamıyor olmasının getirdiği bir gerekliliktir. Mecliste Demokrat Parti temsilcilerine yer verilmemiş olması milli egemenlik ilkesiyle uyumsuzdu. MBK, Anayasayı halk oyuna sunarak halkın onayına sunmuştur (Aldıkaçtı, 1982: 146).

1961 Anayasası öncesi anayasalardan değişik olarak “Millet, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.” ibaresi egemenlik anlayışında yenilik getirerek TBMM egemenliği kullanan organlardan sadece bir tanesi olmuş ve ağırlığı azaltılmıştır. Genel oyla seçilmiş organlar tarafından seçilen cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu, genel oyla hiçbir ilişkisi olmayan yargı organı içinde yer alan bağımsız mahkemeler meclis ile birlikte ulusal egemenliği kullanmaya yetkili olmuşlardır (Soysal, 1997: 91-92).

1961 Anayasası’nda egemenliğin kullanımı belirtilirken “Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle” ifadesine yer verilmiştir. Bu durum Anayasa’dan bağımsız bir egemenlik anlayışının kabul edilmediğini işaretidir (Erdoğan, 2012: 87). 1961 Anayasası’nda hukukla sınırlandırılmış bir egemenlik anlayışı söz konusudur. 1960 yıllarında insan haklarının kazandığı önem de saygı niteliğindedir. Anayasa Mahkemesi’nin sisteme dahil edilmesi ile TBMM’nin çoğunluk oyu ile çıkardığı kanunlar Anayasaya uygun olarak varsayılmayacak kanunların Anayasaya uygunluğu denetlenecektir. Egemenlik kullanıcısı olarak sadece yasama organı belirtilmemiş “Meclisini üstünlüğü” ilkesiyle sınırsız egemenlik anlayışından sınırlı egemenlik anlayışına geçilmiştir (Hakyemez, 2004: 150). Egemenlik farklı organlar tarafından kullanılacağı için ‘bölüştürülmüş egemenlik’ anlayışı getirilmiştir.

Yapıldıkları süreçteki temel sorunların farklı olması nedeniyle 1924 ve 1961 anayasaları farklılık göstermektedir. 1924 Anayasası’nın hazırlanmasındaki asıl amaç imparatorluktan ulus devlete geçişin tamamlanması ve toplumsal kurumların buna göre

düzenlenmesidir. Egemenliği kullanana tek organın Meclis olduğu, seçmenlerin sadece seçimlerde oy kullandığı, iktidarın icraatlarını ve faaliyetlerini denetleyecek veya durduracak hiçbir gücünün olmadığı ‘saf milli egemenlik görüşü’ o dönemin koşulları uygun bir demokrasi anlayışıdır. Oysa 1961 Anayasası’nın genel amacı, siyasi demokrasiyi kurarak, bu kurulan siyasi demokrasiyi koruyacak sistemler kurmaktır (Koçak, 2006: 221).

1961 Anayasası’nda yasama tek başlı olmaktan çıkarılarak iki başlı olmuştur. Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu iki meclisli parlamentoyu oluşturmaktadır. Tek meclisli parlamentonun yasa yapmadaki güçlü durumu, yasama süreci uzatılarak, çoğunluğun baskısının önüne geçilerek iktidarın sınırlandırılmasında önemli çözümlerden olmuştur (Soysal, 1997: 62).

1961 Anayasası, yasama ve yargıdan ‘yetki’ olarak bahsederken yürütmeden ‘görev’ olarak bahsetmiştir. Yürütme, “Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu tarafından yerine getirilir.” şeklinde tanımlanarak 1924 Anayasası’nda olduğu gibi mecliste toplanmayarak ayrı bir organa verilmiştir. Yargı organı ise 7. Madde de düzenlenerek “Türk milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.” İfadesine yer verilmiştir (Soysal, 1997: 91).

1961 Anayasası’nın kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemesi Rousseau’cu anlayıştan John Locke ve Montesquieu’cu bir anlayışa geçtiğini gösterir. Bölünmez bir bütünlüğün ön planda olduğu Rousseau anlayışından kuvvetlerin ayrıştığı ve gücün başka güçle dengelendiği sisteme geçilmiştir (Koçak, 2006: 223).

Egemenin savaş ilanına ve Türk Silahlı Kuvvetleri’ nin yabancı ülkelere asker göndermesine sınır getirilmiştir. 66.madde ile egemen sadece “milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş ilanına” karar verebilecektir. Bu yetkinin kullanılmasına meclisler toplanarak karar verebilecektir. TBMM dışında kalan yürütme ve yargı organları bu karara etki edemeyecektir. Oysa 1982 Anayasası’nda bu yetkinin kullanılmasına yürütme organının sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanı da dahil edilmiştir. Dış egemenliğe yönelik kullanımda sınırlama söz konusudur. “...Devletlerle sözleşme, anlaşma ve barış yapmak, harp ilan etmek... gibi görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar.” Denilerek sınırlama getirilmiştir. Egemenliği kullanma yetkisi olan TBMM takdir yetkisi kendisine ait olmak üzere bu kararı alabilmektedir.

1961 Anayasası dünyadaki gelişmelerden etkilenecek egemenlik anlayışında değişiklik yapmıştır. “Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına ve ‘Başlangıç’ta belirtilen temel ilkelere

dayanan milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir. ‘hukuk devleti’ ve ‘insan haklarına dayanan devlet’ ilkesi egemenlik anlayışındaki yeni sınırlar olarak kabul edilmelidir. Egemenlik anlayışı millete ait olsa da hiçbir zaman insan haklarının önüne geçen ve hukuk sınırlarını zorlayan niteliğe sahip olabileceği anlamında yorumlanmamalıdır (Hakyemez, 2004: 150).

1961 Anayasası 10. maddede belirtildiği üzere devlet, insanın gelişmesi ve özgürlüğün önündeki ‘siyasi ve sosyal bütün engelleri kaldırmak ve gerekli şartları hazırlamakla’ yükümlü olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla egemen gücün Hobbes’ un belirttiği sınırsız gücü veya Rousseau’nun savunduğu genel iradenin diğer bir ifadeyle çoğunluğun iradesinin yanılmazlığını ifade ettiği doğru değildir. Devletin iç egemenliğine getirilen sınırlamalar demokrasi ve birey iyiliği için olmuştur. Osmanlı-Türk anayasal gelişmeler içerisinde 1961 Anayasası “anayasal devlet” ve “hukuk devleti” olma yolunda önemli ilerlemenin işareti olmuştur (Koçak, 2006: 224).

1961 Anayasası’nın en büyük yeniliği ise; “anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesi” ile bunun sonucu olarak egemenlik kullanımındaki köklü değişiklikler olmuştur. 1924 Anayasası’nda “Anayasa’nın üstünlüğü ilkesi” öngörülmüş olsa da 1961 Anayasası’nın 8. Maddesinde düzenlenen “Kanunlar anayasaya aykırı olamaz. Anayasa hükümleri yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve kişilerini bağlayan temel hukuk kurallarıdır.” hükmü ile anayasanın bağlayıcılığı ortaya konulmuştur. Kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi benimsenerek anayasanın üstünlüğünün gerçek güvencesi getirilmiştir (Özbudun, 2014: 39-40). Bunun neticesinde anayasa, TBMM dahil tüm organların üstünde bir güç olmuştur.

1961 Anayasası çoğulcu ve demokratik ilkeleriyle, insan hak ve özgürlüklerini yasallaştırmaya çalıştığı çabası görülmektedir. Kısıtlamalar olmasıyla birlikte çok partili demokratik hayatın minimum gereklerini karşılayacak ilkelere ve temel kurumsal düzenlemelere yer verilmiştir. Ancak egemenliğin kullanılmasında doğrudan seçimle gelmeyen, bir kısmı genel oyla çıkan organlar tarafından dolaylı seçilen, bir kısmının ise genel oyla hiçbir bağlantısı olmayan organların Meclis ile birlikte milli egemenliği kullanması 1961 Anayasası’nın temel özelliklerinden birini, yani hareket noktası, devleti Kemalist toplum projesini gerçekleştirmekle görevli sayan ideolojik yaklaşımı ortaya koymaktadır. Devletin geçmişine dayanması bakımından bu ideoloji hem “hikmet-i hükümet” hem de geleneksel Osmanlı siyaset ve düşünce geleneğiyle uyum halindedir (Erdoğan, 2012: 118).

Anayasa'nın Başlangıç kısmında 'Devrim Kanunlarının Korunmasına İlişkin' 153. Maddesinde, "Düşünce ve İnanç Hak ve Hürriyetlerini ilgilendiren 19. maddesi ve "Diyanet İşleri Başkanlığı'na yer veren 154. maddesi dinin devlet denetimi altında tutulmasını "laiklik" in gereği saymaktadır.

1961 Anayasası'nın başlangıç kısmına baktığımızda, meşruluğunu kaybetmiş ve hukuk dışı tutum sergileyen iktidara karşı direnme hakkını kullanan milletin 27 Mayıs 1960 devrimini yaptığını söyleyerek askeri cunta iradesini ve milletin iradesini bir göstermiştir. Askeri darbe ve darbe anayasalarına meşruiyet sağlamaktadır (Parla, 1991:24). Bu durum 1982 Anayasası'nı yapanlara da meşruluk sağlamıştır.

1961 Anayasası'nın oluşturduğu kurumlardan Anayasa Mahkemesi ve Milli Güvenlik Kurulu önem arz etmektedir. Bu kurumlar 1982 Anayasası'nda kendilerine yer bulmuştur. Anayasallık denetimi yapmakla görevli olan Anayasa Mahkemesi ilk kez 1961 Anayasası ile sürece dahil edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin devlet iktidarına bağlılığı başarısız olmasına neden olmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin kurulmasında etkili olan gerçek faktör anayasayı yapan devlet seçkinlerinin dünya görüşü ve siyasal tercihleriyle uyuşmayan Demokrat Parti geleneğinden gelecek olan partilerin iktidarlarını denetim altında tutmak hedefindedir (Erdoğan, 2012: 117).

1961 Anayasası askeri bürokrasiyi özerkleştirerek siyasi sisteme dahil etmiştir. Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olmaktan çıkartılarak başbakana karşı sorulu hale getirilmiştir (md.110/4). 111. maddeyle Milli Güvenlik Kurulu kurulmuştur. Milli güvenlikle ilgili kararların alınmasında bakanlar kuruluna tavsiyelerde bulunmak ilk kez anayasal görevi olmuştur. İlerleyen zamanda demokratik devlet anlayışıyla bağdaşmayan durumlar yaşanacaktır (Erdoğan, 2012: 117-118).

2.3.1. 12 Mart Muhtırası ve Ara Rejim

1960'ların sonlarına doğru ülkede yaşanan şiddet içerikleri ve siyasi çözümsüzlükler sonucundan 12 Mart 1971 tarihinde Genel Kurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanları' nın muhtıra vererek Başbakan Süleyman Demirel'i istifaya zorlamıştır. Demirel istifa ederek ordunun istediği ve muhtırada belirtilen kişi Nihat Erim Başbakanlığında 'partiler üstü' hükümet kurulmuştur. 14 Ekim 1973 genel seçimlerine kadar süren rejim yarım bir darbe olarak nitelendirilmiştir. 12 Mart dönemi olarak adlandırılan bu süreçte anayasada pek çok değişiklik yapılmıştır (Yazıcı, 1997: 101-134).

1971 ve 1973 yıllarında yapılan değişikliklerle anayasanın liberal içeriği kaldırılmıştır. Yürütme yetkileri kuvvetlendirilmiş temel hak ve özgürlüklerde kısıtlayıcı yenilikler yapılarak birey devlet ilişkisinden birey değil devlet otoritesi ağırlıklı sisteme geçilmiştir. Yargı kısmındaki değişiklikler devlet idaresini güçlendirecek nitelikte olmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin yargısal denetim yetkisi sınırlandırılmış ve anayasal kurum olarak Devlet Güvenlik Mahkemeleri sisteme dahil edilmiştir (Özbudun, 2014: 47). Bu mahkemeler 1976'da kaldırılana kadar 3000'den fazla kişiyi yargılayacaktı. Fakat bu zaman aralığı çok uzun sürmeyerek 1980 askeri darbe sonrası Devlet Güvenlik Mahkemeleri yeniden kurulacaktır (Zürcher, 2013: 376).

1970'lerin ikinci yarısından itibaren siyasal şiddet ve terör olayları sorun haline geldi. Bu sorunlara siyasal sistem içindeki tıkanıklıklar da eklenince 1980'de TBMM yeni cumhurbaşkanını altı ay süreyle seçememiştir. Meclis ilerleyemez durumda kalmıştır. Bu krizin sorumlusu olarak yürümeyi ve devlet otoritesini zayıf bıraktığı düşüncesiyle 1961 Anayasası olmuştur. Çözüm ise 1961 Anayasası'nda köklü değişikliklere gidilmesi olmuştur (Özbudun, 2014:47). Bu değişiklikler yapılamamış aksine ülke içinde bulunduğu kriz ve terör olaylarının önüne geçememiştir. "Milli Güvenlik Konseyi" olarak kendilerini adlandıran generallerin Türk Silahlı Kuvvetleri adına "komuta, kademe ve zinciri" içinde yönetime tamamen el koymasıyla neticelenecektir (Gözübüyük, 2003: 143).

2.4. 1982 Anayasası

12 Eylül 1980 yılında Genelkurmay Başkanı Orgeneral Kenan Evren başkanlığında Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı'ndan oluşan Milli Güvenlik Konseyi'nin yönetime el koymasının ardından, TBMM feshedilerek siyasi parti faaliyetleri durdurulmuştur. Milli Güvenlik Konseyi'nin yönetim el koymasındaki birinci sıradaki gerekçesi "ülkenin bütünlüğünü korumak, milli birlik ve beraberliği sağlamak, muhtemel bir içi savaşı ve kardeş kavgasını önlemek, devlet otoritesini ve varlığını yeniden tesis etmek ve demokratik düzenin işlemesine mani olan sebepleri ortadan kaldırmak" olarak açıklanmıştır (Gözübüyük, 2003: 143).

MGK, yasama ve yürütme yetkilerini yasama organı kuruluncaya kadar üstlenmiştir (Kutsal Ayaz, 2014; 149). 14 Eylül'de Kenan Evren'in resmi olarak devlet başkanı ilan edilmesinin ardından 21 Eylül'de Oramiral Bülent Ulusu önderliğinde yeni hükümet kurulmuştur. Bu hükümet bir nevi Güvenlik Konseyi'nin icra komitesi konumunda olmuştur (Erdoğan, 2012: 149).

12 Eylül askeri müdahalesi, 1960 müdahalesinden farklı olarak emir-komuta zinciri içinde gerçekleştirilmiş, 1 numaralı bildiriyle parlamento ve hükümet feshedilmiş, milletvekillerinin dokunulmazlığı kaldırılarak ülkeyi kapsayan şekilde sıkıyönetim ilan edilmiştir. Aynı gün Genel Kurmay Başkanı olan Kenan Evren yaptığı radyo televizyon konuşmasında, yeni hükümet ve yasama organı kurulana kadar, geçici süre için, yasama ve yürütme yetkililerinin MGK tarafından kullanılacağı ilan edilmiştir.

Konsey, 21 Eylül 1980’de emekli oramiral Bülent Ulusu başkanlığında sivillerden oluşan kabineyi kurmuş fakat yasama ve yürütme organları arasında görev ayrımı yapmayarak hükümet etme fonksiyonunu bu kabine aracılığıyla kullanmıştır. Buradan hareketle parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi MGK ve kabine arasında meclis hükümet ilişkisi yoktur, bakanlar konseyin görevlileri konumunda kalmıştır (Soysal, 1990: 129).

‘Anayasa Düzeni Hakkında Kanun’un MGK tarafından 27 Ekim 1980’de çıkarılması ile yeni anayasal düzenin temelleri atılmıştır. Yeni anayasa yürürlüğe girinceye dek TBMM’ye ait yetkiler MGK tarafından, cumhurbaşkanına ait yetkiler ise MGK Başkanı tarafından kullanılacaktır. MGK tarafından çıkartılan karar, bildiri ve yasaların anayasaya aykırılığı iddia edilemeyecek, içlerinde anayasaya uymayanları anayasa değişikliği; yasalara uymayanları ise kanun değişikliği olarak yürürlüğe girecektir (Yazıcı, 1997: 173).

MGK, sistemin oturmasıyla birlikte yönetimi sivillere devredeceğini en başından beri belirtmiştir. Bu hedefle, 29 Haziran 1981’de kabul ettiği 2485 sayılı “Kurucu Meclis Hakkında Kanun’un yürürlüğe girmesiyle yeni anayasa yapım süreci başlamıştır. Bu kanuna göre; Kurucu Meclis, MGK ve Danışma Meclisi olmak üzere iki kolludur. Danışma Meclisi 160 kişiden oluşmaktadır. Bu kişilerin 120 tanesi illerde valilerin gösterdiği adaylar arasından MGK tarafınca seçilmektedir. Geriye kalan 40 üye ise konsey tarafından doğrudan belirlenecektir. Adaylar 11 Eylül 1980 itibariyle hiçbir siyasi parti üyesi olamayacaktır. MGK, Danışma Meclisi tarafından gelen anayasa metni dahil olmak üzere kanun tasarı ve tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilecektir. Görüldüğü gibi kurucu meclisin en büyük ve kapsayıcı yetkisi MGK’ne verilmiştir. Sivillerin oluşturduğu Danışma Meclisi ise sadece danışma organı olarak kalmıştır (Özbudun, 2011: 55-56). Anayasanın halkoylamasına sunulmasında da etkin rol oynayan MGK 70 ve 71 sayılı kararıyla yeni anayasanın halkoylamasına sunulmasından önce serbestçe tartışılmasını yasaklamıştır (Yazıcı, 1997: 169-175).

Anayasanın taslağı Orhan Aldıkaçtı başkanlığındaki 15 kişinin oluşturduğu Anayasa Komisyonu tarafından oluşturulmuştur. Bu komisyonun oluşturduğu anayasa taslağı birtakım değişikliklerden geçerek 7 Kasım 1982'de halkoylamasına sunularak %91,37 evet oyuyla kabul edilmiştir. 1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'ndan farkı; anayasanın kabulü ile cumhurbaşkanlığı seçimleri birleştirilmiştir. Yani anayasanın halkoylaması ile kabul edilmesi ile cumhurbaşkanlığı seçimleri birleştirilmiştir. Buna göre MGK başkanı ve devlet başkanı, cumhurbaşkanı unvanını kazanarak yedi yıllık bir süre için anayasanın cumhurbaşkanına verdiği yetkileri kullanmaktadır (Yazıcı, 197: 175-207).

1982 Anayasası'nın hazırlanmasını tetikleyen durum devlet otoritesinin güçlendirilmek istenmesidir. Askeri müdahaleyi gerektiren siyasi krizin en önemli nedeni 1961 Anayasası'nın kurmuş olduğu sistemde yürütme organını güçsüz bırakması gösterilmektedir. Kenan Evren askeri müdahaleyi açıklarken otorite boşluğundan söz etmiş ve anayasal kuruluşları suçlamıştır. Askeri müdahalenin amacının ise devlet gücünün kuvvetlendirilmesi ve bunu destekleyen şekilde yeni anayasanın yapılmasıdır. 1961 Anayasası'nda yürütmenin güçsüz olması, siyasal şiddet ve terör olayları istikrarsız ve zayıf hükümetlere neden olmasından kaynaklı olarak 1982 Anayasası güçlü bir yürütme önermektedir (Yavuz, 2008: 131).

Yürütmenin güçlendirilmesiyle birlikte yasama da işlevsel hale getirilmek istenmiştir. Yasama süresinin kısılması, yasamada tek meclise dönülmesi, yasamanın çalışma süresinin uzatılması, muhalefetin yapacağı etkilerin önlenmesi, toplantı yeter sayısının üçte birine indirilmesi parlamento çalışmalarını kolaylaştırmış, verimlileştirerek güçlendirilmesi yolunda yürütmeyi güçlendirilmesi için yapılan çalışmalardandır (Soysal, 1990: 66).

1982 Anayasası'nda yürütmede görev açısından değil yetki açısından düzenlemeler yapılmıştır. 1961 Anayasası'nda yürütme bir görev olarak düzenlenirken 1982 Anayasası'nda anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılan ve yerine getirilen yürütme yetkisi ve görevi şeklinde düzenlenmiştir. Yürütme organının sadece yasamanın verdiği görevlere tabii olmasından sıyrılarak her bir kuvvetin eşitlik içinde işbirliği yapmalarını önemseyen parlamenter hükümet sistemi uygulamaya konulmuştur (Özer, 1984: 52).

Yürütmeye yetki gücünü veren hükümler anayasada belirtilmiştir. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim sırasından Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi (md. 121-122). Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (md. 107) yürütmenin direkt olarak anayasadan gelen yetkileri olarak düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'nda olduğu gibi idarenin

kanuniliği ilkesi benimsenerek, yürütmenin yasamanın bir türevi olduğu kuralı konmuştur (Sağlam, 1984: 261-271).

Batı demokrasisinde yürütmenin güçlendirilmesini benimseyen bir eğilim vardır. Parlamenter sistemde yürütme organı cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu olmak üzere iki kanattan oluştuğuna göre, 1982 Anayasası'na göre yürütmenin güçlendirilmesinde iki organdan hangisinin öne çıkacağı noktasında 1982 Anayasası tercihini cumhurbaşkanlığından yana kullanmıştır (Özbudun, 2011: 63-64).

Cumhurbaşkanına geniş yetkiler verilerek merkeziyetçiliğin güçlendirilmesinin yanı sıra, merkeziyetçiliğin artmasında da önemli rol oynamıştır. İdare içinde bulunan özerk kuruluşların özerkliğine son verilerek, yerel yönetimler üzerinde merkezin etkileri artması yürütmenin merkezileştiğinin en büyük delilidir (Tanör, 2012: 105-106).

1982 Anayasası'nda yargı denetimi 1961 Anayasası'na göre daha zayıflatılmış bir durumdadır. Yargı organının zayıflatılması durumu yürütme organını güçlendirmiş aynı zamanda da yargı bağımsızlığı ve hukuk devleti ilkeleri açısından sıkıntılara yol açmıştır (Tanör, 2012: 105-106).

1982 Anayasası ile 12 Mart müdahalesi sonrası yapılan anayasa değişiklikleri sonucunda güçlendirilen vesayet kurumlarını, askeri özerkliği daha da etkili kılmak amacıyla düzenlemelere gidilmiştir. MGK'ya ilişkin bu düzenlemeler, cumhurbaşkanı askeri kökenli kişilerin yürüteceği ve geniş yetkilerle donatılacak olması 1982 Anayasası'nın vesayet kurumlarını güçlendirmeye yönelik eğilimi yansıtmaktadır. Değişikliklerle gelen AYİM ve DGM'lerin muhafaza edilmesi, TSK'nın Sayıştay ve Danıştay denetimi dışında kalması, YAŞ kararlarının yargı denetimi dışında tutulması askeri otoritenin özerkleştiğini göstermektedir (Yazıcı, 1997: 778).

Hükümet sistemi belirlenirken parlamento ve yasama çoğunluğundan çıkan hükümet arasındaki ilişki esas alınırken, 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanına verilen önem bu yöntemde değişiklik yapmış ve cumhurbaşkanının anayasal niteliği dikkate alınarak hükümet sisteminin niteliği tanımlanmaya çalışılmıştır (Yüceel, 2009: 2417).

1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının yetkilerinin klasik parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanı yetkilerini aşacak şekilde olması yarı-başkanlık hükümet sistemi olduğu iddialarına neden olmuştur. Sistemde parlamenter sistemle başkanlık sisteminin özelliklerine yer verilmesi özellikle cumhurbaşkanına verilen yetkilerin sistemi başkanlılaştırmış olması başkanlı parlamenter sistemin olduğu fikrini uyandırmıştır. 1982 Anayasası'nda ön görülen

sistemin parlamenter sistemin tipik bir özelliği olan yürütme organının sorumsuz ve sembolik yetkilere devlet başkanı ile sorumlu ve asıl yetkili hükümetten oluşan ikili yapısı ve bu yapı içinde hükümeti yalnızca parlamentoya karşı sorumlu olması şartını sağlamadığı için parlamenter hükümet sistemi olarak nitelendirilmesinin uygun olmayacağı ileri sürülmüştür. Anayasanın sunduğu sistemde cumhurbaşkanının geniş yetkilerle donatılmış olması ve parlamentonun cumhurbaşkanına karşı da sorumlu olmasına neden olmuştur. Bu nedenler sistemin aksak başkanlık hükümet sistemi olmasına neden olmuştur (Duran, 1988: 17-18).

Bir takım yazarlar 1982 Anayasası'nda yürütmeyi güçlendirmek için cumhurbaşkanına geniş yetki vermesinin, klasik parlamenter sistem yapısına uygun olmadığını ileri sürse de sistemin yarı başkanlık veya başkanlık modeline tam olarak kaymadığını kesinlikle savunmaktadırlar. Bu yazarlara göre 1982 Anayasası'nda parlamenter sistemin en önemli özelliği olan hükümetin parlamento karşısında sorumluluğu ilkesi (m.99) kabul edilerek, yürütmenin cumhurbaşkanı ve bakanlar olmak üzere iki başlı olması (md.8), yürütmenin yasamadan çıkması (m. 10), cumhurbaşkanının vatana ihanet dışında sorumlu tutulamaması ve cumhurbaşkanına seçimleri yenileme yetkisi tanınmış olması (m.116), anayasanın parlamenter hükümet sistemini benimsediğinin göstergesidir. Anayasanın 8. Maddesinde yürütme yetkisi ve görevi düzenlenerek bu maddede parlamenter hükümet sisteminin ön görüldüğü açıkça belirtilmiştir (Özer, 1984: 52). Özbudun, klasik parlamenter sistemden farklı olarak cumhurbaşkanının daha etkin olduğunu ifade etmekle birlikte rejimin yarı başkanlık sistemine döndüğünü reddederek sistemin parlamenter sistem olma özelliklerini koruduğunu ifade etmiştir. Özbudun'a göre Fransızlardan etkilenerek "zayıflatılmış parlamentarizm" olarak adlandırılabilir (Özbudun, 2011: 358).

Kimi yazarlarca 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının geniş yetkilerle donatılması, parlamenter sistemde sembolik yetkilere sahip olan cumhurbaşkanının siyasal sistemde önemli bir rol tanımlaması yapılması parlamenter sistemin ruhuna aykırı olduğu ifade edilmiştir. Güçlü anayasal yetkilere sahip cumhurbaşkanlığı ile yürütmenin sorumlu ve asıl yetkili kanadı olan hükümetin çatışmasına yol açacağı ve yürütmenin zayıflayacağına sebep olacağını düşünmektedirler. Oysa cumhurbaşkanının geniş yetkilerle donatılmış olması yürütmenin güçlenmesinden ziyade hükümete karşı denge fren unsuru oluşturmak istendiği ifade edilmektedir (Çağlar, 1989: 329).

1982 Anayasası'nın 140. Maddesinde cumhurbaşkanı yetkileri düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının parlamenter sistemin ruhuna aykırı yetkilerle donatılması, onun sorumsuzluğuyla da bağdaşmayacağı ifade edilmiştir (Yazıcı, 1997:177). 1982 Anayasası'

nda md. 105/f.1’de, “Cumhurbaşkanının, anayasa ve diğer kanunlarda başbakan ve ilgili bakanların imzalarına ihtiyaç duymadan, tek başına yapabileceği açıkça ifade edilen işlemler dışındaki tüm kararları, başbakan ve ilgili bakanca imzalanır ve bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumlu olur.” ifadesiyle parlamenter sistemin en önemli özelliği olan karşı imza kuralı benimsenmiş olmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında re’ sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi’ne dahil yargı mercilerine başvurulamaz, açıklamasıyla 1961 Anayasası’ndan farklı olarak cumhurbaşkanının tek başına işlem yapma yetkisi belirtilmiştir. Fakat cumhurbaşkanının tek başına veya bakanlar kurulu ile yapacağı işlemler belirtilmemiştir (Turhan, 1989: 116-117).

Cumhurbaşkanının tek başına yapabileceği işlemlerin anayasada belirtilmemiş olması, tek başına yapılan bu işlemlerin yargı denetimine tabi olmadığı göz önünde bulundurulduğunda bu ayrımın büyük öneme sahip olduğu anlaşılmaktadır. 1961 Anayasası’nda cumhurbaşkanının tüm işlemlerinin başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanacağı belirtildiği halde anayasanın yürürlükte kaldığı dönemde cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğunu gerektirmeyecek bir takım işlemlerin karşı imza olmadan tek başına yapılabileceği kabul edilmiştir. Bu bakımdan cumhurbaşkanının bir kısım yetkileri onun tarafsız devlet başkanı olması sıfatıyla verilmiştir. Verilen yetkileri tarafgir olan hükümetle paylaşması onların amaçlarına uygun düşmeyecektir. Bu nedenle cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi’ne ve yüksek yargı organlarına üye seçmesi, kanunları bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermesi, kanunlar hakkında Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açması gibi tarafsız devlet başkanı olma sıfatından kaynaklanan yetkilerini hükümetle paylaşması doğru olmayacaktır (Özbudun, 2011: 330-331).

1961 Anayasası’nda benimsenen düşünce devam etmiş ve cumhurbaşkanının tarafsız yapabileceği işlemleri tek başına yapacağı, hükümetin başı sıfatıyla yaptığı işlemleri ise karşı-imza kuralına tabi olarak yapacağı belirtilmiştir (Gözübü, Tan, 2011: 171). 104.maddeye göre yasama ve yargı ile ilgili yetkilerinin cumhurbaşkanına tanınan bireysel olarak kullanacağı yetkililerdir. Cumhurbaşkanının yürütme adı altındaki yetkileri, örneğin, bakanlar kuruluna başkanlık etmek, bakanları başkanlığı altında toplantıya çağırarak, TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetleri’nin Başkomutanlığı’ nı temsil etmek, Milli Güvenlik Kurulu’nu toplantıya çağırarak ve bu kurula başkanlık etmek, Milli Güvenlik Kurulu’nu toplantıya çağırarak ve başkanlık etmek icrai nitelik taşımayan tamamen sembolik yetkiler olduğu için cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği belirtilmiştir (Özbudun, 2011: 332).

Cumhurbaşkanının yürütmeye ilgili olan icra-i yetkilerinin, özellikle icra-i kurumlara yapılan seçme ve atama yetkilerinin kullanılmasında karşı imza kuralına uyulması gerekmektedir. Fakat, cumhurbaşkanının yürütme başlığı altında düzenlenen yetkilerinde Yükseköğretim Kurulu üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmesinin yanı sıra, 104 madde son fıkraya gereğince cumhurbaşkanına kanunlarla da tanınmış birtakım seçme ve atama yetkilerinin, karşı imza kuralına aykırı olarak tek başına kullanacağı belirtilmiştir. Bu tür seçme ve atama işlemlerinde karşı imza kuralının uygulanması, cumhurbaşkanı sorumsuz olduğu için başbakan ve ilgili bakanları sorumlu kılacaktır. Bu sebeple, cumhurbaşkanının icra-i nitelikli kararları tek başına alması, bu alınan kararlara karşı yargı yolunun kapalı olması hukuk devleti açısından tehlikelere neden olabileceği belirtilmiştir (Hekimoğlu, 2009: 193).

1982 Anayasası'nın klasik parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanının yetkilerini aşacak derecede cumhurbaşkanına yetkiler tanınmasına rağmen, hükümetin parlamento karşısında siyaseten sorumlu olma ilkesi olduğu gibi korunmuştur. Hükümetin genel siyasetinden sorumlu olan bakanlar kurulu, her bakan kendi yetkisi altındaki işlemlerde ve altındaki çalışanların işlemlerinden sorumlu olduğu belirtilerek bakanların bireysel ve kollektif sorumluluğu açıkça belirtilmiştir. 1961 Anayasası'ndan farklı olarak bakanlar parlamentonun yanı sıra başbakana karşı da sorumludur. Bakanların azlini başbakanın cumhurbaşkanından isteyebilmesi, başbakanın bakanlar kurulu içindeki konumunu yükseltmiş ve eşitler arasında birinci yaparak bakanlar kurulunun lideri haline getirmiştir (Özbudun, 2011: 356).

3.1982 ANAYASASI'NIN ÖNGÖRDÜĞÜ HÜKÜMET SİSTEMİ YARI BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİ MİDİR?

1982 Anayasası, cumhurbaşkanına geniş yetkiler verip yürütmeyi güçlendirmek hedefiyle klasik parlamenter sistemin sınırlarını aşmış olsa da öngörülen sistem parlamenter hükümet sistemidir. Bazı yazarlar bu geniş yetkilerin yarı-başkanlık modeli olduğunu ileri sürmüştür. Yarı-başkanlık hükümet sistemi 1958 V. Fransız Cumhuriyeti'nin kurumsal ve anayasal özelliklerinden esinlenerek Duverger tarafından ortaya konulan yarı-başkanlık hükümet sisteminde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, önemli yetkilere sahip olması, yürütme içinde yer alan parlamentoya karşı sorumlu olan bakanlar kurulunun bulunması olmak üzere üç başat unsur bulunmaktadır. Yarı-başkanlık hükümet sistemine devlet başkanı direkt olarak halk tarafından seçilmesi ve geniş yetkilere sahip olması açısından başkanlık sistemine, parlamento güvenine tabi başbakan ve bakanlar kurulunun

olması yönünden ise parlamenter sisteme benzemiştir. Bu nedenle başkanlık ve parlamenter sistemin arasında yer alana melez bir hükümet sistemi olarak anılmaktadır.

1958 Fransız Anayasası, öngördüğü hükümet sistemi ile klasik parlamenter sistemden önemli sapmaları olmuştur. Bu Anayasa da 1982 Anayasası gibi klasik parlamenter sisteme aykırı biçimde cumhurbaşkanına tek başına kullanabileceği yetkiler vererek sistem içindeki konumunu güçlendirmiştir. 1982 Anayasası'ndan farklı olarak cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler tüketici biçimde sayılmıştır. Bu yetkiler, başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, halkoyu yolunu işletmek, Millet Meclisi'ni feshetmek, parlamentoya mesaj göndermek, anayasaya aykırı gördüğü kanunu veya milletlerarası andlaşmayı Anayasa Konseyi'ne havale etmek, Anayasa Konseyi dokuz üyesinden üçünü ve kendi üyeleri içinden başkanı seçmek olarak sıralanmıştır (m.19). Aynı maddeye göre olağanüstü hallerde durumun zorunlu kıldığı tedbirleri cumhurbaşkanının tek başına alabilme yetkisi tanır. Fakat bu yetkiler anayasayı değiştirmek dışında olmalıdır (Özbudun, 2011: 353-354).

Cumhurbaşkanının 1982 Anayasası'nda düzenlendiği yetkilerine bakıldığında olağanüstü hal tedbirleri dışında Fransız anayasası ile benzer niteliktedir. Fransız anayasasında cumhurbaşkanının yerini genel anlamda belli eden 5. Maddesine benzer düzenleme Türkiye'de yapılmıştır. 104. Maddeye göre cumhurbaşkanına devletin başkanı olması sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Birliği'ni temsil etme, anayasanın uygulanması ve devlet organlarının uyumlu çalışmasını sağlamak yetki ve görevi verilmiştir. Tanör'e göre bu hüküm, cumhurbaşkanının her yerde hazır olmasını mümkün kılmaktadır (Tanör, 2012: 109). 104. Maddeye göre olağanüstü hal ilanı cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu tarafından yapılabileceği belirtilmiştir. Bu dönemde çıkarılacak kararnamelerin yine bu kurul tarafından çıkartılacağı ön görülmüştür. 1982 Anayasası'nda bu yetkilerin yanında bazı yüksek hakimleri, DDK Başkan ve üyelerini, YÖK üyelerini ve üniversite rektörlerini seçmek gibi önemli icrai nitelikleri tanımlanmaktadır (Özbudun: 2011: 353-354).

1958 Fransız Anayasası'nda cumhurbaşkanı-hükümet ayrımı belirgin değilken parlamenter sistemin özelliklerinden olan iki başlı sistem Türk anayasasında belirgindir. Fransız anayasasında cumhurbaşkanının bakanlar kuruluna olağan olarak başkanlık edeceği belirtilmişken, Türk anayasasında ise sadece gerekli görüldüğü zamanda başkanlık edecek olması bu durumun istisna olduğunu göstermektedir (Armağan, 1978: 22). Parlamenter sistemde de cumhurbaşkanı bakanlar kuruluna başkanlık edebilmektedir. Fakat kurul içindeki rolü, parlamenter sistemdeki devlet başkanı gibi sembolik olması gerekmektedir (Arsel, 1965:

373-374). Ancak Fransız sisteminde cumhurbaşkanının kurul içindeki rolü oldukça belirleyicidir. Cumhurbaşkanının bakanları toplantıya çağırabilmesi ve gündemi belirleyebilmesi cumhurbaşkanının ayrıcalıklarını kullanarak hükümet faaliyetlerinin belirlenmesinde ön planda olmasında etkili olmuştur (Sağlam, Şengül, 2001: 42). Cumhurbaşkanı parlamento çoğunluğu tarafından desteklendiği dönemlerde, hükümet politikasını belirlemede önemli rol oynayabilmektedir. Hükümet ise bu politikaları yerine getiren icra görevi görmektedir. Fransız anayasasında açık olmamakla birlikte cumhurbaşkanının kararname çıkarmada belirleyici etkiye sahip olduğu, eğer isterse kararnameleri imzalamayarak yürürlüğe sokmayacağı belirtilmiştir. Oysa Türk anayasasında cumhurbaşkanının kararnameleri imzalama durumu onaylama değil teşvik etme niteliğindedir. Hukuksal işlevliği kazanabilmesi için cumhurbaşkanının imzalaması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı sorumsuz olduğu için, kararnameleri imzalama işlemi irade yetkisi olmayıp, şeklidir (Özbudun, 2011: 334).

Fransa anayasasında cumhurbaşkanı, sebepsiz yere başbakana ve iki meclis başkanlarına danıştıktan sonra Millet Meclisi'ni feshedebilmektedir (m.12). Türk anayasasında ise güvensizlik oyu ile bakanlar kurulunun düşürülmüş olması veya başbakanın güvensizlik oyuna gerek olmadan istifa etmiş olması halinde, kırk beş gün içinde hükümet kurulamamış kurulsu bile güven oyu alamamış olması halinde cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebileceği düzenlenmiştir. 1961 Anayasası'nda seçimlerin yenilenmesi zor koşullara bağlandığı için bu yol hiç kullanılamamıştır. 1982 Anayasası'ndaki düzenlemelerle bu sistem daha uygulanabilir bir hale getirilmiştir.

1958 Fransız Anayasası diğer parlamenter sistemlerden ayıran en önemli özelliği 1962'de yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi olmuştur. Bu durum demokratik meşruluğu güçlü hale getirmiştir (Özbudun, 2011: 690). Oysa 1982 Anayasası'nın ilk şeklinde cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçileceği belirtilmiştir. Anayasanın 102. Maddesinde, TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile cumhurbaşkanının seçileceği, ilk iki oylamada üçte iki çoğunluk sağlanmadığı takdirde üçüncü oylamaya geçileceği ve burada salt çoğunluğun aranacağı belirtilmiştir. Salt çoğunluğun sağlanamaması halinde üçüncü oylamada en çok oy almış iki aday arasında dördüncü oylamanın yapılacağı, bu oylamada da salt çoğunluk ile cumhurbaşkanı seçilememesi halinde TBMM'nin seçimleri derhal yenileyeceği öngörülmüştür. Bu durum 1961 Anayasası'nda var olan tikanlıkları önlemek amacıyla yapılmıştır (Özbudun, 2011: 690).

1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası'nda da cumhurbaşkanının görev süresinin 7 yıl olması, cumhurbaşkanı olmasıyla birlikte TBMM üyeliğinin sonra ermesi, parti ile ilişkisinin kesilmesi, seçimin nitelikli çoğunluk ile mümkün olması gibi tarafsızlığı sağlamak adına çeşitli hükümler getirilmiştir. Ancak 1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının TBMM dışından seçilebilmesine de imkan tanınmıştır. Cumhurbaşkanının TBMM dışından aday gösterilebilmesi için meclis üye tam sayısının en az beşe birinin yazılı önerisiyle mümkündür (m.110). 1961 Anayasası'nda cumhurbaşkanının iki defa üst üste seçilebilmesi yasaklanmışken, 1982 Anayasası'nda iki kez seçilmeyi yasaklayan bir düzenleme getirilmiştir.

1982 Anayasası'nın parlamenter sistemin yetkisiz ve sorumsuz kanadını teşkil eden cumhurbaşkanını, hükümetle yarışacak önemli yetkilerle donatarak baş haline getirmesi, bu makama hangi siyasal temsilcinin oturacağı önemli bir hale gelmiş ve cumhurbaşkanının ilk kez asker, sivil bürokrasi ve yargı ile çıkar çatışması içinde olan demokratik çoğunluğun oylarıyla belirlenecek olması ordu ve yargının buna engel olacak tüm olanakları kullanmasına neden olmuş ve parlamentonun yapacağı cumhurbaşkanlığı seçimleri aylar öncesinden şiddetli tartışmalara neden olmuştur (Uluşahin, 2011: 34).

3.1. Uygulanışı

MGK, siyasi sistemdeki parçalanmayı ve parçalanmadan kaynaklı istikrarsızlığı sona erdirmek için 13 Haziran 1993 tarihli 2839 Sayılı Milletvekili Seçim Kanunu'nu yürürlüğe koymuştur.

MGK'nin 16 Ekim 1981 2533 sayılı kararıyla, 1980 öncesi siyasi partiler kapatılmış, bu partilerin lider ve kadrolarına on yıl siyaset yasaklanmış ve bu durumda sadece üç parti parlamentoya girebilmiştir (Yazıcı, 1997: 156). Konsey, kurulacak olan siyasi partilerin kurucularını ve ilk genel seçimlerde gösterecekleri milletvekillerini veto etme yetkisine sahiptir. O dönemde Büyük Türkiye Partisi Doğru Yol Partisi (DYP), eski AP'nin; Sosyal Demokrasi Partisi ise CHP'nin devamı olması gerekçesiyle, diğer bir bölüm partinin ise eski parti ve liderlerine yakın olması gerekçesiyle genel seçimlere katılmasına izin verilmemiştir (Erdoğan, 2001: 185).

6 Eylül 1987 halkoylaması sonucuna göre, siyasi parti liderlerine on ve beş yıllık geçici yasaklar getiren maddenin kaldırılması ve konseyin dışladığı liderlerin tekrar siyaset atılmasına imkan sağlamıştır. Bu durum neticesinde sınırlı siyaset ortamından faydalanan ve

parlamentoda çoğunluğu elde eden ANAP'ın popülarlığının azalmasına neden olmuştur (Erdoğan, 2001: 187).

1987 yılında yapılan genel seçimlerde çok daha güçlü partilerle yarışan ANAP, oy oranında düşüş olmasına rağmen seçim kanununda yaptığı değişiklikle tek başına iktidar olmayı sağlamıştır. 1988'de görev süresi dolan Kenan Evren yerine cumhurbaşkanlığına Turgut Özal seçilmiştir. Turgut Özal, hükümeti kurma görevini Yıldırım Akbulut'a vermiştir. Parti içerisinde güçlenen Mesut Yılmaz, 15 Haziran 1991'de yaptığı kongre sonucunda genel başkan seçilmesi başbakan olabilmemesinin kapısını aralamıştır (Erdoğan, 2001: 190).

Özal'ın cumhurbaşkanı seçilmesiyle birlikte, güvenlik, dış politika ve savunma noktalarında hükümet politikalarından bağımsız ve adeta hükümetle yarışırcaasına politikaların çıktığı ileri sürülmüştür (Kalaycıoğlu, 2007: 181). Özal'ın cumhurbaşkanlığı, Yıldırım Akbulut ve Mesut Yılmaz'ın başkanlığı döneminde (1989/1991) rejim, adeta yarı başkanlık gibi işlemiştir. Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulunun atama kararnamesini imzalamayı geciktirmesi veya reddetmesi Demirel başkanlığındaki hükümetle gerilim yaşamasına neden olmuştur. O dönemlerde hükümet, Özal'ın bu engellemeleri aşmak için kamuoyunda by-pass olarak bilinen ve cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunun müşterek imzasını gerektiren bazı atama işlemlerinin cumhurbaşkanının imzasına gerek kalmadan yapılmasına olanak sağlayacak yasa çıkarmış fakat cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesi'ne götürülen bu yasa anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Bu dönemde cumhurbaşkanı ve hükümet çatışmaları yaşanmıştır. Cumhurbaşkanı fiili yarı başkan sıfatını kaybetmiş ve parlamenter bir devlet başkanı haline getirilmiştir (Yazıcı, 2002: 148).

1987 yılında halkoylaması ile siyasi yasaklar kaldırılmıştır.1991 yılında yaşanan kırılma neticesinde bir siyasi partinin tek başına iktidar olmasına imkan vermeyecek şekilde koalisyon hükümetleri dönemi başlamıştır.

Seçim öncesi merkez sağı temsil eden DYP ile merkez solu temsil eden SHP arasında Özal karşıtlığından kaynaklanan dayanışma seçim sonrası sürece de yansımıştır. Bu ortaklık 1995 genel seçimlerine kadar sürmüştür. 17 Nisan 1993'te Özal'ın ölümü sonrasında cumhurbaşkanlığına seçilen Demirel'den sonra boşalan parti başkanlığına Tansu Çiller seçilmiş genel seçimlere kadar koalisyon ortaklığı sürmüş fakat önceki ahenk sağlanamamıştır (Günel, 2009: 352).

Süleyman Demirel, Turgut Özal gibi anayasanın kendisine sunduğu tarafsız devlet başkanı sıfatıyla sunduğu yetkileri kullanmakla kalmamış, hükümetlerin siyasetlerini

belirlemede etkin rol oynamıştır. Mesut Yılmaz başkanlığındaki ANASOL-D (1997-1998), Bülent Ecevit başkanlığındaki azınlık hükümeti (1998-1999) ve DSP-MHP-ANAP (1999-2000) koalisyon hükümetleri döneminde, rejim fiili bir yarı başkanlık sistemi gibi işlemiştir (Yazıcı,2002:148). Özal ve Demirel'in mevcut durumlarını zorlamalarının nedeni güçlü partinin lideri olmaları ve liderliklerini hukuken güçlü yetkilerle donatılmış cumhurbaşkanlığı makamında sürdürmek istediğinden kaynaklı olabilmektedir. Bu iki liderin de başkanlık sistemine geçilmesi yönündeki ısrarlı talepleri gözardı edilemeyecek boyuttadır.

1995 genel seçimlerinde RP yükselmesine rağmen koalisyonun önüne geçememiştir. RP-ANAP koalisyonu başarısızlıkla neticelenmiş ve sonrasında DSP'nin dışarıdan desteğiyle ANAP-DYP azınlık hükümeti kurulmuştur. Fakat Yılmaz ve Çiller arasında yaşanan kişisel sorunlar neticesinde koalisyonun sonra ermesiyle RP-DYP arasında REFAH-YOL hükümeti kurulmuştur (Yazıcı, 1997:158). Demirel bu dönemde yarı başkanlık misyonunu kaybetmiş ve parlamenter sistemdeki devlet başkanlığı konumuna gerilemiştir (Yazıcı, 2002: 148).

RP'nin anti-laik politikalar yarattığı gerekçesiyle, askerlerin Cumhurbaşkanı Demirel'in desteğiyle Milli Güvenlik Kurulu aracılığıyla hükümet politikalarına yön vermesini durumuna yol açmış ardından MGK hükümete muhtıra ile 28 Şubat 1997 bildirisini ile yönetime açıkça müdahale etmiştir (Erdoğan, 2001:196). MGK'nın hegemonyası altında çalışmaya çalışan hükümet, koalisyon protokolü gereği Erbakan başkanlığı Çiller'e devretmek niyetiyle istifa etmiştir. Cumhurbaşkanının Çiller'in hükümet kurma görevini Yılmaz'a vermesi REFAH-YOL hükümetini devre dışı bırakarak, ANAP-DSP ve DYP'den ayrılanların kurduğu Demokrat Türkiye Partisi'nin katılımı ve CHP'nin dışarıdan desteği ile ANASOL-D azınlık hükümeti kurulmuştur (Erdoğan,2011: 196). Çok renkliliğin olduğu mecliste, cumhurbaşkanı anayasal yetkisine dayanarak başbakanı seçimi ile parlamento dengelerinde önemli ölçüde oynamıştır.

Askeri vesayet altındaki siyaset 1999 yılında Nisan ayında yapılan milletvekili genel seçimleri ile sona ermiştir. Çok parçalı siyasi yapıda DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümeti kurulmuş ve 2002 seçimlerine kadar devam etmiştir. Yaşanan ekonomik krizler silahlı kuvvetlerinin söz sahibi olmasına neden olmuş ve MGK yararına yapılan düzenlemeler adeta devlet içinde devlet haline getirmiştir (Erdoğan, 2011: 199-200). Ahmet Necdet Sezer'in görev süresinin dolması neticesinde yaşanan tıkanmalar, yasama organının seçimleri erkene almasına neden olmuş ve 22 Temmuz 2007'de yapılmasına neden olmuştur (Bulut, 2011: 11).

AKP ile Ahmet Necdet Sezer farklı eğilimlere sahip olmuştur. Bu durum uyumsuzluklara neden olmuştur. Cumhurbaşkanının 89. Maddeye dayanarak kanunları iade yetkisini TBMM’de çıkan çoğu düzenlemede kullanması, bakanlar kurulunun kabul ettiği kararnameler ile üçlü kararnameleri 104. Maddeye dayanarak yerindelik denetimine tabii tutması uyumsuzlukların göstergesi olmaktadır (Yazıcı, 2009: 248).

3.2. 2007 Anayasa Değişikliğinin Hükümet Sistemine Etkisi

Ahmet Necdet Sezer’in görev süresinin 16 Mayıs 2007’de dolması ile yeni cumhurbaşkanı kim olacak, sorunsalı doğmuştur. 31 Mayıs 2007 5678 sayılı Anayasa değişikliği hakkındaki kanunla cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği anayasamıza dahil olmuştur. Bu değişikliğe, 27 Nisan 2007 TBMM birleşimi ile başlayan cumhurbaşkanı seçiminde anayasanın 102. Maddesine dayanarak CHP’nin toplantı yeter sayısının üçte iki olması gerektiğini ileri sürerek dava açması ve Anayasa Mahkemesi’ nin seçim sürecini iptal etmesi üzerine gidilmiştir (Onar, 2008: 487-546).

2007 değişiklikleri ile toplantı ve karar yeter sayısı yeniden düzenlenmiş ve TBMM’nin yapacağı seçimler dahil bütün işlemlerde üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanılacağı belirtilmiştir. TBMM’nin göre süresi beş yıldan dört yıla indirilmiş, cumhurbaşkanının görev süresinin azalmasındaki olumsuz etkiler azaltılmaya çalışılmıştır (Tavas, 2007: 29).

Anayasa’nın 96. Maddesinde toplantı ve karar yeter sayılarına ilişkin açıklamaya göre; Anayasa’da başka bir hüküm yoksa TBMM üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Anayasanın birçok maddesinde özel çoğunluklar aranmasına rağmen (87, 94, 100, 102, 105, 111, 175), 96. Maddede geçen hükümler sadece karar yeter sayısı için öngörölmüş olup toplantı yeter sayısına ilişkin değildir. Oysa Anayasa Mahkemesi tartışılan iptal kararın gerekçesi olarak, anayasada istisna oluşturan o maddelerin özel toplantı ve karar yeter sayısı öngördüğünü, ifade yönünden incelendiğinde ise belirtilen nitelikli çoğunlukların cumhurbaşkanı seçimini düzenleyen 102. Madde dışında, karar yeter sayısına ilişkin olduğunu ifade etmiştir (Özbudun, 2007: 236-245). Mahkeme üyesinin yazdığı karşı oyda 102. Maddenin birinci fırcasındaki düzenlemede, üçte iki oy, gizli oy ve seçim sözcükleri geçtiğini bunun da karar yeter sayısı ile ilgili olduğunu ileri sürmüştür.

Ciddi eleştirilere uğrayan Anayasa Mahkemesi kararı üzerine cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde tıkanmalar oluşmuş ve bu durum anayasa değişikliğini gerekli kılarak

cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yöntemi benimsenmiştir. Bu durum hükümet sistemi değişikliği olmaktan çok cumhurbaşkanı seçiminde doğan sorunları gidermek ve bu sorunları halkla çözmek amacı taşımaktadır (Gönenç, 2011: 1-6). Aslında hükümet sisteminde değişiklik yapılırken bütüncül faaliyet düzenlenmeli, yasama, yürütme ve yargı organlarına ilişkin anayasal düzenlemeler yapılarak üç organ arasında fren denge mekanizması sağlanıp değişiklik yapılmalıdır. Bu durum 1982 Anayasası'nın diğer düzenlemelerinden çıkacak olumsuz sonuçlara da kaynaklık edecektir (Esen, 2009: 250).

Anayasa değişikliğine göre; “Genel oyla yapılacak seçimlerde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alana aday cumhurbaşkanı seçilmiş olacaktır. İlk turda bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamada en çok oy almış iki aday arasında oylama yapılacaktır. Geçerli oyların çoğunluğunu almış olan aday Cumhurbaşkanlığını kazanmış olur.” (md.101/f2).

Anayasa değişikliğindeki diğer bir sonuç ise cumhurbaşkanının görev süresinin yedi yıldan beş yıla indirilmiş olması ve bir kişinin en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebilecek olmasıdır. Anayasanın 101. Maddesine göre cumhurbaşkanı adayları olmak için en az yirmi milletvekili veya son milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasal partiler tarafından ortak aday gösterilmesi şartının aranması, cumhurbaşkanı adaylarının siyasi parti desteğine ihtiyaç duydukları anayasa tarafından ortaya konmuştur (Esen, 2007: 256). Nitekim, hem cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi hem de cumhurbaşkanının tarafsız ve partiler üstü kalacağını savunmak yarı başkanlık sistemi ile uyumsuzdur.

1982 Anayasası'nda cumhurbaşkanının klasik parlamenter sistemi aşacak seviyede verilen yetkiler geri alınmadan halk tarafından seçilmesi hakkında değişiklik yapılması bazı yazarlar tarafından yarı-başkanlık olarak algılanmıştır (Onar, 2005: 102). Parlamenter sistem benimsenirken, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilecek olması, köklü bir değişiklik ile sistemin yarı-başkanlık sistemine dönüştüğünü ifade etmektedir. Onar'a göre demokratik meşruluğunu halktan alan cumhurbaşkanı, anayasanın verdiği yetkileri geniş şekilde kullanma imkanına sahip olarak hükümet işlerine karışabilmektedir (Onar, 2005: 102). Bu durumda birden fazla otorite olduğu için cumhurbaşkanı-hükümet çatışması görülerek çift başlılık yaşanabilecektir.

Gülsoy'a göre, 1982 Anayasası'nda kurulan sistemin adı konulmamış bir yarı-başkanlık sistemi olduğu ve seçim yönteminin değişmesiyle sistemin adı konduğunu,

cumhurbaşkanının parlamenter sistemi aşan yetkilerinin mevcut olduğu, vesayetçi anlayışın devlet başkanı eliyle devam ettiği, cumhurbaşkanının bu durumu yasama karşısında fren görevi görmek yerine muhalefet niteliği taşıdığını ileri sürmektedir (Gülsoy, 2013: 266-267).

Gönenç'e göre cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği sistem parlamenter olmaktan çok yarı-başkanlık sistemine kaymaktadır. Fakat yarı-başkanlık sistemindeki cumhurbaşkanı kadar yetkili olmaması sistemin yarı-başkanlık olarak nitelendirilemeyeceği fakat başkanlı parlamenter sistem olarak nitelendirmenin doğru olacağını ileri sürmektedir (Gönenç, 2007: 738).

Okşar ise; cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin başkanlı parlamenter hükümet sistemi olarak adlandırılması gerektiğini, halkın seçeceği cumhurbaşkanının yetkilerini kullanma derecesine göre sistemin yarı başkanlık sistemine dönebileceğini savunmuştur (Okşar, 2012: 343).

Gözler' e göre; cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde devletin tek önemli makamı cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı alması gereken kararları hızlı ve etkili olarak almazsa sadece bağlı olduğu siyasi parti değil tüm devletin zarar göreceğini belirtmiştir. Zamanında alınmayan kararlar nedeniyle yöneticiler eleştirilere katlanmak ve Türk milletine açıklamasını yapmak durumundadır. Sistemin devam etmemesi gerektiğini savunan Gözler, anayasa ve kanunlar gereğince alınması gereken kararlar gene anayasa ve kanunların öngördüğü süreler içinde alınması gerektiğini belirtmiştir (Gözler, 2019: 87). Sistemin zamanında işletilmesi Gözler açısından önem teşkil etmektedir (Gözler, 2019: 87).

Özbudun ise, halk tarafından cumhurbaşkanının seçilmesinin 1982 Anayasa'sının verdiği geniş yetkiler düşünüldüğünde hükümet sistemini yarı başkanlık hükümet sistemine yaklaştırdığını fakat Fransa sistemi gibi cumhurbaşkanının temel unsur haline getirmediğini belirtmiş ve bu nedenle yarı-başkanlık hükümet sistemine dönüşmediğini ifade etmiştir (Özbudun, 2001: 354).

Fark edildiği üzere 1982 Anayasası'na 2007 değişiklikleri ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yeniliğinin eklenmesi farklı yorumlara neden olmuştur. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi maddesinin yürürlüğe girmesiyle birlikte mevcut hükümet sistemini adlandırabilmek için anayasanın cumhurbaşkanına verdiği yetkilerin yanında uygulamada cumhurbaşkanının bu yetkileri ne kadar kullandığına da bakılmalıdır (Özbudun, 2001: 354). Yetkilerin kullanılması daha çok siyasal bir sorun olduğu için anayasal yetkilerin kullanılmasında seçim sistemleri, siyasi partilerin sistemleri, parti içi demokrasi,

sosyo-kültürel yapı demokrasi kültürü gibi birçok siyasal yapı etkendir (Okşar, 2012: 562). Aslında anayasada yazılanın ötesinde çok daha güçlü veya çok daha zayıf cumhurbaşkanı ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda tek başına iktidar olabilecek parti çoğunluklarının bulunup bulunmadığı göz önünde bulundurulmalıdır. Parlamentoda çok sayıda partinin bulunduğu durumlarda cumhurbaşkanının siyasal konumu güçlü olacaktır. Fakat parlamentoda birleşmiş ve çoğunluğun istikrarlı bir hükümet kurabildiği durumlarda cumhurbaşkanı güçlü veya çok zayıf olacaktır. Bu durumda cumhurbaşkanının çoğunluğa sahip olan partiyle ilişkisi önemli olmaktadır. Cumhurbaşkanı çoğunluk partisinin lideri ise anayasal yetkilerin çok üzerinde de-facto güce sahip olacaktır. Çoğunluk partisinin sadece bir üyesi veya çoğunluk partisine muhalif konumda ise sadece anayasanın kendisine vereceği yetkileri kullanabilecektir.

Bu görüşler ekseninde cumhurbaşkanının ve meclis çoğunluğunun aynı siyasal görüşte olması durumunda istikrarlı yönetimin oluşması mümkündür. 1982 Anayasasında cumhurbaşkanlığı makamının çok geniş yetkilerle donatılmış olması cumhurbaşkanlığı seçim süreci partiler arası gerçek bir iktidar yarışına dönüşebilmektedir. Siyasal partilerin yapısal özelliği olarak parti önderlerinin Türkiye’de aşırı güçlü olması neticesinde kazanana partinin sıkı parti disiplininin de etkisiyle cumhurbaşkanlığı makamının yanı sıra TBMM’yi de denetim altına alması otoriter yönetimlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Kamalak, 2007: 311-337).

1982 Anayasası cumhurbaşkanına geniş yetkiler vermiş ve halk tarafından seçilmesinin verdiği meşruiyet ile hükümet sistemine ilişkin nitelendirmenin cumhurbaşkanı merkezli olması kaçınılmaz olacaktır (Okşar, 2012: 570).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİNDE DEĞİŞİM VE TÜRK BAŞKANLIK SİSTEMİNE GEÇİŞ

1. TÜRKİYE'DE HÜKÜMET SİSTEMİNDE DEĞİŞİM VE TÜRK BAŞKANLIK SİSTEMİNE GEÇİŞ

28 Ağustos 2014 tarihinde önce Türkiye devletinde Cumhurbaşkanı seçimi meclis tarafından yapılmaktaydı. 2007 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı seçiminin halk tarafından yapılacağı eklenmiştir. 28 Ağustos 2014 tarihinden önce uygulanan hükümet sistemine kısaca bakacak olursak;

- 1- Yürütme organı Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşan düalist bir yapıya sahiptir. Yasama organına karşı cumhurbaşkanı sorumsuz, Bakanlar Kurulu ise sorumludur.
- 2- 2014 Ağustos ayından önce yürütme organı doğrudan doğruya halkın seçimi ile göreve gelmezdi. 21 Ekim 2007'den önce cumhurbaşkanı TBMM tarafından seçilirken diğer bakanlar ise Başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanmaktaydı.
- 3- 28 Ağustos 2014 öncesi cumhurbaşkanının yasama organını sınırlı da olsa feshetme yöntemi vardı.
- 4- Bir milletvekili hem yasama hem de yürütme organında görev alabilmekteydi.
- 5- 28 Ağustos 2014'ten önce başbakan ve bakanlar TBMM'nin çalışmalarına katılabilmekte ve tasarı sunma, mecliste görüş bildirme haklarına sahipti.

İşte bu özellikler, 21 Ekim anayasa değişikliğinin uygulandığı 28 Ağustos 2018'den önceki şekliyle parlamenter hükümet sisteminin uygulandığını göstermektedir (Yanık, Özcan, 2012: 89).

2. 28 AĞUSTOS 2014 – 9 TEMMUZ 2018 YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

21 Ekim 2007 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. 5678 sayılı Anayasa değişikliği 28 Ağustos 2014 tarihinde uygulanarak ilk kez cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmiştir. Yani, 16 Nisan 2017 referandumuyla onaylanan 6771 sayılı Anayasa değişikliği kanunu ilgili hükümlerinin yürürlüğe girdiği 24 Haziran 2018 genel seçimleri arasındaki dönemde hükümet sisteminin parlamenter hükümet sisteminden ayrıldığı söylenebilmektedir. Bununla beraber:

Bu ara dönemde yürütme organındaki ikili yapı devam etmiştir. Tipik parlamenter hükümet sisteminin yanında halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ve diğer yandan Bakanlar Kurulu yürütme organını temsil etmektedir.

2007 anayasa değişikliği cumhurbaşkanının direkt olarak halk tarafından seçilmesini ön görmektedir (Yanık, Özcan, 2012: 71). Bu özellik ile sistem başkanlık hükümet sistemine benzemektedir.

Yaşanan bu ara süreçte cumhurbaşkanı TBMM karşısında sorumsuz, Bakanlar Kurulu'nun ise sorumluluğu devam etmektedir. Parlamenter hükümet sisteminin özelliği olan bu durum devam etmektedir.

Cumhurbaşkanının sınırlı bile olsa parlamentoyu feshetme yetkisi vardır. Bu durum tekrar parlamenter hükümet sisteminin bir özelliğidir.

Bu süreçte, aynı birey yasama ve yürütme organlarında aynı anda görev alabilmektedir. Bir kişi hem milletvekili hem bakan veya başbakan olabilmektedir. Bu durum tekrar parlamenter hükümet sisteminin bir özelliğidir.

Bakanlar Kurulu TBMM'nin çalışmalarına katılabilmekte ve kanun tasarısı sunma hakkına sahip olabilmektedir. Bu durum parlamenter hükümet sisteminin bir özelliğidir.

Yukarıda maddeler halinde sayılan özelliklere bakıldığında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin dışında başkanlık sistemiyle ilgili bir özellik barındırmayan sürecin yaşandığı görülmektedir (Yanık, Özcan, 2012: 59). Aslında parlamenter hükümet sistemi özelliklerinin baskın çıktığı karışık bir form ortaya çıkmıştır. 2007 Anayasa değişikliği ile hükümet sisteminin yarı başkanlık hükümet sistemine yaklaştığı söylene bile Cumhurbaşkanının siyasal sistemde tam rol üstlenmediği unutulmamalıdır. Bu durumun sonucunda gerçek bir yarı başkanlık sisteminden bahsetmek doğru olmayacaktır. Bu sistem daha çok zayıflatılmış parlamentarizme örnek olacaktır (Özbudun, 2008: 463).

3. 9 TEMMUZ 2018 TARİHİNDEN İTİBAREN GEÇERLİ OLAN CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

2017 Anayasa değişikliği sistem üzerinde kökten değişiklikler öngörmüştür. 18. Maddede belirtildiği üzere “birlikte yapılan TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte” yürürlüğe girmiştir. 24 Haziran 2018'de ilk TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı anda gerçekleşmiştir. Seçilen cumhurbaşkanı 9 Temmuz 2018'de yemin ederek göreve başlamıştır. Anayasal olarak geçerli yeni bir hükümet

sistemi vücuu bulmuştur. Yeni bir dönem başlatan “Türk başkanlık sistemine” ilişkin bazı özellikler şu şekildedir:

Yürütme organı düalist yapıdan çıkararak monist yapı kazanmıştır. Yürütme organını sadece cumhurbaşkanı temsil etmektedir. Bakanlar direkt olarak cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Tüm bakanlıklar cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmekte ve cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Cumhurbaşkanının aracısız olarak direkt halk tarafından seçiliyor olması başkanlık sisteminin en belirgin özelliğidir.

TBMM, cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesini isterken kendi seçimlerinin de yenileneceğini göze almaktadır. Bu durum parlamenter hükümet sisteminin bir özelliğidir.

Cumhurbaşkanı da kendi seçimlerinin yenilenmesini göze alarak TBMM’yi feshetme kararına sahiptir. Bu durum da parlamenter hükümet sistemine benzemektedir.

Başkanlık sisteminin başat özelliklerinden olan aynı kişinin hem yasadaki hem yürütmede yer alamaması durumu bu sistem için de geçerlidir.

Parlamenter sistemde olduğu gibi bu sistemde yürütme organının kanun tasarısı hazırlama ve teklifte bulunma vb. yetkileri mevcut değildir. Bu durum başkanlık sisteminin bir özelliğidir.

Yukarıdan anlaşıldığı gibi bu sistemde parlamenter sistem özellikleri görülse de başkanlık sistemi özellikleri ağır basmaktadır.

4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN ÖZELLİKLERİ

4.1. Yasamanın Başkanı Görevden Alma Yetkisi

Önceki bölümlerde belirttiğimiz üzere Amerikan Birleşik Devletlerinde başkan halk tarafından seçilmektedir ve görev süresi sabittir. Başkan görev süresi boyunca yasamadan güvenoyu aramaz. Yani başkanın normal olan görev süresi tamamlanmadan görevden alınması söz konusu değildir. Yasama organı başkanlık seçimlerini yenileyememesi durumundan yola çıkarak başkanın yasamaya değil onu seçen halka karşı sorumlu olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye’de ise TBMM kendi seçimlerini yenilemek pahasına olsa bile cumhurbaşkanı seçimlerini yenileyebilmektedir. Anayasadaki 116. Maddeye göre “TBMM üye tam sayısının beşte üçü çoğunluğu ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Bu halde TBMM genel seçimi ile cumhurbaşkanı seçimi birlikte yapılmaktadır. Türkiye’de cumhurbaşkanının Meclisin de siyasi kontrolü altında olduğu anlaşılmaktadır.

Yasama organı, kendi seçimlerini yenilemekle birlikte beğenmediği cumhurbaşkanının görevine son verebilmektedir (Gözler, 2018: 10). Bu durum sistem içi karışıklıklara çözüm getirmesi için uygulamaya konmuş olabilir. Başkanlık sistemi açısından bakıldığında ise istikrarda tıkanıklığa neden olmaktadır. Saf başkanlık sisteminden ayrılan bir özelliktir.

4.2. Başkanın Meclisi Feshetme Yetkisi

ABD sisteminde yasama organı, güvensizlik veya bir başka nedenle başkanı görevden alamamaktadır. Kuvvetler ayrılığı gereği olarak kuvvetler birbirlerinin görevlerine son verememektedir. Yasama ve yürütme arasında keskin bir ayrılık söz konusudur (Tanör, 1997: 66). Türkiye’de ise cumhurbaşkanı kendi seçimlerini yenilemek koşuluyla yasama organının seçimlerini yenileyebilmektedir. Anayasanın 116. Maddesinin ikinci fıkrasına göre “Cumhurbaşkanının genel seçimlere karar vermesi halinde TBMM genel seçimi ile cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır” ibaresi bulunmaktadır.

4.3. Başkanlık ve Milletvekili Seçimlerinin Birlikte Yapılması

ABD’de başkan seçimi ve yasama organı seçimi aynı anda yapılmazken Türkiye’de 116. maddede aynı anda olması gerektiği belirtilmiştir. Bu durumun sonucu olarak Cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun aynı partiden olması hedefleniyor olabilir. Ki böyle bir durumda yürütmeyi tek başına temsil eden cumhurbaşkanı yasamayı da kontrol altında tutabilecektir. Diğer ihtimal ise cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun farklı partilerden olmasıdır. Bu durumda ülke çıkarları için ortak paydada buluşamamaları durumunda siyasi krizlerin yaşanabileceği huzursuz ve istikrarsız bir ortam oluşabilecektir. Bu durumda sürekli bir seçimlerin yenilenmesi durumu söz konusu olabilecektir. Siyasi ve sosyal krizlerin yaşanmasına zemin hazırlamaktadır. Yasama ve yürütme arasında uzlaşma olmaz ve her biri kendi yetkilerini kullanmak için diretirse daha büyük krizlere neden olabilecektir (Gönenç, Kontacı, 2019: 66).

4.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine İlişkin Diğer Farklılıklar ve Sorunlar

ABD’de başkan yardımcısı halk tarafından seçilirken Türkiye’de ise cumhurbaşkanı yardımcı ve yardımcılarını cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. ABD’de bakanlıkların atanması senato onayına bağlıyken Türkiye’de ise herhangi bir onay söz konusu değildir. ABD’de Başkanın yüksek hakim atama yetkisi Senato’nun onayına tabiyken Türkiye’de ise onay gerekmemektedir. ABD’de çoğu kamu görevlisi atanırken Senato’nun oyuna ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye’de ise böyle bir durum söz konusu değildir. ABD’de başkanın yaptığı uluslararası anlaşmaları Senatonun üçte iki çoğunluğu onaylamalıdır. Türkiye’de ise aynı şart

yoktur. ABD’de Kongre’nin kabul edeceği bütçeye başkanın ihtiyacı vardır fakat Türkiye’de bütçe kabul edilmezse eski bütçe arttırılarak vergi toplamaya devam edebilecektir. ABD’de başkanın partisi ile ilişkisi gevşekken Türkiye’de çok sıkı bir bağ olma ihtimali mevcuttur (Gözler, 2018: 1-26).

4.5. Başkan Yardımcısının Atanması

ABD’de bir başkan yardımcısı mevcuttur. Bu bir başka yardımcısının seçimi ise başkan ile beraber halk tarafından yapılmaktadır. Türkiye’de başkan yardımcıları halk tarafından seçilmediği gibi sayıları da bilinmemektedir. Sayı, cumhurbaşkanının gerekli gördüğü rakamdır. Bu durum demokratik meşruiyet sorununu getirmektedir (Doğan, 2017: 130).

4.6. Hükümet Teşkilatı

ABD’de bakanlar başkan tarafından atanmakta ve senato onayına sunulmaktadır. Yani Senatonun onay vermediği birisi bakan olarak atanamaz. Senatonun bu yetkisi sembolik olmanın ötesindedir. Türkiye’de bakanlar cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve bu atamada Meclisin onayı gerekli değildir (Akyol, 2018: 104). Bakıldığında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD başkanlık sistemi arasında farklar mevcuttur. Türkiye’de cumhurbaşkanı istediği kişiyi atayıp görevden alabilirken yasama ile uzlaşma durumu söz konusu değildir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve üst düzey kamu yöneticiler Cumhurbaşkanının iradesi ile göreve gelmekte ve görevden alınmaktadır. Bakanlık sayısı yirmi birden on altıya düşürülerek bakanların bir kısmının teşkilat ve görevlerine ilişkin kanun ve KHK’ler yürürlükten kaldırılmış ve bir kısmının ise 703 Sayılı KHK ile teşkilat ve görevleri yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı istediği zaman bakan-bakanlık sayısını değiştirme gücüne sahiptir. Bakanların sorumluluğu yasamaya değil cumhurbaşkanına karşıdır. Bu durumda bakanların bağımsız ve özerk olmasından bahsedilemez.

4.7. Yüksek Hakimlerin Atanması

ABD’de başkan tarafından hakim ataması yapılmakta ve Senato onayına sunulmaktadır. Yani Başkan Senato’nun onaylamadığı bir kişiyi hakim olarak atayamaz. Türkiye’de ise cumhurbaşkanı hem hem HSK’ ya hem Anayasa Mahkemesi’ne atama yapabilmekte ve bu atamaları yasama organının onayına sunması gerekmemektedir. ABD’de başkan hakim atama yetkisini bir veya iki kez kullanabilmektedir. Yüksek Mahkeme üyeleri dokuz üyeden oluşur ve ömür boyu görev yaparlar, kendileri istemedikçe emekli olmazlar. Bu

nedenle Başkanın Yüksek Mahkeme üzerinde hüküm kurması oldukça zordur. Türkiye’de ise üyeler sürekli olarak değişmektedir. Denge ve denetleme mekanizmasının kullanılması oldukça zor hale gelmektedir.

4.8. Kamu Görevlilerinin Atanması

ABD’de başkan bazı kamu görevlilerinin atamasını yapabilmekte ve bu atamaları yaparken Senato’nun onayına ihtiyaç duymaktadır. Burada gördüğü üzere başkan sınırsız bir yetkiye sahip olmamakla birlikte Senato ile uzlaşmak zorundadır (Aktaş, Coşkun, 2015: 332). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde ise cumhurbaşkanı üst kademe kamu görevlilerinin atamasını tek başına ve onaya tabii olmadan yapabilmektedir.

4.9. Milletlerarası Anlaşmaların Onaylanması Yetkisi

ABD’de Başkan milletlerarası anlaşmaları yapma yetkisine haizdir. Fakat yapılan bu anlaşmayı Senato’nun 2/3 çoğunluğunun onaylaması gerekmektedir. Milletlerarası Anlaşmaların onaylanması kısmında da Senato onayı gerekli hale getirilmiştir. Türkiye’de ise Anayasanın 90. Maddesine göre milletlerarası anlaşmaların bazıları direkt olarak cumhurbaşkanı tarafından onaylanmakta, bazıları ise Meclis Genel Kurulu’na katılan üyelerin salt çoğunluk oyu ile uygun bulma kanunundan sonra cumhurbaşkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Bu durum Türkiye Cumhurbaşkanı’ nın dış politika yürütülmesinde ABD Başkanına göre daha yetkili olduğu görülmektedir.

4.10. Bütçe Yetkisi

Bütçe; meclis tarafından gelirleri toplamak ve harcamaları gerçekleştirmek için yürütme organına verilen bir yıllık süreli izindir. Bütçe yetkisi parlamentolara aittir. Yürütme organı yasamadan yıllık izin almadan vergi toplama ve harcama işlemi yapamaz (Zengin, 2016: 11).

ABD’de bütçe yapma yetkisi Kongre’ye aittir. Bütçe kanunu olmadan başkan vergi toplayamaz. Bütçe yetkisi için başkan kongre ile anlaşmalıdır. Türkiye’de ise meclis tarafından cumhurbaşkanının verdiği bütçe kabul edilmez ise yeni bütçe hazırlanana kadar cumhurbaşkanı bir önceki yıl bütçesini yeniden değerlendirilerek artırarak vergi toplayıp harcama yapabilmektedir (Bingöl ve Durgun, 2017: 101).

4.11. Başkanın Partili Olabilmesi

ABD’de başkan ile partisi arasındaki bağ sıkı değildir. Türkiye’de ise mevcut sistemde partili Cumhurbaşkanı mevcuttur. ‘Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisi ile ilişkisi kesilir.’

İbaresini bulunmamaktadır. Partili Cumhurbaşkanı demek bir partinin genel başkanı olması demektir. Cumhurbaşkanı siyasi parti kongresine katılarak genel başkanlığa aday olabilecektir (Bozdoğan, 2016: 151-152).

Bu durum beraberinde birçok sorun getirebilecek niteliktedir. Partili Cumhurbaşkanının hakim ataması, genelkurmay başkanı ataması, rektör ataması gibi üst düzey atamalar yapması tarafsızlığa gölge düşürecek durumdur.

Cumhurbaşkanı yürütmenin başıdır. Partili cumhurbaşkanı, partiye bağlı milletvekillerinin olması ve meclis seçimleri ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinin eş zamanlı yapılması cumhurbaşkanını yasamanın da başı haline getirebilmektedir.

5. 6771 SAYILI KANUN İLE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren hükümet sistemleri üzerinde ihtiyaca göre birçok değişiklik yapılmıştır. 1921 Anayasası Meclis Hükümeti Sistemini benimsemiş ve 1923 yılında üzerinde değişiklik yapılmıştır. 1924 Anayasası ile parlamenter hükümet sistemi ile meclis hükümeti sistemi arasında bir sistem uygulanmıştır. 1960 yılında Türkiye tarihinin ilk askeri müdahalesi yapılarak 1961 Anayasası ilan edilmiştir. 1961 Anayasası ile parlamenter bir hükümet sistemine geçilmiştir. Yasama organı bu anayasa ile daha güçlü hale getirilmiştir. İstikrarsız hükümetlerin doğmasına neden olan Anayasa 1971-1973 yıllarında değişikliklere uğramıştır. 1961 Anayasası darbe ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1982 yılında yürütme organını güçlendiren yeni bir anayasa yapılmıştır. Cumhurbaşkanına tek başına yapabileceği geniş yetkiler tanımlanmıştır. 1982 Anayasası'nda da dönem dönem değişikliklere gidilmiştir. 2007 yılında cumhurbaşkanını halkın seçeceği anayasa değişikliği yapılmıştır. İki yapılı olan yürütmede cumhurbaşkanı sorumsuz kanadı temsil etmiştir. Bu durum yürütmenin sorumlu kanadı ile sorunlar yaşanmasına neden olmuştur. Bu durumlar Başkanlı Hükümet Sistemi tartışmalarını gündeme getirmiştir. 21.01.2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ile kabul edilmiştir. Yürütme tek başlı konuma getirilmiş ve doğrudan halk tarafından seçilmesi mümkün kılınmıştır. 16 Nisan 2017 yılında yapılan halkoylaması ile kabul edilerek yürürlüğe girmiştir.

5.1. 6771 Sayılı Kanun ile T.C. Anayasası'nda Yapılan Değişiklikler

21.01.2017 yılında TBMM tarafından kabul edilen Anayasa değişikliği teklifi 16 Nisan 2017 tarihinde halkoylamasına sunularak kabul edilmiştir. Bu bölümde yapılan değişiklik maddelerini inceleyeceğiz.

5.1.1. Yargı Organı ile İlgili Değişiklik

“MADDE 1: 7/11/1982 tarihli ve 2709 sayılı T.C. Anayasası 9. maddesine “bağımsız” ibaresinden sonra gelmek üzere “tarafsız” ibaresi de eklenmiştir.” (Resmi Gazete md.1).

Anayasa değişikliği ile Anayasanın yargı yetkisini düzenleyen 9. maddede “yargının bağımsızlığı” ilkesine “tarafsızlık” da eklenmiştir.

5.1.2. TBMM Üye Sayısı İle İlgili Değişiklik Maddesi

“MADDE 2: 2709 Sayılı Kanununun 75. maddesinde yer alan “beş yüz elli” ibaresi “altı yüz” olarak değiştirilmiştir.” (Resmi Gazete md.2).

Anayasa değişikliği ile parlamento sayısı elli üye daha artırılarak altı yüze çıkartılmıştır.

5.1.3. Seçilme Yeterliliği ile İlgili Değişiklik Maddesi

“MADDE 3: 2709 sayılı Kanununun 76. Maddesinin birinci fıkrasında yer alan “yirmi beş” ibaresi “on sekiz” şeklinde, ikinci fıkrasında yer alan “yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar” şeklinde değiştirilmiştir.” (Resmi Gazete md.4).

Bu değişiklikle milletvekili seçilme yaşında değişiklik yapılmış ve yirmi beş olan seçilme yaşı on sekize indirilmiştir. Askerliğin yapılmış olmasını arayan madde ise ilişigi bulunmaması şeklinde değiştirilmiştir. Yani henüz askerlik yaşına gelmemiş olanlar ile yirmi yaşını doldurmuş ve askerliğini ertelemiş olanlar da aday olabilecekler.

5.1.4. TBMM Genel Seçimleri ve Cumhurbaşkanı Seçimiyle İlgili Değişiklik

“MADDE 4: 2709 sayılı Kanununun 77. maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.” (Resmi Gazete md.4).

“C. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı Seçim Dönemi

“MADDE 77: TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir aynı günde yapılır.

Süresi biten milletvekili yeniden seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığı seçiminde birinci oylamada gerekli çoğunluğun sağlanamaması halinde 101. Maddedeki usule göre ikinci oylama yapılır.”

Bu değişiklikle parlamento seçimleri dört yıldan beş yıla çıkartılmıştır. TBMM seçimleri ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı gün olacağı kuralı getirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı seçiminde adaylardan birisi geçerli oyların salt çoğunluğunu alamaması halinde ikinci tura gidilir. İkinci turda en fazla oyu alan iki aday arasında oylama yapılır ve ikinci turda oyların çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilmiş sayılır.

5.1.5. TBMM'nin Görev ve Yetkilerine İlişkin Değişiklik Maddesi

MADDE 5: 2709 sayılı Kanunun 87. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir (Resmi Gazete, md. 5)

“MADDE 87: TBMM'nin görev ve yetkileri kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

Bu madde ile TBMM'nin Bakanlar Kurulunu denetleme yetkisi kaldırılmıştır. TBMM'nin Bakanlar Kuruluna yetki devri ile vermiş olduğu belli konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi kaldırılmıştır.

5.1.6. TBMM Denetim Yolları ile İlgili Değişiklik Maddesi

MADDE 6: 2709 sayılı Kanun'un 98. maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve kenar başlığı metinden çıkartılmıştır (Resmi Gazete, md:6).

“MADDE 98: TBMM, Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.

Meclis araştırması, belli konuda bilgi edinmek için yapılan incelemedir.

Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli konuların TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Meclis Soruşturması, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar hakkında 106. Maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.

Yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.

Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis içtüzüğü ile düzenlenir.”

Anayasa'da değişiklik yapılmadan önce denetim yolları beş tane idi. Yazılı ve sözlü olarak sorulabilen “soru” sadece yazılı olarak cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara, on beş gün içinde cevaplanmak üzere sorulabileceği belirtilmiştir. Bakanlar Kurulu, başbakan ve bakanların kaldırılması ile gensoru önergesi kaldırılmıştır. Meclis araştırması ve meclis soruşturması bir önceki düzenlemeye göre daha zor hale getirilmiştir. Meclis soruşturması, cumhurbaşkanı ve yardımcılarını ile bakanlar hakkında açılabilmesi için 301 milletvekili tarafından önerge verilmesi gerekmektedir. Önerge verildikten sonra 360 üye tarafından kabul oyu verilerek soruşturma komisyonlara gönderilir. Komisyondan dönen soruşturma 400 üye tarafınca kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanı, yardımcısı veyahut bakanlar Yüce Divana sevk edilir.

5.1.7. Cumhurbaşkanı Adaylık ve Seçimi İle İlgili Değişiklik Maddesi

MADDE 7: 2709 sayılı Kanunun 101. maddesi başlığıyla birlikte değişmiştir (Resmi Gazete, md.7).

“A. Adaylık Seçimi

MADDE 101: Cumhurbaşkanı 40 yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasında, doğrudan halk tarafından seçilir.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa cumhurbaşkanı seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilir.

Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin TBMM üyeliği sona erer.

Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı takip eden ikinci Pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilir.

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adayın herhangi bir sebeple seçime katılmaması halinde, ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın katılması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada, aday geçerli oyların salt çoğunluğunu alamazsa, sadece Cumhurbaşkanlığı seçimleri yenilenir.

Seçimlerin tamamlanamaması halinde, yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut cumhurbaşkanı göreve devam eder.

Cumhurbaşkanlığına ilişkin diğer usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

Yapılan bu değişikliklerle cumhurbaşkanı adayı olabilmeyen önü açılmıştır. Doğrudan halk tarafından aday gösterebilme imkanı doğmuştur. %10 olan aday gösterme şartı %5'e indirilmiştir. Cumhurbaşkanının yirmi milletvekili tarafından aday gösterilmesi yerine, siyasi parti gruplarının aday gösterilmesi getirilmiştir.

Cumhurbaşkanının tarafsız olması ilkesi Anayasadan çıkartılmıştır. Cumhurbaşkanı bir siyasi parti lideri olabilecektir. Cumhurbaşkanının iki kez seçileceği öngörülmüş olsa da üçüncü kez seçilebilmesini sağlayan istisnalar vardır. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde TBMM tarafınca genel seçimler ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesine karar verilmesi durumunda görevi devam eden cumhurbaşkanı tekrar aday olabilecektir. Seçimlerden sonra cumhurbaşkanlığı koltuğunun herhangi bir nedenle boşalması halinde genel seçimlere bir yıldan fazla bir zaman varsa; sadece cumhurbaşkanlığı seçimi 45 gün içinde yapılır ve seçilen aday için bu seçim dönemi bir dönem olarak sayılmaz. Daha sonraki seçimlerde iki kez aday olabilmektedir.

5.1.8. Cumhurbaşkanlığı Görev ve Yetkileri ile İlgili Değişiklik Maddesi

MADDE 8: 2709 sayılı Kanun 104. maddesi aşağıdaki gibi değişmiştir (Resmi Gazete, md8).

“MADDE 104: Cumhurbaşkanı devletin başıdır ve yürütme yetkisi cumhurbaşkanına aittir.

Cumhurbaşkanı, Devlet Başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulamasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.

Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM açılış konuşmasını yapar.

Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.

Kanunları yayımlar.

Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’ne geri gönderir.

Kanunların, TBMM içtüzüğünün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine iptal davası açar.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atar ve görevlerine son verir.

Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.

Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyeti’nin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı temsilcileri kabul eder.

Milletlerarası anlaşmaları onaylar ve yayımlar.

Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halk oyuyla sunar.

Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.

TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder.

Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümünde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanı Kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılamaz. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlardan farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. TBMM’nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümsüz hale gelir.

Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere, ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkartabilir.

Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmi Gazete’ de yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.

Cumhurbaşkanı, ayrıca anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.”

Bu madde ile cumhurbaşkanına birçok yetki tanımlaması yapılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarına atama ve görevden alma işlemi cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile cumhurbaşkanına meclisten özerk ve asli olarak idari alanda düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. Bu kararnamelerin yargısal denetimi ise Anayasa Mahkemesi tarafından yapılması öngörülmüştür.

Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenleme yapılamayacak alanlar şu şekildedir: Kişilerin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin konular (ekonomik haklar hariç), Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen konular, kanunlar ile cumhurbaşkanlığı kararnameleri arasında uyumsuzluk varsa kanun hükümleri uygulanır, Kanunla açıkça düzenlenen alanlarda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi düzenlenemez, TBMM aynı konuda kanun çıkarmışsa Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uygulanmaz kanun hükümleri uygulanır.

5.1.9. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu ile İlgili Değişiklik Maddesi

MADDE 9: 2709 Sayılı Kanunun 105. Maddesi başlığıyla beraber aşağıdaki gibi değişmiştir (Resmi Gazete, md9).

“E. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu

MADDE 105: Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlendiği iddiasıyla TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma olması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür. Üye tam sayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verilebilir.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık kesin ve yeni bir süre verilir.

Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on beş gün içinde dağıtılır. Dağıtımdan itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. TBMM, üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu defada tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.

Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz.

Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilen Cumhurbaşkanının görevi sona erer.

Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır.”

Anayasada değişiklik yapılmadan önce Cumhurbaşkanı yalnızca vatana ihanet suçundan yargılanabiliyordu. Değişiklik ile birlikte cezai suçlarda bir ayrıma gidilmemiş ve tüm suçlarını kapsar hale gelmiştir. Cumhurbaşkanının yargılanması için parlamentonun en az 301 üyesinin imzasını taşıyan önerge sunulmalıdır. Önerge 360 üye tarafından onaylanmalıdır. Onaylanan önerge komisyonlara gönderilir. Komisyondan gelen rapor parlamento onayına sunulur. Önerge 400 üye tarafından olumlu oylanırsa cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılabilir. Görevine engel bir suçtan dolayı hüküm giyen cumhurbaşkanının görevi sona erer. Görev süresinde işlediği suçlardan dolayı görev süresi bittikten sonra usulüne göre yargılanır.

5.1.10. Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Bakanlar ve Cumhurbaşkanına Vekalet ile İlgili Değişiklik Maddesi

MADDE 10: 2709 sayılı Kanunun 106. Maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değişmiştir (Resmi Gazete, md10).

“F. Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına Vekalet ve Bakanlar

MADDE 106: Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla yardımcı atayabilir.

Cumhurbaşkanlığının herhangi bir nedenle boşlaması halinde kırk beş gün içinde cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar cumhurbaşkanı yardımcısı cumhurbaşkanlığına vekalet eder ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. Genel seçimlere bir yıl veya daha az kalmışsa TBMM seçimi de cumhurbaşkanı seçimi ile birlikte yenilenir. Genel seçime bir yıldan fazla kalmışsa seçilen cumhurbaşkanı TBMM seçim tarihine kadar

görevine devam eder. Kalan süreyi tamamlayan cumhurbaşkanı açısından bu süre dönem sayılmaz. TBMM genel seçimlerin yapılacağı tarihte her iki seçim birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde cumhurbaşkanı yardımcısı cumhurbaşkanına vekalet eder ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekilliğine seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasında Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, 81. Maddede yazılı şekilde TBMM önünde andiçerler. TBMM üyeleri, cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tam sayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verilebilir.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasında her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde meclis başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin süre verilir.

Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımdan itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. TBMM üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır. Bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.

Bu kişilerin görevde buldukları sürede, görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlar bakımından, görevleri bittikten sonra da beşinci, altıncı ve yedinci fıkra hükümleri uygulanır.

Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır.

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenir.”

Görüldüğü üzere cumhurbaşkanı, bir veya daha fazla yardımcı atayabilmektedir. Aynı özellikleri taşıyan kişiler arasında bakanları da seçmektedir. Eğer bakanlar parlamento üyeleri arasından seçiliyorsa üyelikleri sona erecektir.

Cumhurbaşkanının yurt dışına çıkması, hastalığı veyahut herhangi bir nedenle makamının boşalması durumunda cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet edebilecektir. Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanlar görevlerinden dolayı işledikleri suçların yargılaması cumhurbaşkanı yargılama yöntemiyle aynı olmaktadır. Görev dışı suçlardan dolayı yargılanma durumunda parlamento üyeleri gibi dokunulmazlıkları bulunacaktır. Yargılanan bakan ve cumhurbaşkanları milletvekili seçilme yeterliliğini kaybederse görevleri son bulacaktır.

5.1.11. TBMM ve Cumhurbaşkanı Seçimlerinin Yenilenmesine İlişkin Değişiklik Maddesi

MADDE 11: 2709 Sayılı Kanununun 116. maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değişmiştir (Resmi Gazete, md11).

“H. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı Seçimlerinin Yenilenmesi

MADDE 116: TBMM, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde TBMM genel seçimi ile cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, TBMM genel seçimi ile cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, cumhurbaşkanı bir defa 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 başkanının görev süresi beş yıldır.”

Bu değişiklikle yasama ve yürütme organları karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Seçimler birlikte yapılacağı için yenileme kararı her iki organ için de geçerli olmaktadır. TBMM, 360 üyenin kabul oyu ile seçimlerin yenilenmesi kararı alabilirken cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesi kararını tek başına alabilmektedir.

5.1.12. Olağanüstü Hal Yönetimine İlişkin Değişiklik Maddesi

MADDE 12: 2709 Sayılı Kanununun 119. maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve kenar başlıkları metinden çıkartılmıştır (Resmi Gazete mad.12).

“III. Olağanüstü hal yönetimi

MADDE 119: Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli biri kalkışma, ülkenin veya milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri oradan kaldırmaya yönelik 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 edilir.

Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmi Gazete’ de yayımlanır ve aynı gün TBMM onayına sunulur.

TBMM tatilde ise derhal toplantıya çağrılır; meclis gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

Cumhurbaşkanı’nın talebiyle TBMM her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz.

Olağanüstü hallerde vatandaş için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15. maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hal ve hürriyetlerin nasıl sınırlanacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir.

Olağanüstü hallerde cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabii olmaksızın cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun Hükmünde bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır, aynı gün meclis onayına sunulur.

Savaş ve mücbir sebeplerle TBMM’nin toplanamaması hali hariç olmak üzere, olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri üç ay içinde TBMM’nde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi hallerde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”

5.1.13. Disiplin ve Askeri Mahkemelere İlişkin Değişiklik Maddesi

MADDE 13: 2709 sayılı Kanununun 142. maddesine aşağıdaki ekleme yapılmıştır (Resmi Gazete, md. 13).

“Disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkeme kurulamaz. Ancak savaş halinde, asker kişilerin görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askeri mahkemeler kurulabilir.”

Bu durumdan hareketle Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Asker Yargıtay Mahkemesi kaldırılmıştır. Fakat savaş halinde askeri mahkemelerin kurulacağı öngörülmüştür.

5.1.14. Hakimler ve Savcılar Kuruluna İlişkin Değişiklik Maddesi

MADDE 14: 2709 sayılı kanunun 159. maddesinin başlığı ile birinci ve dokuzuncu fıkralarında yer alan “yüksek” ibareleri çıkartılarak; iki, üç, dört ve beşinci fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, altıncı fıkrasında yer alan “asıl” ibaresi madde metninden çıkartılarak; dokuzuncu fıkrasında yer alana “kanun, tüzük, yönetmelikler ve genelgelere” ibaresi “kanun ve diğer mevzuata şeklinde değiştirilmiştir.

“Hakimler ve Savcılar Kurulu on üç üyeden oluşur. İki daire halinde çalışır.

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 olup, 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 kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ve avukatlar arasından TBMM tarafından seçilir. Öğretim üyeleri ve avukatlar arasından seçilen üyelerden, en az birisinin öğretim üyesi ve en az birinin de avukat olması zorunludur. Kurulun TBMM tarafından seçilecek üyeliklerine ilişkin başvurular, meclis başkanlığına yapılır. Başkanlık, başvuruları Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyona gönderir. Komisyon, her bir üyelik için üç aday, üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla belirler. Birinci oylamada aday belirleme işleminin sonuçlandırılmaması halinde ikinci oylamada üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu aranır. Bu oylamada da aday belirlenemediği takdirde, her bir üyelik için en çok oyu alan iki aday arasından ad çekme usulü ile aday belirleme işlemi tamamlanır. TBMM, Komisyon tarafından belirlenen adaylar arasından, her bir üye için ayrı ayrı gizli oyla seçim yapar. Birinci oylamada üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu; bu oylamada seçimin sonuçlandırılmaması halinde, ikinci oylamada üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi tamamlanır.

Üyeler dört yıl için seçilir. Süresi biten üyeler bir kez daha seçilebilir.

Kurul üyeliği seçimi, üyelerin görev süresi dolmadan önce otuz gün içinde yapılır. Seçilen üyelerin görev süreleri dolmadan Kurul üyeliğinin boşalması durumunda boşalmayı takip eden otuz gün içinde, yeni üyelerin seçimi yapılır (Resmi Gazete, md.14).

Bu madde ile HSYK’ da “Yüksek” ibaresi kaldırılarak Hakimler ve Savcılar Kurulu olarak adlandırılmıştır. Üye sayısında değişikliğe gidilerek 22’den 13’e düşürülmüştür. Üyelerinin altısı cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Geri kalan yedi üyesi ise TBMM tarafından seçilmektedir.

5.1.15. Bütçe ve Kesin Hesap Kanuna İlişkin Değişiklik Maddesi

MADDE 15: 2709 Sayılı kanunun 16. maddesi başlığıyla birlikte değiştirilmiştir (Resmi Gazete, md15).

“A. Bütçe ve Kesin Hesap

MADDE 161: Kamu idareleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM’ne sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun elli beş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurul’da görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır.

Bütçe kanunun süresinde yürürlüğe konulmaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanunun da çıkarılmaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılarak uygulanır.

TBMM üyeleri, Genel Kurul’da kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklar, gider arttırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

Merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanuna hüküm konulamaz.

Cari yıl bütçesindeki ödenek artışı öngören değişiklik teklifleri ile cari ve izleyen yılların bütçelerine mali yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur.

Merkezi yönetim kesin hesap kanun teklifi, ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ne sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Meclise sunar.

Kesin hesap kanun teklifi ve genel uygunluk bildiriminin TBMM’ne verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.

Kesin hesap kanun teklifi, yeni yıl bütçe kanun teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.”

Anayasa değişikliği ile başkanlık hükümet sistemine benzeyen yeni bir sistem benimsenmiştir. Başbakanın başkanlık ettiği Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütmenin tüm yetkileri cumhurbaşkanına aktarılmıştır. Yasama ve yürütme organının bağımlılığı bitmiştir. İki organ arasında yönetimde istikrarın sağlanması için fesih hükmünde olan ve her iki organın da birbirinin seçimlerini yenileyebilmesi imkanı tanıyan madde eklenmiştir. Yürütme organı yasamaya karşı sorumlu değildir, doğrudan halk tarafından göreve getirilmektedir. Halka karşı sorumluluğu mevcuttur. Cumhurbaşkanının yaptığı işlemlerin cezai ve hukuki sorumluluğu olacak ve yargı denetimden bağımsız işlemi olmayacaktır. Başbakan ve bakanların görev ve yetkilerini üzerine alan Cumhurbaşkanının geniş görev ve yetkileri mevcuttur. Kanunla veya Anayasa ile düzenlenmeyen her konuda cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenleme yapma yetkisi bulunmaktadır. Önceki düzende Bakanlar Kurulu’na yetki kanununa dayanmak koşuluyla TBMM tarafından verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi yeni düzende Cumhurbaşkanı için herhangi bir yetki kanuna gerek olmaksızın cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma imkanı tanımıştır. Kanuni idare ilkesinin esnetildiğini göstermektedir.

Anayasa değişikliği ile yürütme organı, yasama organının çalışmalarına katılamayacaktır. Bakanlar Kurulunda var olan kanun tasarısı sunma yetkisi anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının yetkisi kapsamına dahil edilmemiştir. Sadece bütçe kanunu teklifi cumhurbaşkanına tanınmıştır. Anayasa değişikliği ile bütçe cumhurbaşkanınca düzenlenir ve TBMM onayına sunulur. Sunulan bu bütçenin TBMM'nin onayından geçmemesi durumunda istifa etmesi söz konusu değildir. Bir nceki yılın bütçesi yeniden değerlenerek bu bütçe üzerinden uygulama yapılmaktadır. Yasama ve yürütme erkleri arasında siyasal krizin önüne geçilmesi amacıyla cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin devam etmesi statüsü verilmiştir. Cumhurbaşkanının veto verdiği kanunun TBMM tarafından aynen kabul edilmesi şartı değiştirilerek “ye tam sayısının salt çoğunluğunun kabul şartı” ngrlmştir. Bu durum “güçlendirici veto” olarak tanımlanmaktadır.

6. 2017 DEğİŞİKLİKLERİ İLE YASAMA, YÜRÜTME VE YARGI ALANLARINDA YAŞANAN DEğİŞİKLİKLER

31 Mayıs 2007 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ile yasama alanında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden en önemlisi cumhurbaşkanının halk tarafından seçiliyor olmasıdır. Yapılan değişikliklerle birlikte yarı başkanlık sistemine yaklaşılmıştır. Direkt olarak halk tarafından seçilerek göreve gelen cumhurbaşkanı ile yürütmenin sorumlu olan kanadı başbakanın yasama içerisinden cumhurbaşkanınca seçilmesi meşriyet krizlerine neden olabilecek niteliktedir. Fakat bu dönemde yapılan seçimlerde cumhurbaşkanı ile iktidar partinin aynı çatı altında birleşmesi meşriyet sorunlarının yaşanmasını engellemiştir. 7 Haziran 2015'te yapılan seçimler Başkanlık sistemine geçilmesinin başat öncüsü olmuştur.

16 Nisan 2017 yılında gerçekleşen referandum ile “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine” geçilmiştir. Bu gelişmeyle birlikte birçok değişiklik beraberinde gerçekleşmiştir. Organlarda yaşanan bu değişimler aşağıda açıklanmaya çalışılacaktır.

6.1. Yasama Organındaki Değişmeler

TBMM görev ve yetkileri “*kanun koymak, değiştirmek, kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası anlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM ye tam sayısının beşte  çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek*” şeklinde düzenlenmiştir (Turan, 2018: 48).

Parlamentoda milletvekili sayısı 550’de 600’e çıkartılmıştır. Seçilebilme yaşı 25’den 18’e düşürülmüş ve “askerlik hizmetini yapmış olma koşulu” “askerlikle ilişkisi olmamak” şeklinde düzenlenmiştir. 2007 yılı seçimleri öncesinde olduğu gibi meclis seçimlerinin beş yılda bir yapılması yeniden düzenlenmiştir. 24 Haziran 2018 yılında yapılan seçimler bu düzenleme ile yapılmıştır (Turan, 2018: 48).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile kuvvetler ayrılığı netleşmiş ve yasama, yürütmeden bağımsız hale gelmiştir. Parlamenter hükümet sisteminden daha farklı olarak kanun teklifleri sadece parlamento tarafından verilmesi yasallaştırılmıştır (Polat, 2019: 116). Yürütme organı kendi alanına çekilmiş ve TBMM kanunların yapılması ve denetim işlemlerinin yapılması gibi asli görevlerine yoğunlaşmıştır. Tüm bu değişikliklerin hedefi güçlü meclis ve güçlü yürütme sağlamak amaçındadır. Genel seçim boyunca siyasi partilerin TBMM’de çoğunluğu elde etme çabaları bu kapsam içindedir (Turan, 2018: 48). Değişiklikler ile yasamanın yürütmeyi denetleme yöntemleri başkanlık hükümeti sistemine göre daha geniş kapsamlıdır. Başkanlık sisteminde bulunmayan genel görüşme ve yazılı soru cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde mevcuttur (Alkan, 2018: 48-49).

Gensoru önergesi ve güvenoyu uygulamaları cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bir gereği olarak kaldırılmıştır. Bu duruma karşılık yasama organının yürütme organı üzerindeki denetimi devam edecek nitelikte düzenlenmiştir. TBMM’ye tanınan meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yöntemleriyle yürütme karşısında denetime ve bilgi edinmeye tabidir (Gülener ve Miş, 2017: 12). Yeni sistemde, yasama organından bağımsız şekilde oluşturulan hükümetin yasama denetimine tabii olması TBMM’nin üstünlüğü olarak kabul edilir (Alkan, 2018: 138). Yasama organının üstünlüğünü gösteren bazı temel özelliklerden bahsetmek gerekecektir. Birçok alanda yapılacak düzenlemeler TBMM’ye bırakılırken, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleme alanı ise yürütme alanıyla ilgili sınırlı tutulmuştur. Çıkacak olan kararnamelerin kanunla çakışması durumunda kanunlar geçerli olacak, Cumhurbaşkanı kararnamesi daha önce herhangi bir konuda kanun mevcutsa çıkarılan kararnameler kaldırılacaktır. TBMM tarafından çıkartılan ve cumhurbaşkanı onayına giden kanunların cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek TBMM’ye geri geldiğinde ancak meclis salt çoğunluğunun oyu ile veto aşılabilmektedir. Diğer değişiklik ise yasama organı tarafından yürütme erkine verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi kaldırılmıştır (Polat, 2019: 116-117). Yetki devrinin istisnası olarak başbakan başkanlığındaki Bakanlar Kuruluna verilen KHK çıkarma yetkisi, yeni düzende başbakan ve Bakanlar Kurulu’nun mülga olmasıyla kaldırılmıştır. Yeni hükümet sistemine uyum için

çıkacak olan kararnamelerden önce uyum yasalarının çıkacak olması, yürütme alanıyla ilgili konuların yasama tarafından kanunlarla düzenlenmiş olması yasama organının üstünlüğünü göstermektedir (Alkan, 2018: 136-137).

7140 Sayılı Kanun ile 6271 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanun’da bazı değişikliklere gidilmiştir. Yapılan değişikliklerle hem TBMM’ne hem cumhurbaşkanına seçimleri yenileme hakkı tanınmıştır. Fakat bu yenileme hakkı belli koşullara bağlanmıştır. TBMM, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla yenilemeye karar verebilirken cumhurbaşkanı tek başına bu kararı alabilmektedir. Seçimlerin yenilenmesi koşulları sağlanıp seçimler yenileneceği zaman hem TBMM hem cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı anda yenilenmektedir. Cumhurbaşkanı ikinci dönemindeyken TBMM tarafından seçimlerin yenileniyor olması durumunda cumhurbaşkanı üçüncü kez bir kez daha aday olabilmektedir. TBMM ve cumhurbaşkanı görev süresi beş yıl olarak belirlenmiştir (Turan, 2018: 51).

6.2. Yürütme Organındaki Değişmeler

2007 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği sonrasında TBMM üyeleri tarafından cumhurbaşkanının seçilmesi yerine doğrudan halk tarafından seçilmesi hükümleri kanuna bağlanmış ve 2014 yılında cumhurbaşkanı ilk kez halk tarafından seçilerek göreve gelmiştir (Polat, 2019: 117). Yürütme organının sorumlu kanadı olan başbakanın yasama organı içinden seçilmesi, yarı başkanlık hükümet sisteminin varlığına işaret etmektedir. 2007 yılı sonrası bu düalist yapı tartışmalara neden olmuştur (Turan, 2018: 52-53). Yeni hükümet sistemiyle birlikte TBMM üyeleri içinden seçilen başbakan uygulamasına son verilmiştir. TBMM ve yürütme organı seçimleri aynı gün gerçekleşmesiyle yasama organı ve yürütme organının başı olan cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan seçilmiştir. Yürütme organındaki çift başlılık kaldırılarak Bakanlar Kurulu ve başbakanlık görevine son verilmiştir. Eski düzende yürütmenin sorumlu kanadına olan cumhurbaşkanına sorumluluk yüklenerek düalist yürütme yapısına son verilmiştir (Polat, 2019: 117-118). Cumhurbaşkanı seçimlerinde geçerli oyların çoğunluğunu alan cumhurbaşkanı yürütme görevini tek elde toplamaktadır. Cumhurbaşkanlığı kabinesinin kurulmasında, yürütme organı olarak devletin bütün işlemlerinde cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenleyici işlemler yapabilmesinde imkana kavuşmuştur. Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı tarafından atanana kabine üyeleri, cumhurbaşkanı yardımcılarını taşıdıkları sorumluluğun gereği olarak yasama ve yargı organları tarafından belli bir denetime tabii olmaları hukuk devleti olmanın bir zorunluluğudur. Yeni hükümet sistemiyle koalisyona dayalı hükümet modelleri ilga olmuştur (Yazıcı, 2017: 161-162).

1982 Anayasasında 2017 değişikliği yapılmadan önce Bakanlar Kurulu ve cumhurbaşkanı arasında idame edilmekte idi. Yapılan değişiklikle bu yetki sadece cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından oluşturduğu kabine ile yürütme görevini yerine getirecektir. Kabine üyesinin parlamento ile ilişiği kesilmektedir. Bu durum yasama ve yürütmenin sert şekilde ayrıldığını göstermektedir. Anayasanın 101. Maddesine göre yürütmenin başı cumhurbaşkanı olarak tanımlanmıştır.

Cumhurbaşkanı tarafından oluşturulan kabine, parlamentodan güvenoyu almadan görevine başlamaktadır. Yani kabine, parlamentoya karşı sorumlu değil cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Çünkü cumhurbaşkanı gücünü doğrudan halk tarafından almaktadır. Bu nedenle cumhurbaşkanının kendisinin oluşturduğu kabine cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Yasama organına karşı sorumlu olması söz konusu değildir.

1982 Anayasası; değişiklik öncesi cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna tanımladığı tüm yetki ve sorumluluğu cumhurbaşkanına vermiştir. Cumhurbaşkanının direkt olarak halk tarafından seçileceği belirtilerek “40 yaşını doldurmuş olmak”, “yükseköğrenimini yapmış”, “milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak” şartı aranmıştır. Cumhurbaşkanlığı adaylığı bireysel olarak olunamamaktadır. Aday olabilmek için “siyasi parti grupları son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen” aday gösterebilecektir (TBMM, 2019).

Cumhurbaşkanı seçimi ve TBMM genel seçimi aynı gün yapılmaktadır. Yapılan seçimde geçerli olan oyların salt çoğunluğunu alana aday cumhurbaşkanı seçilmektedir. İlk oylamada çoğunluk olmazsa ikinci oylama ilk oylamayı takip eden ikinci Pazar günü gerçekleşir. Bu oylamaya birinci turda en yüksek geçerli oyu alan iki aday katılmaktadır. İkinci oylama sonucunda en çok oyu alana aday cumhurbaşkanı seçilmiş olmaktadır (Demirci, 2018: 106).

2017 Anayasa değişikliği öncesi Anayasada yer alan “Cumhurbaşkanı seçildikten sonra varsa partisi ile ilişiği kesilir.” İbaresini kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanı seçildikten sonra siyasi partisi ile ilişkisini kesme zorunluluğu kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanı hem siyasi parti genel başkanı ve parti üyesi olabilmektedir. Dolayısıyla bu sistem “Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi” olarak adlandırılmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminde yasama, yürütme ve yargı ile ilgili cumhurbaşkanı görevleri belirtilerek açıklanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet

sisteminde bu tarzda sınıflandırılmaya gidilmeden doğrudan cumhurbaşkanı görev ve yetkileri olarak tanımlanmıştır(Akçakaya ve Özdemir: 2018: 929).

6.3.Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

İlk kez 1982 Anayasasından Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine yer verilmiştir. 24 Haziran 2018 yılında yapılan seçimler sonucunda yürürlüğe giren Anayasa değişikliklerine kadar sadece Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları personel atama işlemleri düzenlenmekteydi (Turan, 2018: 58-59). Başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanının kararname çıkartıyor olması daha hızlı, rasyonel ve pratik çalışma ortamı sağlamaktadır.

24 Haziran 2018 tarihinde ilk kez cumhurbaşkanı ve TBMM seçimleri birlikte yapılmıştır. 1982 Anayasası'nın ilk haline göre çok daha kapsamlı Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir (Nohutçu, 2018: 268-269).

16 Nisan 2017 tarihli referandum ile kanun hükmünde kararname, tüzük, Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan yönetmelikler, Bakanlar Kurulu kararları, üçlü kararnameler, ikili kararnameler, Başkanlık kararları kaldırılarak yerine cumhurbaşkanlığı kararnamesi getirilmiştir (Resmi Gazete, 2018).

6.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Sınırları

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile sadece yürütme yetkisine ilişkin konularda kararname çıkartılabilmektedir. Yasama ve yargı organlarının konularına giren bölümlerde yetkisizdir.

Anayasada yer alan; “Temel hak ve Ödevler” kısmında yer alan “Temel Hak ve Hürriyetlerin” niteliği, vatandaşlar ve yabancılar için sınırlanması, kötüye kullanılmaması ve durdurulmasına ilişkin genel hükümler, kişi hak ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler, Anayasada kanunla düzenlenecek konularda kararname çıkartamaz. Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kanunlar ile fark bulunması halinde kanun geçerlidir. TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması ile cumhurbaşkanı kararnamesi kadük olur. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yayımlandıkların yürürlüğe girecekleri tarih belirtilmemişse Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girmiş sayılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri normlar hiyerarşisinde Kanunların altında yer alır (Nohutçu, 2018: 270).

2020 yılında Kovid-19 salgınıyla mücadele kapsamında birçok önlem alınmıştır. Koyulan bu yasak ve alınan tedbirler hukuka uygun olmayan şekilde yapılmıştır.

Anayasamızın 13. maddesine göre temel hak ve hürriyet sadece kanunla sınırlanabilir. İnsanların sokağa çıkması, sağlık personelinin istifa etmesi, alkollü içeceklerin satılması, kamusal alanda görevini yerine getiren polisin fotoğrafının çekilmesi kanunla yasaklanabilir. Yönetmelik veya cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile herhangi bir yasaklama yapılmaz. Bu yasaklar kanun şeklinde yapılmadığı için biçim olarak anayasaya aykırı niteliktedir (Gözler,2021).

6.5. Olağanüstü Hal Yönetimi

16 Nisan 2017 halkoylaması sonucunda 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile 24 Haziran 2018 yılında yapılan değişiklikler sonucunda 9 Temmuz 2018’de OHAL alanında değişiklikler olmuştur. 1982 Anayasasında yer alan “*şiddet olayları yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması*” nedenleriyle ilan edilen ikinci olağanüstü hal ilan nedenleri 122. Maddede düzenlenen tüm sıkıyönetim ilan nedenleri tek bir “*olağanüstü hal*” başlığı altında toplanmıştır.

1876 Kanuni Esasiden beri varlığını koruyan sıkıyönetim şartları kaldırılarak sıkıyönetimi gerektiren durumlar olağanüstü hal kapsamına alınmıştır. Olağanüstü kanun hükmünde kararnameler kaldırılmış ve yerine, olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerin tabii olduğu sınırlamalar olmadan olağanüstü halin gerekli kıldığı her konuda Olağanüstü Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri getirilmiştir. Bu Kararname Anayasa Mahkemesi denetimine kapatılmıştır. Olağanüstü Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin en önemli özelliği ise 3 ay içinde TBMM’de görüşülüp karara bağlanamazlarsa kendiliğinden yürürlükten kalkarlar (Özkınık, 2018: 153).

6.6. Milli Güvenlik Kurulu

16 Nisan 2017 halk oylaması ile kabul edilen 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu gereğince 24 Haziran 2018 yılında yapılan TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrasında 9 Temmuz 2018’de MGK ile ilgili değişiklikler yapılmıştır.

Başbakan, başbakan yardımcıları ve Jandarma Genel Komutanı’nın MGK üyeliği bitirilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcıları MGK üyesi olmuştur. Değişiklik öncesi toplantılara cumhurbaşkanı katılmadığında başbakan başkanlığında toplanırken anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlığında toplanabilecektir. Değişiklik öncesinde MGK sıralamasında Genel Kurmay Başkanının konumu bakanlardan önce gelirken, anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlardan sonrasına gerilemiştir. Değişiklik öncesi gündemi başbakan ve Genel Kurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak

cumhurbaşkanınca belirlenirken değişiklik ile cumhurbaşkanı yardımcıları ve Genel Kurmay Başkanının önerileri dikkate alınarak cumhurbaşkanınca belirlenecektir. Değişiklik öncesi MGK kararları Bakanlar Kurulunca denetlenirken milli güvenliğin sağlanması ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasında sorumlu olan cumhurbaşkanınca değerlendirilecektir. Değişiklik öncesi MGK Genel Sekreterliğinin görevleri kanunla düzenlenirken bundan sonra cumhurbaşkanı kararıyla düzenlenecektir (Nohutçu, 2018: 275-276).

6.7. Devlet Denetleme Kurulu

16 Nisan 2016 halkoylaması ile kabul edilen 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu gereğince 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleşen TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrasında 9 Temmuz 2018'de yürürlüğe giren Devlet Denetleme Kurulu hakkında değişiklikler yapılmıştır. Devlet Denetleme Kurulunun denetleme alanına girmeyen Türk Silahlı Kuvvetleri Kurumu denetlemeye tabii olmuştur. Devlet Denetleme Kurumuna idari soruşturma yapma yetkisi tanımlanmıştır. Kurul'un işleyişi, üyelerin görev süreleri, özlük işleri kanun yerine cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği hükmüne bağlanmıştır. Değişiklik öncesi Devlet Denetleme Kurulu üyeleri içinden başkanını, kanunda belirtildiği gibi atarken değişiklik ile başkan ve üyelerini doğrudan cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle atamasını yapacaktır. Devlet Denetleme Kurulu Yargı Organları ve iştirakleri denetleyemez (Nohutçu, 2018:151-152).

6.8. Başkomutanlık ve Genel Kurmay Başkanlığı

16 Nisan 2016 halkoylaması ile kabul edilen 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu gereğince 24 Haziran 2018'de gerçekleşen TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimleri sonrası, 9 Temmuz 2018'de yürürlüğe giren Başkomutanlık ve Genel Kurmay Başkanlığı ile ilgili değişiklikler yapılmıştır. Değişiklik öncesinde Genelkurmay Başkanı, Bakanlar Kurulu teklifi üzerine cumhurbaşkanınca atanıyorken değişiklik ile doğrudan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle cumhurbaşkanınca atanacaktır. Değişiklik öncesi Genelkurmay Başkanı görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumluyken değişiklik sonrası direkt olarak cumhurbaşkanına bağlı olacaktır. Değişiklik öncesi Milli Savunma Bakanlığı'nın Genel Kurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanları ile görev ve ilişkileri ve yetki alanı kanuna bırakılmışken değişiklik ile birlikte cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenmiştir (Nohutçu, 2018: 274). Milli güvenliğin sağlanması ve Silahlı Kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından TBMM'ye karşı Cumhurbaşkanı sorumludur (Çalık, 2018:104).

6.9. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yargı Organı

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yargı yetkisinin düzenlendiği 9. Maddedeki yargının bağımsızlığı ilkesinin yanına tarafsızlık da eklenmiştir. Bu durumda bağımsızlık gibi tarafsızlık da yargının anayasal özelliklerinden olmuştur (Turan, 2018: 51).

6.10. Anayasa Mahkemesi İle İlgili Düzenlemeler

Anayasa değişikliği ile üye sayısı on yedi iken değişiklikle birlikte Anayasa Mahkemesi üye sayısı on beşe indirilmiştir. Bu üyelerin on iki tanesi cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir (Gülener ve Miş, 2017: 18-19). Cumhurbaşkanı üç üyeyi Yargıtay Genel Kurulunca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş yer için gösterilecek üçer aday içinden seçer. Diğer üç üyeyi yükseköğretim kurulu üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler alanlarında görev yapan öğretim üyeleri arasından gösterilecek üçer aday içinden seçer. Bu üyelerin en az iki tanesi hukuk alanından olmak zorundadır. Dört üyeyi üst kademe yöneticiler, serbest avukatlar, birinci sınıf hakim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer (Nohutçu, 2018: 303-306).

TBMM tarafından seçilenlerde iki üyeyi Sayıştay kendi üyeleri arasından her boş yer için gösterilecek üçer aday arasından gizli oyla seçer, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday arasından gizli oyla seçmektedir.

TBMM tarafından seçimi yapılacak üyeler üç turlu oylama ile seçilmektedir. Birinci turda parlamento üye sayısının 2/3'ünü alana aday üyeliğe seçilir. Bu oran sağlanamadığı takdirde ikinci turda TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunu alan aday seçilmiş olur. Bu oran da sağlanamaz ise üçüncü turda ikinci turda en çok oyu alan iki aday arasında oylama yapılır ve en çok oyu alan aday üyeliğe seçilmiş olmaktadır (Nohutçu: 2018: 303-306).

Cumhurbaşkanı yardımcıları, kabine ve bakanlar görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Anayasa değişikliği ile Yüce Divan'da yargılanması Anayasa Mahkemesi görev ve yetkileri arasına alınmıştır.

6.11. HSK ile İlgili Düzenlemeler

16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile anayasa değişikliği kanununun kabul edilmesi sonucunda HSK üye sayısı yirmi ikiden on üçe indirilerek yedek üye sistemine son verilmiştir. Değişiklik öncesi yirmi iki asil on iki yedek üyeden oluşan Kurulun başkanı

değişiklik olmadan önce olduğu gibi Adalet Bakanı'dır. Bakan ve Bakan yardımcı Kurul'un tabii üyesidir. Değişiklik ile Kurul ismi güncellenmiştir. Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yerine Hakimler ve Savcılar Kurulu olarak değiştirilmiştir (Turan, 2018: 52).

Hakimler ve Savcılar Kurulu iki daire halinde çalışmaktadır. Kurulun yönetimi ve temsili kurul başkanındadır. Kurul başkanı olan Adalet Bakanı daire çalışmalarına katılamamaktadır. Kurul, kendi üyeleri içinden daire başkanlarını ve daire başkanlarından birini başkanvekili olarak seçmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından seçilen üyelerden üç üyesi birinci sınıf olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hakim ve savcılar arasında, bir üyesi birinci sınıf olup birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idari yargı hakim ve savcılar arasında seçilmektedir. TBMM tarafından seçilecek üyelerden; üç üyesi Yargıtay üyeleri, bir üyesi Danıştay üyeleri, üç üyesi nitelikli kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarında hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ve avukatlar arasında seçilir. Öğretim üyesi ve avukatlar arasında seçilecek üyelerden en az birinin öğretim üyesi ve en az birinin avukat olması gerekmektedir (Nohutçu, 2018: 296-299).

2017 yılında yapılan anayasal değişiklikler neticesinde yasama ve yürütme alanında olduğu gibi yargı alanında da değişiklikler olmuştur. Düzenlemeler neticesinde disiplin mahkemeleri dışında asker mahkemeler, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Askeri Yargıtay ve asker mahkemeler ilga edilmiştir. Ancak savaş durumunda asker kişilerin görevleriyle ilgili işledikleri suçlardan dolayı davalara bakmakla yükümlü olacak Askeri Mahkemelerin kurulması Anayasa hükmüne bağlanmıştır. Yapılan anayasal değişiklikle yargı birliği sağlanmaya çalışılarak, sivil ya da asker olma durumuna bakılmadan herkes aynı yargı sürecine tabii olmuştur (Alkan, 2018: 93).

6.12. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Teşkilatlanma Üzerine

24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleşen Cumhurbaşkanlığı ve 27. Dönem Meclis Genel Seçimleriyle birlikte cumhurbaşkanı seçilen adayın yeminiyle birlikte devreye giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, köklü değişiklikleri başlatmıştır. Bu değişiklikler Cumhurbaşkanlığı ekseninde yoğunlaşmıştır (Kaplan, 2018: 112).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde “*dev ekonomi, dijital dönüşüm, bilimsel atılım, sosyal devlet ve lider ülke*” hedef olarak belirlenmiştir. Bu hedeflere ulaşmak için makamların azaldığı, yeniliklere erişmenin ivme kazandığı, dijital dönüşümlere ortam hazırlayan, karar alma sürecini hızlandıran, küresel rekabetin hızını yakalamayı sağlayan yeni bir yönetime ihtiyaç duyulmuştur. Bu hedeflere ulaşabilmek için istikrarlı hükümetlere ihtiyaç

vardır ve bu istikrarlı hükümetin yeni hükümet sistemiyle sağlanacağına inanılmıştır (Anadolu Ajansı, 2018).

16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği ile teşkilat yapısında bir kısım değişiklik yaşanmış, uyum KHK'ları ile 24 Haziran 2018 TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimleri ile yemin ederek göreve başlayan cumhurbaşkanı 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 703nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmiştir. Yürütme organı neredeyse yeniden düzenlenmiştir. 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği ile cumhurbaşkanı yardımcılığı kadrosu oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı tarafından parlamento üyeleri dışından bakanların atanması yöntemi getirilmiştir. Anayasa'nın 107. Maddesi ilga edilerek cumhurbaşkanlığı sekreterliği makamı kaldırılmıştır. Teşkilat hakkındaki temel değişiklikler 1nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile olmuştur. Merkez teşkilat; Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığına bağlı bakan sayısı yirmi altıdan on altıya indirilmiş ve teşkilat içerisine dahil edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri dört tane, Strateji ve Politika Kurulları dokuz tane olmak üzere cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden düzenlenmiş ve teşkilata dahil edilmiştir (Turan, 2018: 60).

6.13. Cumhurbaşkanlığı Makamı

Cumhurbaşkanlığı makamı; cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü, Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı, Özel Temsilcilerden oluşmaktadır.

Yürütme organının tek sorumlu yeni sistemde cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanlığı makamına ait işleri yürütmek için Özel Kalem Müdürlüğü vardır (Polat, 2019: 125). Özel Kalem Müdürü büyükelçi unvanı taşımaktadır. Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve danışmanları da cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yerine getirmekle sorumludurlar. Özel Kalem Müdürleri ise özel bilgi gerektiren konularda bir görevi icra etmek için uluslararası kuruluşlarda veya dış ülkelerde görevlendirilen ve bu görevleri yerine getirdikleri süre boyunca büyükelçi unvanı taşıyan kişilerdir.

6.14. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmıştır. 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin görev ve yetkilerini içine alacak şekilde düzenlenmiştir. 703 nolu uyum yasasında KHK'nın 179. Maddesinin geçici 32. Maddesi ile müsteşar yardımcılığı ve müsteşar kadroları da mülga edilmiştir. Değişiklik öncesi devlet memurluk kadrolarının en üstü olarak görülen Başbakanlık Müsteşarı yerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı en

yüksek devlet memuru olarak ilan edilmiştir. Görevi ise cumhurbaşkanlığı makamının ve anayasanın verdiği görevleri yerine getirmektir. Devlet teşkilatının düzenli olarak ilerlemesinde, TBMM ile olan ilişkilerin yürütülmesinde, kamu kurum ve kuruluşlarının koordinasyonunun sağlanmasında, iç-dış güvenlik ve terörle mücadelede birlikteliğin sağlanmasında gerekli duyulan faaliyetleri düzenlemekle görevlidir. İdari İşler Başkanlığı'nın görevini icra edebilmesi için Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü olarak teşkilatlandırılmıştır (Turan, 2018: 62-63).

6.15. Cumhurbaşkanı Yardımcıları

Cumhurbaşkanı yardımcılarını hakkında 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yer verilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını, cumhurbaşkanı doğrudan atamaktadır. Cumhurbaşkanının verdiği görevleri yerine getirirler ve cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Değişiklik öncesi TBMM Başkanının Cumhurbaşkanına vekalet etme görevi yeni yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanı yardımcılara verilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen cumhurbaşkanı hastalık veya yurtdışı ziyareti nedeniyle görevden ayrılması nedeniyle cumhurbaşkanı görevine vekalet eder ve görev ve yetkilerini kullanır. Cumhurbaşkanı makamı herhangi bir nedenle boşalırsa cumhurbaşkanı seçilip göreve başlayıncaya dek en yaşlı olan Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığı makamına vekalet edecektir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını için oluşturulan özel kalem müdürleri cumhurbaşkanı yardımcılarını tarafından verilecek görevleri yerine getirmekle yetkili kılınmışlardır (Polat, 2019: 125-126).

6.16. Cumhurbaşkanlığı Politika Kuralları

Başkanlık hükümet sistemiyle yönetilen ülkelerde yürütmenin sorumlu kısmını kamu politikasını oluşturmak ve geliştirmekle yetkili kılınmıştır. Tavsiye ve danışma görevleri üstlenmek amacıyla kurallar koyabilmektedir. Ülkemizde Başkanlık Hükümet sisteminin bir türevi olarak oluşturulan bu sistemde politika kurallarına yer verilmiştir (Sobacı, Miş, Köseoğlu, 2018: 3-4).

Dokuz adet Strateji ve Politika Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurullar cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışır ve strateji geliştirirler. Geliştirilen politikaların uygulanmasını izleyerek raporlar ve Cumhurbaşkanına sunarlar. Devlet teşkilatı içinde kamu kurum ve kuruluşlarına öneri sunarak bunların icra faaliyetlerini izlemekle görevleri arasındadır. Politika kurullarının başkanlığını cumhurbaşkanı üstlenmiştir. Cumhurbaşkanı

tarafından atanan en az üç üyeden oluşmaktadırlar. Kurul Başkanı, kurul üyeleri arasından cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Üyelerden birisi cumhurbaşkanı tarafından başkanvekili olarak görevlendirilmektedir (Anadolu Ajansı, 22 Haziran 2018).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu olarak dokuz adet tanımlanmıştır (Turan, 2018: 63-64).

6.17. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte bazı yapılar cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kamu kurum ve kuruluşların sayısı on bir tane olmuştur. Daha sonrasında çıkartılan 4 nolu Kararname ile Genel Kurmay Başkanlığı'nın Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanması ile sayısı ona düşmüştür. 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Cumhurbaşkanlığına bağlanmasıyla birlikte sayı tekrar on bir olmuştur (Turan, 2018: 64).

Cumhurbaşkanlığına bağlı kamu kurum ve kuruluşları Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (Turan, 2018: 128).

Bu kurum ve kuruluşlar içerisinde Devlet Denetleme Kurulu ve Savunma Sanayi Müsteşarlığı daha önceden de Cumhurbaşkanlığına bağlı idi. Mit Müsteşarlığı ve Diyanet İşleri Başkanlığı mülga edilen başbakanlığa bağlı idi. Yapılan değişiklikle başbakanlık ve müsteşarlık makamı mülga edilmiştir. Başbakanlığa bağlı kamu kurum ve kuruluşları ile müsteşarlık statüsünde olan Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve Mit Müsteşarlığı değiştirilerek başkanlığa çevrilip cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. ABD sisteminde Yönetim ve Bütçe Ofisine benzer şekilde Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurularak cumhurbaşkanlığı kontrolünde bütçe üretimi sağlanmaya çalışılmıştır (Sobacı, Miş, Köseoğlu, 2018: 4).

6.18. Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi

Yürütme organının başı olan cumhurbaşkanının yürütme görevini icra edebilmesi için Kabine önemli bir yere sahiptir. Kabinedeki bakanlıkların atamasını cumhurbaşkanı re'sen

yapmaktadır. Bakanların sorumlulukları cumhurbaşkanına karşıdır. Cumhurbaşkanı tarafından bakanlık görevini gelenlerin parlamento üyelikleri varsa üyelik son bulmaktadır (Gülener ve Miş, 2017: 9).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile başbakanlık ve başbakan yardımcılığı makamları mülga edilmiştir. Bakanlıklar üzerinde düzenleme yapılarak bazı bakanlıklar kaldırılmış, bazı bakanlıkların da isimlerinde değişiklik yapılmıştır. Bakanlık sayısı yirmi altıdan on altıya indirilmiştir. Yapılan değişikliklerle karar alma niteliği ve hızı arttırılmaya çalışılmıştır. Ekonomi alanında faaliyet gösteren altı bakanlık birleştirilerek üçe düşürülmüştür (Sobacı, Miş, Köseoğlu, 2018: 4).

703 nolu uyum KHK'sı ile Bakanlıklar üzerinde değişiklikler yapılmıştır. Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı birleştirilerek Hazine ve Maliye Bakanlığı kurulmuştur. Ekonomi Bakanlığı ve Gümrük ve Ticaret Bakanlığı yerine Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı kurulmuştur. Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının birleştirilmesi sonrasında Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Kurulmuştur. Avrupa Birliği Bakanlığı kaldırılmış Avrupa Birliği Başkanlığı altında yetkiler toplanarak Dışişleri Bakanlığı bünyesine bağlanmıştır. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve Orman Su İşleri Bakanlığı kapatılarak Tarım Orman Bakanlığı kurulmuştur. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının adı değiştirilerek Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı olarak düzenlenmiştir. Değişiklik öncesi İçişleri Bakanlığı bünyesinde olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na bağlanırken idari vesayet konularında İçişleri Bakanlığı bünyesinde olmaya devam etmiştir. Daha önce Maliye Bakanlığına bağlı olan Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Çevre ve Şehircilik Bünyesine aktarılmıştır (Polat, 2019: 130-131).

Yapılan değişikliklerle Bakanlıklar şu şekilde olmuştur: Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı şeklinde sıralanmıştır (Turan, 2018:67-68).

Gözler'e göre "Cumhurbaşkanlığı Kabinesi" anayasamızda geçmemektedir. Cumhurbaşkanlığı, 1 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile düzenlenmiştir. Fakat bu kararnamede "Cumhurbaşkanlığı Kabinesi" ne

ilişkin bir ifade geçmemektedir. Bakanlar Kurulu lağvedildikten sonra 9 Temmuz 2018'den itibaren Cumhurbaşkanı ve bütün bakanların yaptığı toplantıya "Cumhurbaşkanlığı Kabinesi" ismi verilmiştir. Kaldırılan Kuruldan farklı bir Kurul varmış gibi izlenim ortaya çıkmıştır. (Gözler, 2021: 7). Bu durum özellikle idarenin kanuniliği ilkesi açısından eleştirilere uğramıştır. Ne var ki 'Başkan Kabinesi', başkanlık sistemlerinde parlamenter sistemlerdeki gibi kolektif bir yürütme organı niteliğinde oluşmamaktadır. Bunun altında yatan temel neden, yürütme anlamında tüm yetki ve sorumluluğun başkanda toplanmış olmasıdır. Buna bağlı olarak, Başkan Kabinesi üyeleri yetkili oldukları konularda birer başkan yardımcısı gibi faaliyet gösterirler. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, bu konuyu tartışmalı hale getiren temel husus ise bakanlar için atama ve görevden almalarda tek yetkinin cumhurbaşkanında olması, herhangi bir onay mekanizmasının bulunmamasıdır.

6.19. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde ofisler varlığını sürdürmektedir. Ofisler, uzmanlık alanlarıyla ilgili konularda başkana raporlama yapmaktadır. Kamu politikası oluşturulması ve politikaların uygulanmasında devlet başkanına kolaylık sağlaması bakımından önemlidir. Cumhurbaşkanına direkt bağlı şekilde çalışan bu ofisler özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği bulunan, idari ve mali özerkliğe sahip ofislerdir. Bu ofisler, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Yatırım Ofisi olarak dört grupta toplanmıştır (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 2-3).

Ofislerin başkanı en üst kişidir. Ana hizmet birimleri, danışma, yardımcı hizmet şeklinde ofisler detaylandırılmıştır. Dijital Dönüşüm Ofisinin görev alanı; e-devlet dönüşümünü koordine etmek, milli teknolojinin gelişmesi, siber güvenlik, bilgi güvenliğini sağlayacak projeler geliştirmektir. Finans Ofisinin görevi; finans piyasalarına göre Türkiye açısından raporlama yapmak, İstanbul Finans Merkezi projesini takip etmektir. İnsan Kaynakları Ofisinin görevi ise; İnsan kaynakları envanterini çıkartarak kariyer yönetimi planlarını hayata geçirerek kamu istihdamında liyakat ve yetkinliği arttıracak projeler yapmaktır. Değişiklik öncesi Başbakanlığa bağlı olarak görev yapan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtma Ajansı Başkanlığı kaldırılarak yerine Yatırım Ofisi kurulmuştur. Amacı yatırım ortamını iyileştirmek ve bu yönde çalışmalar yapmaktır (Turan, 2018: 74).

7. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ AVANTAJ VE DEZAVANTAJLARI

Hükümet sistemi değişikliği talebi 1982 Anayasası hazırlanırken de gündeme gelmiş fakat kabul görmemiştir. 21.07.2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile kabul edildi. Yürütmenin tek başlı olması ve halk tarafından seçiliyor olması Başkanlık Hükümet Sistemine benzemektedir. Tüm sistemlerde olduğu gibi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin de güçlü ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Aşağıdaki bölümde bu yönleri ele alacağız.

7.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile İstikrarlı Hükümetler

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, Parlamenter Hükümet Sisteminde olduğu gibi güvenoyu ile hükümetin düşürülmesi engellenmiştir. Sert kuvvetler ayrılığına sahip Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, TBMM Genel Seçimleri ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri yapılmasıyla beraber Cumhurbaşkanı kabinesini oluşturur ve TBMM'den güvenoyu olmadan görevine başlamaktadır. Parlamenter Hükümet Sisteminde ise TBMM'de çok fazla siyasi parti bulunmaktadır. Bu nedenle, hükümetin kurulmasında zorluk yaşanması, koalisyon şeklinde olması, TBMM'de güvenoyu alamaması, koalisyon hükümetlerinde karar almanın zorlaşması, hükümetlerin istifa etmesi istikrarsız hükümetlere yol açmıştır. Yeni hükümet sisteminde bu tür tikanıklar mevcut değildir. Parlamenter hükümet sisteminde yürütme yasama organı içinden çıkmaktadır ve yürütmenin yasamaya karşı sorumluluğu vardır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kabine doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı tarafından oluşturulmaktadır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 932-933). Bakıldığında cumhurbaşkanının oluşturduğu hükümetin yasamsa organına karşı sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu durum hükümetin düşürülmesinin önüne geçmekte ve istikrarlı hükümetleri sağlamaktadır (Coşkun, 2017: 13).

Ülkemizde askeri darbelerin ve istikrarsız hükümetlere neden olduğu bir önceki bölümlerde bahsedilmişti. Demokrasi dışı müdahaleler toplumsal ve siyasi karşılıklara neden olmaktadır. Gelişmekte olan devletlerde refah seviyesi üst seviyelere ulaşmazsa ekonomik, sosyal ve kültürel kaoslara neden olmaktadır. Yapılan herhangi bir demokrasi dışı askeri müdahale milli iradenin ve egemenliğin özüne aykırıdır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 936).

Askeri müdahaleler sonucunda sıklıkla mevcut hükümetler yerine yeni hükümetler kurulmakta ve bu kurulan yeni hükümetlerde istikrar sağlanamamaktadır. Demokrasi tarihimizde ilk askeri müdahale 27 Mayıs 1960 tarihinde yapılmıştır. 1961 Genel seçimleri ile

1961-65 yılları içinde dört kez; 1971 Askeri Muhtırasından sonra 1971-73 yılları içinde dört kez; 28 Şubat 1997 bildirisinden sonra 1997-99 yılları içinde iki kez olmak üzere hükümet kurulmuştur (Fidan, 2010: 42-58). Buradan hareketle, Cumhuriyet tarihimizde askeri müdahaleler sonucunda kurulan hükümetlerin istikrarlı olmadığı net bir şekilde söylenebilmektedir.

Ülkemizde yaşanan askeri müdahaleler sonucunda hükümet değişiklikleri siyasi istikrarsızlıklara neden olmuştur. Askeri müdahaleler sadece parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı ülkelerde değil başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde de yaşanmaktadır. Afrika'daki bazı ülkeler ve Güney Amerika buna örnek gösterilebilir (Gezgüç ve Uzun, 2017:150). Bu ülkeler Başkanlık Hükümet sistemi olan ülkelerde de askeri müdahalelerin olduğunu göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme organı güçlü olduğu için askeri müdahale yaşanma ihtimali düşüktür. Parlamenter sistemle karşılaştırıldığında yeni sistem bu açıdan daha avantajlıdır (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 136-137).

Anayasa'nın 161. Maddesi ve değişikliğin 15. Maddesiyle bütçe ve kesin hesapla ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. Değişiklik ile cumhurbaşkanına kanun yapma hakkı tanınmamasına rağmen bütçe kanunu istisnadır. Değişiklik öncesi Bakanlar Kurulu tarafından oluşturulan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı değişiklik ile birlikte yürütmenin başı olan cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunmakla yetkilidir. TBMM görüşür ve mali yılbaşı gelinceye kadar karara bağlar. Merkezi yönetim kesin hesap kanun teklifi ise ilgili olunan mali yılın sonundan başlayarak altı ay içinde cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulması hükmüne bağlanmıştır. Bütçe kesin hesap kanunu Sayıştay'ın uygun bulmasının ardından karara bağlanacaktır. Yönetimde istikrarın sağlanması açısından bütçe kanunu zamanında yürürlükte olamazsa geçici bütçe kanunu çıkarılabilmektedir (Polat, 2019: 101-102). Bütçe kanun teklifi cumhurbaşkanı tarafından hazırlanır ve TBMM tarafından onaylanır. TBMM kabul etmez ve onaylamazsa bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek artırılarak kullanılabilir (Bektaş, 2019: 208). ABD'de uygulanan Başkanlık Hükümet sisteminden farkı TBMM kabineyi oylamaz ve bütçe kanunu reddetmesi hükümetin kurulmasını engellememektedir. Bütçe üzerinde yasama ve yürütme organları arasında fikir ayrılıkları yaşanması halinde tıkanıklık yaşanmaz ve ekonomik veya siyasi krizin çıkacağı ortam oluşmaz. Bu durum yönetimde istikrara katkı sağlamaktadır (Alkan, 2018: 137).

7.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Gensoru

2017 anayasa değişikliği öncesi başbakan görev yaparken güvenoyu isteyebilmektedir. Bu güvenoyu isteği meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile reddedilmesi halinde hükümetin düşmesi ile sonuçlanmaktaydı. TBMM, hükümete ve bakanlara tek olarak gensoru önergesi verebilir ve meclisin salt çoğunluk ile kabul edilmesi halinde hükümet düşer veya ilgili bakan görevinden azledilir. Yeni kurulan hükümetin görevine başlayabilmesi için TBMM'den güvenoyu alınması gerekmektedir. Adi çoğunlukla yapılan oylamada hükümet krizi yaşanmasına neden olabilir. Anayasa değişikliği ile bu durum ilga olmuştur. Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ve onun kurduğu kabine TBMM tarafından güvenoyu ile düşürülemeyecektir (Akçakaya ve Özdemir: 2018: 933-934).

Sonuç olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi güven oylaması olmaması bakımından parlamenter hükümet sisteminden daha avantajlı konumdadır. Bu durumda istikrarlı hükümetler artacak ve görev süresi dolmadan düşürülme yaşanmayacaktır.

7.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Seçimlerin Yenilenmesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kuvvetler ayrılığı sert bir şekilde bahsedilmiş olsa bile ABD'deki Başkanlık Sisteminden daha yumuşaktır. Yasama ve yürütme organı karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmektedir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 931). Seçimlerini yenilenme imkanının olması yaşanan tıkanıklıkları gidermek amacıyla. Seçimleri yenileme kararı alan taraf kendi seçimlerinin yenilenmesini de kabul etmektedir (Coşkun, 2017: 10-11).

ABD'de olduğu gibi başkanın belli bir çalışma süresi yoktur. Başkan impeachment dışında görevden alınamamaktadır. Belli bir süre çalışıyor olması sistem krizlerine neden olmaktadır (İzci, 2017: 11). Başkan hastalığından dolayı işini yapamaz hale gelirse, meşruiyetini yitirir veya vefaat durumunda yerine geçen başkan yardımcısının yetersiz kalması halinde yasama veya yürütme organı seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmektedir. Cumhurbaşkanının ölmesi veya Yüce Divan'a sevk edilip ceza alması halinde seçim döneminin dolması beklenmeden yasama 3/5 oranında çoğunluk sağlayarak seçimlerin yenilenmesi kararı alabilir (İzci, 2017: 10-11).

7.4. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu

Değişiklik öncesi Cumhurbaşkanı yalnızca vatana ihanet suçundan yargılanabilmekteydi. Değişikle birlikte Cumhurbaşkanı cezai sorumluluğu tüm suçları kapsar hale getirilmiştir. TBMM'nin 301 üyesinin imzasını taşıyan yazılı önerge ile suç

işlediği iddiasıyla hakkında soruşturma açılmasını isteyebilir. Soruşturma açılmasına 3/5 yani 360 üyenin oyu ile karar verilebilmektedir. Soruşturma önergesi TBMM'deki ilgili komisyonlara gönderilir. Komisyonun raporu TBMM'ye sunulur ve oylama yapılır. Yapılan oylamada üye sayısının 2/3ü yani 400 milletvekili oyu ile Yüce Divan'a sevk edilir. Cumhurbaşkanı seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkum edilirse görevi sonra erer (Turan, 2018: 57-58).

Bu durum cumhurbaşkanının yargılanmasını kolaylaştırırken cezai sorumluluğunun kapsamını genişletmektedir. Diğer açıdan bakıldığında cumhurbaşkanının tarafsızlığının kaldırılıp partisi ile ilişkisinin devam ettiği düşünülürse parti genel başkanı veya üyesi olabilmektedir. Cumhurbaşkanı seçilen adayın partisinin yasama organının içinde salt çoğunluğu sağlıyor olması yargılamanın olamayacağı anlamına gelmektedir. Anayasada yargılanma yolunda açıklık olsa dahi cumhurbaşkanı partisinin yasama içinde salt çoğunluğa sahip olması bu yargılama sürecine engel olacaktır. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu genişletilmiş olsa dahi yargılanma koşullarının TBMM'de nitelikli çoğunluk bağlamında yüksek oranlara bağlı olması yargılanmayı güçleştirecektir (Coşkun, 2017: 22-24).

7.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Siteminde Aday Gösterilme

Değişiklik ile meclis dışında kalan siyasi partilerin de aday gösterebilme yolu açılmıştır. En son yapılan genel seçimlerde oyların toplamı tek başına veya birlikte %5'i geçen siyasi parti cumhurbaşkanı adayı gösterebilecektir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 929). 2007 yılında yapılan değişiklik ile bu oran %10 olarak düzenlenmiş fakat yeni düzenleme ile %5' geriletilmiştir. %5 üzerinde oy alana ve barajı geçme kriterini sağlayamadığı için meclise giremeyen siyasi partiler, başka bir parti ile anlaşma ihtiyacı duymadan cumhurbaşkanı adayı gösterebilecektir (Coşkun, 2017: 14).

7.6. TBMM Genel Seçimi ile Cumhurbaşkanlığı Seçiminin Aynı Gün Olmasına Yönelik Eleştiriler

Anayasa değişikliğinin 4. Anayasa'nın 77. Maddesine göre TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir ve aynı gün yapılması belirtilmiştir.

Değişiklik öncesi var olan "Cumhurbaşkanının varsa partisi ile ilişkisi kesilir" ifadesi kaldırılarak Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin devam edebileceği belirtilmiştir.

Anayasa değişikliğinin 7. maddesinde "Cumhurbaşkanlığına siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az %5'ini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilecektir." İbaresini mevcuttur.

Bunun sonucunda cumhurbaşkanı seçilen adayın bağlantılı olduğu siyasi parti TBMM içinde salt çoğunluğu elde edebilir. Seçimlerin aynı gün yapılıyor olması ve cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin devam ediyor olması bu sonucu doğurabilmektedir. Bu durumun eleştirisi tek adam rejimine fırsat tanıyor olmasıdır. Bu durumda direkt olmasa bile yasama, yürütme ve yargı organlarının cumhurbaşkanına geçeceği algısı mevcuttur. Cumhurbaşkanı HSK ve AYM üyelerinin bir kısmını doğrudan atamakta geri kalanı iste TBMM seçmektedir. Buradan hareketle yargı ve yürütme organı da cumhurbaşkanının kontrolünde olabilmektedir (Coşkun, 2017: 25).

Cumhurbaşkanı seçilen aday, TBMM çoğunluğunu sağlayan siyasi partiden farklı bir partide veya yüz bin seçmen tarafından aday gösterilerek kazanmış olması mümkündür. Fakat bu durumun yaşanma ihtimali düşüktür.

7.7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denetim Yolları

1982 Anayasasının ilk halinde denetleme yolları beş taneydi. Bunlar; soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru, meclis soruşturmasıdır. Değişiklik sonrasında yalnızca meclis araştırması ve genel görüşme kalmıştır. Soru kısmında ise revize yapılarak sadece bakanlara ve cumhurbaşkanı yardımcılara yazılı soru ile sınırlı tutulmuştur (Turan, 2018: 79-80).

Değişiklik ile gensoru kaldırılmıştır. Güvenoyu ile görevde kalan ve gensoru ile görevde alınan bir başbakan ve bakanlar kurulu mevcut değildir. Meclis soruşturması ise daha zor hale getirilmiştir. Değişiklik önce elli beş milletvekili ile önerge oluşturularak soruşturma açılabilirdi. Soruşturma parlamentoda 276 milletvekili oyu ile kabul olduğu takdirde bakan veya başbakan Yüce Divan'a sevk edilebilirdi. Değişiklik sonrası oranlar arttırılmıştır. Bakanlar ve cumhurbaşkanı için soruşturma açılabilmesi için 301 milletvekilinin önerge vermesi gerekmektedir. Soruşturma açılması için 360 milletvekili kabul oyu vermelidir. Soruşturması açılması karar verilirse komisyonlar rapor hazırlar ve bu rapor parlamentoda görüşülür. Görüşülen rapor 400 milletvekili tarafından kabul edilirse bakan veya cumhurbaşkanı yardımcılarını Yüce Divan'a sevk edilebilmektedir. Normal koşullarda bu rakamlara ulaşılabilmesi güçtür. Cumhurbaşkanının ilişkili olduğu partinin mecliste çoğunluğu elinde bulundurması durumunda meclis tarafından böyle bir denetimin oylamasının olumlu çıkması mümkün gözükmemektedir. Ancak cumhurbaşkanı farklı bir partiden olursa veya bağımsız bir cumhurbaşkanı ile farklı siyasi partinin mecliste çoğunluğu fazla olursa bu durumda onay çıkması mümkündür (Coşkun, 2017: 12-14).

7.8. Seçilme Yaşıyla İlgili Eleştiriler ve Askerlik ile İlişği Olmamak

Anayasa'da yapılan değişiklik ile 25 olan seçilme yaşı 18'e düşürülmüştür. Askerlik yapmış olmak şartı kaldırılarak, askerlikle ilişği olmaması yeterli görülmüştür. Yani henüz askerlik yaşı gelmemiş 20 yaşındaki askerlik yükümlülüğünü tecil ettirmiş kişiler milletvekili olabilecektir. Milletvekilliği görevini idame ettikleri süre içinde askerlik görevlerini tecil ettirebileceklerdir. Milletvekili seçilme yaşının 18'e düşürülmesinin birinci nedeni olarak Türkiye'nin genç bir yapıya sahip olması, diğeri ise seçme hakkına sahip olan vatandaşların seçilme hakkından mahrum bırakılmamasıdır.

Genç yapı Meclis içerisine dahil edilmek istenmiştir. Genç nüfuslu ülkede gençlerin fikirlerine önem verilmiştir. Fakat, siyasette olmak ağır bir yükür ve tecrübe gerektirmektedir. Aksi halde yorucu olabilir ve gençlerin belini bükebilir. 18 yaşında seçiliyor olmak eğitim seviyesi ve hayat tecrübesi açısından milletvekili olmak için yeterli olmayabilir. Avrupa'daki birçok ülkede seçilme yaşı 18'dir. Fakat birçok ülkede seçilme yaşının 18 olarak uygulanmasının nedeni zorunlu askerlik görevinin bulunmuyor olmasıdır. Türkiye'de ise tecil ettirilerek çözüm bulunmuştur (Coşkun, 2017: 9-10).

7.9. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Üst Kademe Yöneticilerin Atanması, Görevden Alınması

Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini içeren 104. madde birçok tartışma konusu olmuştur. Bu tartışma konularından birisi üst düzey kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınmasıdır. Üst düzey kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılacak olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği anayasa değişikliğinde belirtilmiştir. Burada "üst düzey yönetici" ibaresinin kimleri kapsadığının belirtilmemiş olması ve hangi makamda yöneticilerin üst düzey sayıldığının belirtilmemiş olması çelişki konusudur. Başkanlık hükümet sistemlerinde çalışacağı kadroyu başkanın ataması doğru bir durumdur. Fakat bu yetki her türlü denetimden bağımsız değildir. ABD Başkanlık Sisteminde üst düzey kamu yöneticilerinin atamasında Senato onayı aranmaktadır. ABD'de başkan atama yapacakken Senato'nun onayına ihtiyacı vardır. Fakat 16 Nisanda kabul edilen anayasa değişikliğinde böyle bir onay gerekli görülmemiştir. Üst düzey yöneticilerin atanmasında Meclise hiçbir denetim mekanizması tanınmayarak Cumhurbaşkanı idaresine bırakılmıştır (Coşkun, 2017: 16-18).

Yapılan değişikle cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Meclis içinde özerk ve asli bir idari alanda düzenleme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin yargısal denetimi AYM tarafından yapılmaktadır. Olağanüstü hal ve savaş hallerinde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmayacağı belirtilmiştir. Daha önce belirttiğimiz gibi Cumhurbaşkanı Kararnamesi beş noktada sınırlanmıştır. Bunlar; kişilerin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin konular (ekonomi hariç), anayasada kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen konularda, kanunla açıkça düzenlenen konularda çıkartılamaz. Ayrıca Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile kanunların çakıştığı noktada kanun hükmü geçerli olacaktır. TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması halinde kanun hükümleri geçerli olacaktır.

Asli düzenleme yapabilme yetkisi TBMM'ne aittir. Yürütme alanına asli düzenleme yetkisi bırakılmamıştır. Bu durumun üç olumsuz etkisi bulunmaktadır. Birincisi; yürütme organının yaptığı düzenlemeler yasallık ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilebilecektir. İkincisi; neredeyse her konunun kanunla düzenlenmesi mecburiyetinden dolayı uzun ve ayrıntılı kanunlar yapılmıştır. Üçüncüsü ise; acil karar verilmesi gereken konularda enerji ve zaman kaybından dolayı iktisadi ayıplat yaşanmıştır (Ulusoy, 2017: 145). Bu durumda yürütme organına görev verilmesi doğru kabul edilebilir. Fakat bu sınırlandırmaların doğru olup olmadığı zamanla görülecektir. Kanun ile cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çakışmasının tespiti ancak mahkeme kararı ile belli olabilecektir. Yani Kararname hükümleri mahkeme sona erene kadar uygulanabilecektir. Karar verme süresi uzarsa, kararname hükümleri mahkeme karşısında icra olunur. Dolayısıyla bu sınırlama pratikte çok fazla bir şey ifa etmeyecektir (Erdoğan, 2016: 25).

Cumhurbaşkanı Kararnamesiyle aynı konuda bir kanun çıkması Kararnameyi geçersiz hale getirecektir. 600 üyeli Meclisin toplanabilmesi için 1/3 yani 200 üye, TBMM karar yetersayısı ise üye tam sayısının 1/4 +1 yani 151'dir. TBMM, Kararnameyi hükümsüz kılabilmesi için en az 151 üyenin oyuna ihtiyaç duymaktadır. Parlamento tarafından kabul edilen Kanunun yürürlüğe girmesi ise ancak cumhurbaşkanının onayına bağlıdır (Bektaş, 2019: 209). Cumhurbaşkanı kanunu onaylarsa problem kalkar ve kararname geçersiz duruma düşer. Cumhurbaşkanı kendi çıkardığı kararnameye karşı Kanun gelmesinde Kanunu onaylamayabilir ve veto edebilir. TBMM'ye Kanun geri geldiğine üye tam sayısının salt çoğunluğu yani 301 üye oyu gerekmektedir. Eğer cumhurbaşkanının lideri olduğu siyasi parti meclis içinde çoğunlukta ise kanun reddedilecektir. Yani cumhurbaşkanının elindeki geciktirici veto yetkisi güçleştirici vetoya dönüşmüştür. Yani parlamentoda 151 üyenin oyu

ile kabul edilerek gönderilen kanunun cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye gönderilmesi halinde mecliste salt çoğunluğu sağlayan cumhurbaşkanı partisinin tekrar bu kanununu cumhurbaşkanına göndermesi pek de mümkün gözükmemektedir. Fakat cumhurbaşkanı mecliste salt çoğunluğu elinde bulundurmuyorsa düzenlemiş olduğu kararnamelerin meclis tarafından mülga edilmesi mümkündür (Coşkun, 2017: 18).

7.10. Cumhurbaşkanlığı Adaylığı

Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır ve bir kişi en fazla iki kez cumhurbaşkanı seçilebilmektedir. Anayasanın 116. maddesine göre, cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilirse cumhurbaşkanı bir kez daha aday olabilir, maddesi yer almaktadır. Yani cumhurbaşkanının üçüncü kez aday olabilmesi bu şarta bağlanmıştır. Bu durumda bir kişi on beş yıla yakın cumhurbaşkanlığı yapmış olabiliyor. TBMM, seçimlerin yenilenmesine üye tam sayısının 3/5 çoğunluğu ile karar verebilecektir. Cumhurbaşkanı seçilen kişinin genel başkanı olduğu siyasi parti TBMM içinde salt çoğunluğu elinde bulunduruyorsa cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimleri yenileme kararı alabilecektir. Cumhurbaşkanı ikinci döneminde dört yıl görev yaptıktan sonra TBMM'de salt çoğunluğu elinde bulundurduğu için seçimleri yeniletebilir. Seçimlerin yenilenmesine cumhurbaşkanı değil TBMM karar verdiği için cumhurbaşkanı aday olabilecektir. Tekrar seçilmesi durumunda beş yıl aday olabilecektir. Böylelikle on dört yıl görev yapmış olacaktır (Coşkun, 2018: 15-16).

Cumhurbaşkanlığı makamı herhangi bir nedenle boşalır ve TBMM genel seçimleri için bir yıldan daha uzun bir süre varsa, 45 gün içerisinde sadece cumhurbaşkanlığı seçimine gidilir. Seçilen cumhurbaşkanı TBMM seçim dönemi bitene kadar görevde kalır. Cumhurbaşkanlığı yaptığı bu süre Zarfı dönem olarak sayılmaz. Eğer tekrar seçilirse bu kişi 10 yıldan fazla görev yapabilme şansına sahip olabilecektir (Coşkun, 2017: 16).

SONUÇ

Türkiye’de cumhuriyet dönemi boyunca 51 tane çok partili 15 tane tek partili dönemde olmak üzere toplam 66 hükümet kurulmuştur. Bu durum parlamenter hükümet sisteminde siyasal başarının çok fazla olmadığını göstermektedir. İstikrarsız hükümetlerin kuruluyor olması ülkemizi sosyal ve ekonomik açıdan olumsuz etkilemiştir. Bu olumsuz etkilenmelerin göstergesi olarak 1960, 1971 ve 1980 yıllarında askeri müdahaleler yaşanmıştır. 1980’li yıllarda hükümet sisteminde değişiklik olması sıklıkla gündeme gelmiştir. Kuvvetler ayrılığının yumuşak şekilde gerçekleştiği parlamenter hükümet sisteminden, yürütme organının daha güçlü olduğu kuvvetler ayrılığının daha sert olduğu cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine 21.01.2017 tarihli Anayasa değişikliği 16 Nisan 2017 tarihli referandum ile kabul edilmesi ile 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan genel seçimler sonucunda geçilmiştir. Hükümet sisteminde yaşanan bu değişikliğin başat nedeni olarak yaşanan istikrarsız hükümetler gösterilmiştir.

Anayasa değişikliği ile birlikte Başkanlık Hükümet Sistemine benzeyen Partili Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Bakanlar Kurulu kaldırılmış ve yürütmeye ait görev ve yetkiler cumhurbaşkanında toplanmıştır. Yasama ve yürütme organının bağılılığı son bulmuştur. Fakat istikrarı sağlayabilmek için karşılıklı olmak üzere fesih hükmünde olan iki organın seçimlerinin yenilenmesine karar verebilme yetkisi tanımlanmıştır. Yürütme organı direkt olarak halk tarafından seçildiği için yasama organına karşı sorumluluğu yoktur. Cumhurbaşkanının sorumluluğu halka karşıdır ve cezai ve hukuki işlemleri için yargı denetimi açıktır. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri genişlemiştir. Kanunla veya anayasayla sınırlanmayan her konuda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartabilecektir. Bakanlar Kuruluna yetki kanunıyla verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi cumhurbaşkanı için herhangi bir yetki kanuna gerek duyulmadan verilmiştir. Bu durum kanuni idare kısmının istisnalarını genişletmiştir.

Anayasa değişikliği ile TBMM seçimleri ile cumhurbaşkanlığı seçimi aynı gün yapılacaktır. Cumhurbaşkanının varsa siyasi partisi ile ilişkisini kesme şartı kaldırılmıştır. Bu durumun olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Seçimler sonrası cumhurbaşkanının partisinin TBMM içinde salt çoğunluğa erişmiş olması yetkilerin aslında yürütmede toplandığını göstermektedir. Cumhurbaşkanı kararnamesinin yürürlükten kaldırılması için bu alanla ilgili Kanun çıkartılmalıdır. Fakat TBMM’de çoğunluğu elinde tutan cumhurbaşkanına karşı böyle bir durum söz konusu olamayacaktır. AYM ve HSK üyelerini cumhurbaşkanı ve TBMM seçmektedir. Bu durum açısından bakıldığında denetimin yalnızca cumhurbaşkanının

partisi/ittifakı ile TBMM çoğunluğunun farklı parti/ittifaklarda olması durumunda etkin işleyeceği görülmektedir.

Cumhurbaşkanı kararnamesi ile olağan dönemde hak ve ödev tiplerinden yalnızca ekonomik ve sosyal haklar ve ödevler düzenlenirken, olağanüstü hal dönemlerinde anayasada belirtilen çekirdek haklar dışında diğer tüm hak ve ödevlerin kararname ile düzenlenebileceği belirtilmiştir. Sıkıyönetim kısmında da değişiklik yapılarak Anayasal sistemden çıkartılmıştır. Bu çıkartma askeri darbelerin ve vesayet yönetimlerin önüne geçmek için yapılmıştır.

Anayasa değişikliği ile yürütme organı yasama organının çalışma alanına dahil olamayacaktır. Değişiklik öncesinde Bakanlar Kuruluna tanınan kanun tasarısı sunma yetkisi Bakanlar Kurulunun mülga olmasıyla birlikte cumhurbaşkanına tanınmıştır. Sadece bütçe konusunda cumhurbaşkanı sınırlı tutulmuştur. Değişiklik ile birlikte bütçe cumhurbaşkanı tarafından hazırlanır ve TBMM'ye sunulur. Onay alamaması halinde cumhurbaşkanının düşmesi veya istifası gibi bir durum söz konusu değildir. Bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilerek bu bütçe üzerinden çalışmalara devam edilmektedir. Yasama ve yürütme arasında tıkanıklık olmaması için cumhurbaşkanına partisi ile ilişkisinin devam etmesi imkanı sağlanmıştır. Ayrıca cumhurbaşkanının veto ettiği kanunun TBMM tarafından aynen kabul edilmesi koşulu mülga edilerek üye tam sayısının salt çoğunluğunun kabulü şartı getirilmiştir. Bu da cumhurbaşkanına verilen güçlendirici veto olarak ifade edilmektedir.

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ile ilgili yenilikler ortaya çıkmaktadır. Cumhurbaşkanının göreviyle alakalı olmayan eylem ve işlemlerinden dolayı soruşturma açılması ve yargılması ile, göreviyle ilgili eylem ve işlemlerinden dolayı yapılacak olan yargılama usulü aynıdır. Bu hüküm cumhurbaşkanının görev süresi bitse dahi geçerlidir.

Siyasal istikrarsızlığın politik, ekonomik, sosyal birçok konuyu etkileyebileceği gibi hükümet sisteminde ülkenin istikrarı üzerinde etkili olacağı aşikardır. İstikrarsızlığı ortadan kaldırmak için hükümet sistemi değişikliğine gitmek de doğru sonuç verebilir. Yapılan değişiklikler tamamen istikrarın sağlanacağı veya istikrarsız yönetimlerin sebeplerinin tamamen ortadan kaldırılacağına garantisini vermemektedir. En iyi hükümet sistemleri siyasal sorunların zayıf yönlerini belirleyerek bunları ortadan kaldıran veya ortadan kaldıramasa bile minimize eden sistemlerdir.

Ülkemizde anayasa değişikliği ile yasama, yürütme, yargı alanlarında kapsamlı değişimler yaşanmıştır. Yürütme alanında yapılan düzenleme ile düalist yapı monist yapıya dönmüştür. Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile TBMM seçimlerinin aynı gün fakat farklı

pusulalarla yapılması olumlu ve olumsuz eleştirileri beraberinde getirmiştir. Yasama ile yürütmenin görev sürelerinin denkliği, siyasal istikrar ve denge açısından olumlu sonuçlar doğuracağı yönünde beklentiyi kuvvetlendirirken; başkanlık sisteminin temel güvencesi sayılan fren ve denge sistemiyle ilgili işlerliğin zedelenebileceği tartışmasını da ortaya çıkarmıştır. Bu şekilde, her ülkede ve her yeni sistem denemesinde doğal olarak gerçekleştiği gibi hem olumlu hem olumsuz yanları ile ilgili beklentilerin oluştuğu bir durum belirmiştir. Yürütmeyi güçlendiren ve bunun karşısında cumhurbaşkanı bünyesinde toplanan yürütme gücüne karşı yasamada nitelikli çoğunluğun onayına bağlı yargısal denetimin de yolunu açan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi kendi içerisinde bir denge oluşturmuştur.



KAYNAKÇA

ABD (2020), s.23 [Erişim Tarihi: 13.01.2020, <file:///C:/Users/admin/Downloads/201502176.pdf>]

Akartürk, E. A. (2010), *Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri*, Yedi Tepe Üniversitesi Yayınları, 19-20.

Akçakaya, M., & Özdemir, A. (2018), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar*, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi, 922-944.

Akın, R. (2008), *TBMM Devleti*, İletişim Yayınları.

Aktaş, M. & Coşkun, B. (2015), *Başkanlık Sistemi*, Liberte Yayınları.

Akyol, T. (10 Temmuz 2018), *Yeni Sistem*, *Hürriyet Gazetesi*.

Aldıkaçtı, O. (1970), *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, Fakülteler Matbaası.

Alkan, H. (2015), *Yarı Başkanlık ve Türkiye’de Sistem Sorunu*, Stratejik Düşünce ve Araştırma Vakfı, s.13.

Alkan, H. (2018), *Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Libert Yayınları.

Anadolu Ajansı (2018), *Yeni Sistemle Hedef Güçlü Koordinasyon Verimli Yönetim*, [Erişim Tarihi: 12.13.2019, <https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/yeni-sistemle-hedef-guclukoordinasyon-verimli-yonetim/1181830>]

Armağan, S. (1978), *1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu*, İÜHF Yayınları.

Arsel, İ. (1965), *Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları*, Mars Matbaası.

Arslan, Z. (2005), *Anayasa Teorisi*, Seçkin Yayınları.

Bakır, Ç. (1989), *Anayasa Bilimi*, BFS Yayınları.

Başkanlık Sistemi Uygulamaları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, s.84 [Erişim Tarihi: 20.01.2021 <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/157360>]

Bektaş, E. (2019), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi Ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri*, Yasama Dergisi.

- Bezci, B.** (2005), *Demokrasi ve Başkanlık Sistemi*, Yönetim Bilimleri Dergisi 3:2, 77-91.
- Bilir, Faruk** (2013), *Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Hükümet Sistemimiz ve Partili Cumhurbaşkanı*, Yeni Türkiye Dergisi, s. 51-50.
- Bingöl, Y. & Durgun, B.** (2017), *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Memur-sen Yayını.
- Bozdağan, R.** (2016), *Türk Tipi Başkanlık*, Hayat Yayınları.
- Bulut, N.** (2010), *Temsilde Adalet-Yönetimde İstikrar İkilemi Bağlamında 12 Haziran 2011 Seçimleri*, EÜHFD.
- Bülbül, G.** (1989), *Islahat Fermanını Hazırlayan Sebepler ve Islahat Fermanı*, Dergipark, [Erişim Tarihi: 18.04.2021, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/261658>]
- Coşkun, V.** (2017), *16 Nisan 2017 Tarihine Kadar Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 3-30.
- Çaha, Ö.** (2008), *Siyasi Düşüncelere Giriş*, Dem Yayınları.
- Çalık, T.** (2018), *2017 Anayasa Değişiklikleri*.Ankara.
- Çam, E.** (1993), *Devlet Sistemleri*, Der Yayınları.
- Çam, E.** (2000), *Çağdaş Devlet Sistemleri*, Der Yayınları.
- Demir, F.** *Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye*, Dergipark, [Erişim Tarihi: 13.06.2021 <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/179450>].
- Demirci, S.** (2018). *Yasama-Yürütme ve Yargı Ekseninden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Dereli, E.** (1998), *ABD ve Fransa Siyasal Sistemleri Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, Der Yayınları.
- Doğan, İ.** (2017), *Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi*, Astana Yayınları.
- Doğru, D.** (2011), *Hükümet Sistemleri Açısından 2007 Anayasa Değişikliği ve Bu Değişikliğin Türk Parlamenter Sistemine Olası Etkileri*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Duran, L.** (1988), *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yayınları.
- Eldem, M. N.** (2007), *Türkiye’de Rejim Sorunu Cumhurbaşkanlığı Krizi ve Başkanlık*, Sobil Yayıncılık.
- Erat, V.** (2015), *Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri*, Yönetim Bilimleri Dergisi, C.13, S.25, s.325-355).
- Erdal, O.** (2008), *1982 Anayasası’nın 2007 yılında 5678 Sayılı Kanunla Değiştirilmesi Süreci Üzerine Düşünceler*, Yetkin Yayınları.
- Erdoğan, M.** (1996), *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitapevi.
- Erdoğan, M.** (1996), *Başkanlık Sistemini Doğru Tartışmak*, Liberal Düşünce Dergisi, 4-12.
- Erdoğan, M.** (2001), *Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset*, Liberte Yayınları.
- Erdoğan, M.** (2011), *Anayasa Hukuku*, Orion Yayınları.
- Eroğlu, C.** (1997), *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayıncılık.
- Esen, S.** (2009), *Türkiye’de Cumhurbaşkanının Doğrudan Halk Tarafından Seçilmesinin Siyasal Sisteme Olası Yansımaları*, Mülkiyeler Birliği Vakfı Yayınları.
- Esen, S.** (2007), *Anayasa Komisyonu Raporu*, TBMM Tutanak Dergisi, Dönem:22 Yasama Yılı:5, s.256.
- Fendoğlu, H. T.** (2010). *Başkanlık Sistemi Tartışmaları*, Başak Matbaacılık.
- Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, [Erişim Tarihi: 12.01.2020, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/157360>]
- Fidan, H.** (2010), *1920-2010 Türk Siyasi Tarihi*, Nobel Yayın Dağıtım.
- Genel Seçim Sonuçları (2013), [Erişim Tarihi: 05.08.2021, <http://www.genelsecim.org/GenelSecimSonuclari.asp?SY=1995>]
- Gezgüç, G., & Uzun, T.** (2017), *Arjantin Siyasi Tarihinde Askeri Darbeler*, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi.
- Gönenç, L. & Ersoy, A.** (2019), *2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, s.66.
- Gönenç, L.** (2011), *Türkiye’de Hükümet Sistemi tartışmalarına Kısa Bir Bakış ve Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği*, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, s.2, [Erişim

http://www.tepav.org.tr/upload/files/13031389625.Turkiyede_Hukümet_Sistemi_Tartismalarına_Kisa_Bir_Bakis_ve_Mevcut_Hukümet_Sisteminin_Niteliği.pdf, s. 2.]

Gözler, K. (2007), *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Kitapevi Yayınları.

Gözler, K. (2010), *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Yayınları, s. 82.

Gözler, K. (2017), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Basım Yayım Dağıtım.

Gözler, K. (2018), *Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan'da Neyi Oylayacağız?*, [Erişim Tarihi: 01.12.2021, <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.pdf>]

Gözler, K. (2019), *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço*, [Erişim Tarihi: 04.02. 2022, <https://anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>]

Gözler, K. (2021), “*Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*” Var mı Böyle Bir Şey?, [Erişim Tarihi: 04.02. 2022, <https://anayasa.gen.tr/cb-kabinesi.htm>]

Gözler, K. (2020), *Genelge Devleti Hukukta Şeklin Önemi Üzerine*, [Erişim Tarihi: 04.02. 2022, <https://anayasa.gen.tr/genelge-devleti.htm>]

Gözübüyük, A. Ş. & Tan, T. (2011), *İdare Hukuku, C.1 Genel Esaslar*, Turhan Kitapevi.

Gözübüyük, Ş. (2003), *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitapevi.

Gül, H. , Kamalak, İ. & Sallan Gül, S. , *Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, s.102. [Erişim Tarihi: 15.01.2021

Gülener, S., & Miş, N. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi. SETA Analiz* (190), 1-25.

Gülsoy, M. T. (2013), *Hükümet Sistemlerini Karşılaştırmak: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, Yeni Türkiye Stratejik Araştırma Merkezi, 257-269.

Günel, E. (2009), *Türkiye'de Demokrasinin Yüzyıllık Serüveni (1908-2008)*, Karakutu Yayınları.

Gürbüz, Ö. (1997), *Dünya'da ve Türkiye'de Uygulanan Seçim Sistemleri ve İdeal Seçim Sistemi İçin Öneriler*, Ankara Barosu Dergisi, 1997/1, 14-19.

Hakyemez, Y. Ş. (2004), *Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Anlayışı*, Seçkin Yayınları.

Hekimoğlu, M. M. (2009), *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye*, Detay Yayıncılık.

İnalçık, H. (2006), *Tanzimat Nedir? Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, Phoenix Yayınevi.

İşçi, M. (2011), *Siyasi Düşünceler Tarihi*, Der yayınları.

İzci, F. (2017), *Yeni Anayasa Çerçevesinde Yürütme Organında Meydana Gelen Değişmeler*, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Van.

Kahraman, M. (2012), *Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya Da Yarı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Hatay.

Kalaycıoğlu, E. (2007), *Cumhurbaşkanlığı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı*, 12-13 Ocak TBB Sempozyumu, TBB Yayını, 176-185.

Kamalak, İ. (2007), *Türk Siyasal Sistemine Yarı Başkanlık Sisteminin İthalinin Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme*, Kalkedon Yayınları.

Karatepe, Ş. (2009), *Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme*, İz Yayıncılık.

Karpat, K. H. (2012), *Türk Demokrasi Tarihi*, Timaş Yayınları.

Koçak, M. (2006), *Batı’da ve Türkiye Egemenlik Anlayışının Değişimi*, Devlet ve Egemenlik, Seçkin Yayıncılık.

Kutsal, A. Ü. (2014), *Türkiye’de Anayasal ve Kurumsal İnşa Bağlamında Modernleşme (1876-1982)*, Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar.

Kuzu, B. (2005), *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi*, Alfa akademi, 1. Baskı, Cilt.1, s.167-229).

Kuzu, B. (2011), *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi*, Babıali Kültür Yayıncılığı.

Küçük, A. (2012), *Türkiye’nin Siyasal ve Anayasal Rejimi*, Orion Kitapevi.

Küçük, A. , *Ak Parti’nin Başkanlık Sistemi Modeli’nin ABD’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri*, Dergipark. [Erişim Tarihi: 15.02.2021 s.28<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/181131>].

Memiş, H. H. (2007), *Hükümet Sistemleri*, Akasya Kitap.

- Miş, N. & Köseoğlu, Ö.** (2018), *Perspektif: Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı*, Seta Yayınları.
- Murat, Y.** (2016), *Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Der Yayınları.
- Newtonand, D.** (2014), s.26 [Erişim Tarihi: 12.01.2020, [file:///C:/Users/admin/Downloads/483223%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/483223%20(1).pdf)]
- Nohutçu, A.** (2018), *Anayasa Hukuku Hocasından Notlar*, Savaş Yayınları.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü. & Ercan, İ.** (2008), *Anayasa Hukuku İdare Hukuku*, İkinci Sayfa Basım Yayım Dağıtım.
- Okandan, R. G.** (1952), *Umumi Amme Hukuku Dersleri*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Okşar, M.** (2012), *1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Okumuş, E.** (2005), *Geleneksel Siyasal Kimliğin Çözülmesinde Tanzimat*, Dergipark, [Erişim Tarihi 17.03.2021, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/52516>]
- Onar, E.** (2005), *Türkiye'nin Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?*, Türkiye Barolar Birliği Yayını, s.71-104.
- Ölker, P. & Aktaş, T.** (2013), *Tanzimat Fermanının Metin Dil Bilimsel Çözümlemesi*, Türk Dünyası İncelemeleri Dergisi, 209-230.
- Özbudun, E.** (2007), *Cumhurbaşkanının Yetkileri ve Seçilme Yöntemi*, Cumhurbaşkanı Seçimi Öncesi Cumhurbaşkanlığı, 12-13 Ocak TBB Sempozyumu, TBB Yayını, Ankara, 236-245.
- Özbudun, E.** (2012), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınevi.
- Özdemir, Y., Çiydem, E. & Aktaş, E.** (2014), *Tanzimat Fermanı'nın Arka Planı*, Kastamonu Eğitim Dergisi.
- Özer, A.** (1984), *Gereğeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası*, Bilim Yayınları.
- Özer, A.** (2010), *Anayasa Hukuku: Genel İlkeler*, Turhan Kitapevi.
- Özkınık, Ö.** (2018), *Anayasa Hukuku*, Pegem Akademi.

- Pamir, A.** (2004), *Osmanlı Egemenlik Anlayışında Sened-i İttifak'ın Yeri*, Dergipark, [Erişim Tarihi, 18.05.2021 <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/628622>]
- Parla, T.** (1991), *Türkiye'de Anayasalar*, İletişim Yayınları.
- Polat, A.** (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* (Yayımlanmamış Yüksek
- Polater, Y. Z.** *Modern Hükümet Sistemlerinde Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Dergipark [Erişim Tarihi: 15.06.2021 <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/155564>]
- Sağlam, M. & Şengül, R.** (2001), *Fransa'da Hükümet Orkestrası'nın Şefi Cumhurbaşkanı mı, Başbakan mı?* , TODAİE Yayınları.
- Sartori, G.** (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Yetkin Basım ve Yayıncılık.
- Sencer, M.** (1984), *1980'e Kadar Türkiye'de Siyasal ve Anayasal Süreçler*, Amme İdaresi Dergisi, 17(4) 3-32.
- Soysal, M.** (1990), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, Gerçek Yayınevi.
- Şahin, E.** (2013), *Türk Anayasa Tarihinde Kurucu İktidarların Meşruluğu Sorunu*, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul.
- Şenel, A.** (2002), *Siyasal Düşünceler Tarihi*, Bilim Sanat Yayınları.
- Şirin, S.** (2019), *1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu Çerçevesinde Kurucu İktidar Tartışması*, Anayasa Hukuku Dergisi, [Erişim Tarihi: 22.04.2021 <http://anayasader.org/wp-content/uploads/2020/05/%C5%9Eirin-AYHD-16.pdf>]
- Tanör, B.** (1997), *Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri*, TÜSİAD, s.66.
- Tanör, B.** (2004), *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri* (11.Baskı), İstanbul.
- Tanör, B.** (2009), *Türkiye'de Kongre İktidarları (1918-2020)*, Yapı Kredi Yayınları.
- Tanör, B.** (2012), *İki Anayasa (1961-1982)*, 12 Levha Yayınları.
- Tanör, B.** (2017), *Kurtuluş, Kuruluş, Cumhuriyet* Kitapları.
- Tavas, İ. H.** (2007), *Türk Anayasalarında Cumhurbaşkanı Seçimi*, Yasama.
- Tunç H. & Bilir F.** (2005), *Anayasa Hukuku Uygulamaları Örnek Çözümlü Olaylar*, Nobel Basımevi.

Tunç, H. & Yavuz, B. (2009), *Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi*, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, S.9

Tunçkaşık, H. , *Başkanlık Sistemi Teori, Pratik ve Tartışmalar*, s.1.2017 [Erişim Tarihi: 10.02.2021 https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/baskanlik_sistemi.pdf]

Turan, M. (2018). *Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Social Sciences Research Journal, 7(3), 42-91.

Turan, M. (2018). *Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Social Sciences Research Journal, 7(3), 42-91.

Turhan, M. (1989), *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Diyarbakır.

Turhan, M. (1989), *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, DÜHF Yayınları.

Turhan, M. (1993), *Hükümet Sistemleri*, Gündoğan Yayınları.

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı (2021), *Amerikan Birleşik Devletleri Siyasi Görünümü*, [Erişim Tarihi, 04.07.2021 <https://www.mfa.gov.tr/amerika-birlesik-devletleri-siyasi-gorunumu.tr.mfa>]

Uçarol, R. (2019), *Siyasi Tarih*, Der Yayınları.

Uluşahin, N. (1999), *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Yetki Yayınları.

Uluşahin, N. (2011), *Türkiye'de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit ve Tehlikeler*, Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi.

Yaman, A. (2014), *Başkanlık Sistemi, Uygulamaları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi.

Yanık, M., Özcan, H. & Akcan, A. (2012), *Uluslararası Anayasa Kongresi Metinler Kitabı 3*, İstanbul Kültür Üniversitesi Yayınları.

Yavuz, B. (2008), *Parlamentar Hükümet Sistemlerinde ve 1982 Anayasası'nda Başbakanın Konumu*, Doktora Tezi, Asil Yayınları.

Yavuz, K. H. (2000), *Türkiye'de Siyasal Sistem Arayışı ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Seçkin Kitapevi.

Yazıcı, S. (1997), *Türkiye'de Askeri Müdahale'nin Anayasal Etkileri*, Yetkin Yayınları.

Yazıcı, S. (2002), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İBÜ Yayınları.

Yazıcı, S. (2009), *Demokratikleşme Sürecinde Türkiye*, İBÜ Yayınları.

Yazıcı, S. (2011), *Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Yıldız, A. (2012), *Türkiye'nin Parlamenter Sisteminde Hükümet*, Murat Kitapevi.

Yücel, B. (2009), *Hükümet Sistemlerinin Rasyonelleştirilme ve Türkiye Örneği*, Adalet Yayınevi.

Yücel, B. (2009), *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, Adalet Yayınevi.

Yücel, Y. & Sevim, A. (1992), *Türkiye Tarihi 4*, Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Zarplı, Ç. (2015), *Siyaset Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Yıl:3, Cilt:3, Sayı:2

Zengin, M. A. (2016), *ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme*, s.11.

Zürcher, E. J. (2013), *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, İletişim Yayınları.