



T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYEDE YENİ YÜRÜTME MODELİ: CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÜMET SİSTEMİ VE PARLAMENTER SİSTEMİN DÖNÜŞÜMÜ**

DOKTORA TEZİ

MURAT UZUNPARMAK

Tez Danışmanı
PROF.DR MUSTAFA GÖRÜN

ÇANAKKALE – 2021



T.C.

ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYEDE YENİ YÜRÜTME MODELİ: CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÜMET SİSTEMİ VE PARLAMENTER SİSTEMİN DÖNÜŞÜMÜ**

Doktora Tezi

Murat UZUNPARMAK

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Mustafa GÖRÜN

Çanakkale – 2021



T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ



Murat UZUNPARMAK tarafından Prof. Dr. Mustafa GÖRÜN yönetiminde hazırlanan ve **09/04/2021** tarihinde aşağıdaki jüri karşısında sunulan “**Türkiye’de Yeni Yürütme Modeli: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Parlamenter Sistemin Dönüşümü**” başlıklı çalışma, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü **Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**’nda **DOKTORA YETERLİK TEZİ** olarak oy birliği/oy çokluğu ile kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri

İmza

Prof. Dr. Mustafa GÖRÜN

.....

(Danışman)

Prof. Dr. Bünyamin BACAK

.....

Doç. Dr. Mustafa KARA

.....

Prof. Dr. Celalettin YANIK

.....

Doç. Dr. Abdullah TAŞTEKİN

.....

Tez No :

Tez Savunma Tarihi : 09/04/2021

Prof. Dr. PELİN KANTEN

Enstitü Müdürü

.. /.. /2021

ETİK BEYAN

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kuralları'na uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi taahhüt ve beyan ederim.

Murat UZUNPARMAK

09.04.2021

ÖNSÖZ

Türkiye'nin farklı il ve ilçelerinde mülki idare amiri ve İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatı ile Dışişleri Bakanlığı yurtdışı teşkilatında görev yapan bir kamu yöneticisi olarak, Türkiye'nin politik ve yönetsel yapısında köklü değişikliğe neden olan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin devlet teşkilatlanma organizasyonunda meydana getirdiği değişiklikleri anlama ve inceleme arzusu bu tezin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Tez hazırlanması gibi zorlu ve meşakkatli süreçlerde bana rehberlik eden, sabır gösteren, destekleyip cesaretlendiren hocalarım, Prof. Dr. Mustafa Görün, Doç. Dr. Mustafa Kara, Prof. Dr. Bünyamin Bacak'a teşekkürlerimi sunarım. Doktora tezimin yazılma sürecinde maddi manevi olarak yanımda olan ve destekleyen aileme ve kıymetli yakın arkadaşlarıma teşekkürü bir borç bilirim.

Murat UZUNPARMAK

Çanakkale, 2021

ÖZET

TÜRKİYEDE YENİ YÜRÜTME MODELİ: CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ VE PARLAMENTER SİSTEMİN DÖNÜŞÜMÜ

Murat UZUNPARMAK

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Tezi

Danışman: Prof. Dr. Mustafa GÖRÜN

09/04/2021 , 350

Demokratik hükümet sistemleri, her ülkenin kendi politik tercihlerine göre belirledikleri yönetim modelleridir. Dünyadaki ülke örneklerine bakıldığında ağırlıklı olarak uygulanan üç temel hükümet sistemi modeli olduğu görülmektedir. Bunlar; başkanlık sistemi, yarı başkanlık sistemi ve parlamenter sistemdir. Bu hükümet modelleri dışında meclis hükümet sistemi olarak adlandırılan ve bir geçiş sistemi olarak kabul edilen, yasama ve yürütme kuvvetinin birliğine dayanan bu sistem farklı bir kategoride değerlendirilmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirleriyle ilişkilerine göre oluşan hükümet sistemleri içerisinde dünyada en fazla tercih edilen model parlamenter sistemdir. Başkanlık sistemi ise, ABD başkanlık sistemi olarak bilinen, kuvvetler ayrılığının sert bir şekilde uygulandığı ve İngiltere'nin Westminster yani parlamenter sistemine karşı oluşturulmuş bir sistemdir. Yarı başkanlık sistemi ise hibrit bir sistem olarak başkanlık ve parlamenter sistemin özelliklerini bünyesinde barındıran Fransa tarafından uygulanan demokratik bir sistemdir.

Bu araştırma, Türkiye'de uzun süredir uygulanan parlamenter sistem temelli demokratik hükümet yapısından başkanlık sistemi temelli bir demokratik yürütme modeli olan "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine" geçilmesine ilişkin incelemeleri barındırır. Sistem değişikliği taleplerinin politik aktörler tarafından süreç içerisinde nasıl dile getirildiği ile yeni bir sisteme geçişin meydana getirdiği değişikliklerin etki ve sonuçları değerlendirilecektir. Türkiye'nin yürütme modelinde yaptığı bu değişikliğin devletin hem siyasi hem de idari

yapısında nasıl bir değişim ve dönüşüm meydana getirdiği, yasama, yürütme ve yargı organlarının bu değişim kapsamındaki yeni rol ve görevleri bu tez kapsamında incelenecektir. Özellikle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş anayasa düzenlemelerinde yürütme merkezli bir hükümet sistemi oluşturulduğu ve yetki, görevlerin bu kapsamda belirlendiği iddiasının gerçekliği betimsel analiz yöntemi ile incelenecektir.

Anahtar kelimeler: Kuvvetler Ayrılığı, Hükümet Sistemleri, Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.

ABSTRACT

NEW EXECUTIVE MODEL IN TURKEY: TURKISH PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM AND TRANSFORMATION OF PARLIAMENTARY SYSTEM

Murat UZUNPARMAK

Çanakkale Onsekiz Mart University

School of Graduate Studies

Doctoral Dissertation in Public Administration

Advisor: Prof. Dr. Mustafa GÖRÜN

09/04/2021 , 350

There have been three leading government systems predominantly implemented in the world shaped and implemented according to each country's own political culture. The presidential system, the semi-presidential system and the parliamentary system. Apart from these well-known systems, the assembly government system, which is considered a transition system, is based on legislative and executive power unity. Government systems mainly based on the relationship between the legislative, executive branch and the principle of separation of powers. Given the number of countries implementing a different political system, the parliamentary system based on the soft separation of power is the world's most applied system. The presidential system is generally known American presidential system, which is based on the strict separation of powers, which emerged in the United States during the 18th century. Semi presidential system is a hybrid system that is based on a mixture characteristic of the parliamentary and presidential system.

This research includes historical discussions on the Presidential system's applicability into the Turkish administrative structure and the transition from the Turkish parliamentary system to a new Turkish presidential system. After the system change in Turkey, the Turkish Parliamentary system has transformed into the American-based presidential system called the System of the Presidency of the Republic. This new government system mainly based upon

American presidential system features. But it is adjusted and adapted according to Turkish political and administrative culture and Turkey's unitary state's structure. The new roles and duties of the legislative, executive and judicial bodies within the scope of change will be examined as a purpose of the thesis. We will also analyse the new administration structure because any system change affects all way of political and administrative manner.

Keywords: Political System, Parliamentary System, Presidential System, Turkish Presidential Government System, New Structure of Administrative Organisation of Turkey, Executive Order.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
ETİK BEYAN	ii
ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
SİMGELER VE KISALTMALAR	xiv
TABLolar DİZİNİ.....	xvi

BİRİNCİ BÖLÜM GİRİŞ

KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE: KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ İLE HÜKÜMET SİSTEMİ VE TÜRLERİ

Giriş	1
1.1. Kavramsal ve Kuramsal Çerçeve: Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ile Hükümet Sistemi ve Türleri	7
1.1.2. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi	7
1.1.3. Hükümet Sistemleri	12
Meclis Hükümeti Sistemi ve Nitelikleri	13
Parlamber Sistem ve Nitelikleri.....	15
Yarı-Başkanlık Sistemi ve Özellikleri	17
Başkanlık Sistemi ve Özellikleri	19
Başkanlık Sisteminin Güçlü ve Zayıf Yanları	23
Başkanlık, Parlamber ve Yarı Başkanlık Sistemlerinde Yürütme Organlarının Karşılaştırılması	28
1.2.Türkiye’de Sistem Tartışmaları ve Tarihçesi.....	30
1.2.1. AK Parti Hükümeti’nin TBMM Anayasa Komisyonuna Sunmuş Olduğu Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisi (2012) ve Değerlendirmeler.....	41
1.2.2. TBMM Anayasa Komisyonuna Sunulan Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisine Getirilen Eleştiriler	44

1.2.3. Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisini Getiren AK Partinin Üzerinde Durduğu Tezler ve Türk Tipi Başkanlık Sistemine Yönelik Karşı Argümanlar	48

İKİNCİ BÖLÜM

SİSTEMİN DÖNÜŞÜMÜ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

2.1. Parlamenter Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	52
2.1.1. Sistem Değişikliğine Götüren Siyasi Süreç	52
2.1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Sistem Değişikliğinin Gerekçeleri	55
2.1.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	57
2.1.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri	59
2.1.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD Başkanlık Sistemindeki Farklar ve Sisteme Yöneltilen Eleştiriler	62
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ABD’de Uygulanan Başkanlık Sistemi ile Benzeşen ve Ayrışan Yönleri.....	62
Siyasi Partilerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteme Yönelik Görüş ve Eleştirileri	76
Venedik Komisyonun Kararı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelik Eleştiriler.....	81
2.1.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme, Yasama ve Yargının Dönüşümü	84
2.2.1. Yasama Organının Hukuksal Dönüşümü ve Anayasada Yasama Organıyla İlgili Yapılan Değişiklikler	88
2.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev ve Yetkileri	89
2.2.3.....Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yetkisi	91
2.2.4. TBMM’nin Üye Seçimine İlişkin Görevleri	94
2.2.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Uyum Kapsamında TBMM İçtüzüğünde Yapılan Değişiklikler	97
2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yargı Organı	101
2.3.1. Anayasada Yargı Alanında Yapılan Değişiklikler	101
2.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yargı Alanında Yapılan Düzenlemelere Getirilen Eleştiriler	111
2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Hukuksal Dönüşümü	116

2.4.1. Yürütmenin Başı: Cumhurbaşkanı	117
2.4.2. Cumhurbaşkanının Seçilme Usulü	118
2.4.3. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri	122
2.4.4. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu	125
2.4.5. Cumhurbaşkanlığı Görevinin Sona Ermesi Halleri.....	132
2.5. Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Yönetmelikler ve Diğer Düzenleyici İşlemler	133
2.5.1. Cumhurbaşkanının Kararname Çıkarma Yetkisi.....	136
2.5.2. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	139
2.5.3. Olağanüstü Hal (OHAL) ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	148
2.5.4 Anayasada Açıkça Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile Düzenlenmesi Öngörülen Alanlar (Mahfuz Alan Tartışması)	152
2.6. Cumhurbaşkanının Diğer Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ile Bireysel Kararları	160
2.6.1. Yönetmelikler	161
2.6.2. Cumhurbaşkanlığı Kararları	164
2.7. Partili Cumhurbaşkanı	166

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLAT YAPISI VE İDARİ YAPININ DÖNÜŞÜMÜ

3. 1. Uyum Kanun Hükmünde Kararnamesi ve İdari Yapının Yeniden Kurgulanması	174
3.2. Başbakanlık Merkezi Teşkilatının Devir ve Tasfiyesi.....	176
3.3. Kapatılan Diğer Kurumlar ve Devir Teslim İşlemleri	178
3.4. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı.....	179
3.4.1. Cumhurbaşkanı	182
3.4.2. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı	183
Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü	184
Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü.....	185
Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü	186
Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü.....	186
3.5. Cumhurbaşkanlığı Personelinin Statüsü	188
3.6. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	189

3.7. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar	192
3.7.1. Devlet Denetleme Kurulu	194
3.7.2. Milli Güvenlik Kurulu ve Genel Sekreterliği	196
3.8. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri	198
3.9. Cumhurbaşkanı Yardımcıları	200
3.9.1. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Yargılanması	203
3.9.2. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Yasama Dokunulmazlığı ve Dokunulmazlığın Kaldırılması	204
3.10. Bakanlıklar ve Bakan	205
3.10.1. Bakanlık Teşkilatı ve Hiyerarşik Kademeler	210
3.10.2. Bakanlık Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar	212
3.11. Askeri Teşkilatlanmada Yapılan Değişiklikler	217
3.11.1. Genelkurmay Başkanlığı	218
3.11.2. Yüksek Askerî Şûra (YAŞ)	219
3.12. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetimindeki Değişiklikler	221
3.12.1. Personel İstihdam Türleri, Unvan Karşılıkları ve Mali Haklara İlişkin Denklikler	223
3.12.2. Genel Kadro ve Usulüne ilişkin Değişiklikler	227
3.12.3. Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlardaki Atama Usulleri	228
3.12.4. Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı Personeline İlişkin Atama Usulleri	238
3.13. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelik Tespit ve Öneriler	239
3.13.1. Yasama ve Yargı Alanına İlişkin Tespit ve Öneriler:	242
3.13.2. Yürütme Organına İlişkin Öneriler:	247
3.13.3. İdari Teşkilat Yapısı ve Uygulamaya İlişkin Tespit ve Öneriler:	252

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME YETKİLERİNİN ANASAYASAL DÜZENLEME SONRASINDA YÜRÜTME LEHİNE GÜÇ VE YETKİ KAYMASI GERÇEKLEŞİP GERÇEKLEŞMEDİĞİNİN ANALİZ EDİLMESİ

4.1. Araştırmanın Önemi ve Amacı	256
4.2. Araştırmanın Yöntemi ve Kapsamı	256
4.3. Verilerin Analizi	257
4.4. Tanımlama ve Yorumlama	258
4.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organında Yapılan Değişikliklerin Görev ve Yetki Bakımından Değerlendirilmesi	258
4.5.1 TBMM'nin Kararname Düzenlenmesine ilişkin Yetkisi.....	259
4.5.2 Kanunların Geri Gönderilmesi ve Veto	262
4.5.3 TBMM Tarafından Kanunla Düzenlenmekte Olan Bazı Düzenleme Alanlarını Doğrudan Cumhurbaşkanı Tarafından Kararname ile Düzenlenmesi	266
4.5.4 TBMM'nin Seçimleri Yenilenme Yetkisi	270
4.5.5. TBMM'nin Bütçe Kanunu Yetkisi.....	273
4.5.6. TBMM'nin Yürütme Organını Denetim Yetkisi.....	276
4.5.7. TBMM'nin Yargı Organına Üye Seçime Yetkisi	285
4.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Organında Yapılan Değişikliklerin Görev ve Yetki Bakımından Değerlendirilmesi	288
4.6.1. Cumhurbaşkanının Seçimleri Yenileme Yetkisi ile TBMM ve Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Birlikte Yapılması	289
4.6.2. Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Bakanlar ile Üst Kademe Kamu Görevlilerini Atama yetkisi	295
4.6.3. Cumhurbaşkanının Kararname Çıkarma Yetkisi ve Olağanüstü Hal	298
4.6.4. Cumhurbaşkanının Yargıya Üye Seçme Yetkisi	306
4.6.5. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri ile Bütçe Kanunu.....	313

BEŞİNCİ BÖLÜM
SONUÇ VE ÖNERİLER

Sonuç ve Öneriler	317
KAYNAKÇA	327
ÖZGEÇMİŞ.....	I



SİMGELER VE KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AY	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
CB	: Cumhurbaşkanı
CBG	: Cumhurbaşkanlığı Genelgesi
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
ÇİİB	: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı
DDK	: Devlet Denetleme Kurumu
DPB	: Devlet Personel Başkanlığı
FETÖ	: Fetullahçı Terör Örgütü
HSYK	: Hâkim ve Savcılar Yüksek Kurulu
HSK	: Hâkim ve Savcılar Kurulu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MAH	: Mahkeme
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MİT	: Millî İstihbarat Teşkilâtı
OHAL	: Olağanüstü Hal

RG	: Resmî Gazete
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SP	: Saadet Partisi
SYL	: Sayılı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
YAŞ	: Yüksek Askerî Şûra
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurulu

TABLÖLAR DİZİNİ

	Sayfa No
Tablo.1 Hükümet Sistemlerinde Yürütme Organının Karşılaştırılması	28
Tablo.2 HSYK ile HSK'nın Karşılaştırılması	105
Tablo.3 Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı	179
Tablo 4. Bakanlık merkez, taşra teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri....	210
Tablo 5. Bakanlık Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar	212
Tablo6. TBMM'nin Görev ve Yetkilerinin Kararname Çıkarılması Kapsamında Karşılaştırılması.	259
Tablo 7. TBMM'nin Kararname Çıkarma Yetkisinin Kapsamı	260
Tablo 8. Kanunların Geri Gönderilmesi Kapsamında TBMM'nin Yetkileri	263
Tablo 9. Bakanlıkların Kurulması Usulü	268
Tablo 10. CBK ile Düzenlenecek Alanlar	269
Tablo 11. Seçimlerin Yenilenmesi	271
Tablo 12. TBMM'nin Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu Yetkisi	273
Tablo 13. TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yetkisi	276
Tablo 14. Meclis Soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile Bakanların Yargılanması	279
Tablo 15. Cumhurbaşkanının Cezai Yargılama Usulü	282
Tablo 16. TBMM'nin HSK'ya Üye Seçimi Usulü	285
Tablo 17. TBMM'nin Anayasa Mahkemesine Üye Seçimi	286
Tablo 18. Cumhurbaşkanın Seçimleri Yenileme Yetkisi	289
Tablo 19. Seçimlerin Aynı Günde Yapılması	292

Tablo 20. Cumhurbaşkanının OHAL Kararı Yetkisi	298
Tablo 21. Cumhurbaşkanının Kararname Çıkarma Yetkisi	301
Tablo 22. Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine Üye Seçimi	306
Tablo 23. Cumhurbaşkanının HSK'ya Üye Seçim Usulü	307
Tablo 24. Cumhurbaşkanının Danıştaya Üye Seçimi	310
Tablo 25. Cumhurbaşkanı Yargıtay Başsavcı ve Vekilini Seçmesi	311
Tablo 26. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkilerinin Karşılaştırması	312

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE: KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİ İLE HÜKÜMET SİSTEMİ VE TÜRLERİ

Türkiye’de özellikle 1980’li yılların başından itibaren ülke siyasetinin gündemine giren ve giderek artan bir biçimde tartışılan sistem değişikliği ya da başkanlık sistemine geçiş talepleri ülkenin politik gündemini uzun süre meşgul etmiştir. 1970’li yıllarda yaşanan hükümet krizleri ile koalisyon hükümetlerinden kaynaklanan istikrarsız yönetim, siyasal tartışmaların parlamenter sistem üzerine odaklanmasına ve sistemin ülke ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kaldığı görüşünü ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle başkanlık ya da yarı başkanlık sistemine geçişin ülkenin siyasi istikrarının sağlanmasına önemli katkılar sunacağı değerlendirilmeye başlanmıştır. Sistem değişikliği düşüncesi ilk olarak 1980 askeri darbesinden sonra oluşturulan Danışma Meclisinin anayasa hazırlanma sürecinde gündeme getirilmiş ancak kabul görmemiştir. Daha sonraki süreçte 1982 Anayasasından kaynaklanan sorunların politikaya yansımaları olarak bazı dönemlerde sistem değişikliği talepleri ülkenin önemli bir gündem maddesi olmaya devam etmiştir. Özellikle tek başına iktidara gelen güçlü liderlerin etkisi ile bu tartışmalar hız kazanmıştır. Güçlü siyasi parti liderleri, özellikle de 1980’li yıllarda Turgut Özal, 1990’lı yıllarda Süleyman Demirel ve 2000’li yıllar ve sonrasında ise Recep Tayyip Erdoğan, hükümet etme süreleri boyunca belirli periyotlarla başkanlık sistemine geçiş için, fikir ve taleplerini kamuoyu ile paylaşmışlardır. Türkiye’nin politik kavga ve çıkmazlar ile kendi içindeki kısır tartışmalarla enerjisini tükettiği iddiası parlamenter sistem kaynaklı olduğu sık sık dile getirilmiştir. Hızlı karar alma mekanizması olan ve güçlü bir yürütme imkânı sağlayan başkanlık sistemine geçilmesinin ülkenin siyasi, yönetsel ve ekonomik istikrarına çok büyük bir katkı sağlayacağı, ulusal ve uluslararası alanda daha etkin bir Türkiye’nin oluşmasına katkı sunacağı ifade edilmiştir. Askeri ve bürokratik oligarşiden şikâyet eden siyasi parti liderlerinin, yürütme görev ve yetkisinin her ne kadar seçilmiş bir hükümet eliyle yerine getiriliyor olmasına rağmen, devlet içerisindeki bürokratik vesayetçi yapı ve zihniyetin siyaseti dizayn etme arzuları ile siyasete devamlı müdahaleleri nedeniyle mevcut statükocu yapıdan kurtulmanın sistem değişikliği ile mümkün olabileceğini savunmuşlardır. Güçlü bir yürütme yani meşruiyetini doğrudan halktan alan güçlü bir başkanla, statükocu idari ve askeri oligarşiden kurtulmanın

mümkün olacağı iddiası, sistem değişikliği talebini uzun süre ülke gündeminde tutmuştur. Ülkenin maruz kaldığı ve parlamenter sistem krizleri olarak bilinen; kısa süreli, koalisyon hükümetleri ile yönetimde istikrarın sağlanamadığı gerçeği ile mevcut yapının askeri darbelerle kesintiye uğraması sistem tartışmalarının merkezinde yer almıştır. Koalisyon hükümeti krizlerine ek olarak cumhurbaşkanı seçimlerinde yaşanan kriz ve tartışmalar, milletvekili transferleri ile iktidarı değiştirme manevraları, parlamenter sistemin bir sonucu olarak kabul edilmiştir. Parlamenter sistem krizlerine yakın tarihimizden örnek olarak, 22 Mart 1980’ de görev süresi sona erecek cumhurbaşkanı Fahri Korutürk’ten boşalacak cumhurbaşkanlığı makamına TBMM’de yapılan 115 oylama sonucunda cumhurbaşkanı seçilememiş olması nedeniyle bu makam 5 ay boş kalmıştır. Bu durum 1980 askeri darbesinin de gerekçelerinden biri olmuştur (Yıldırım, H 2017: 85). Bu gibi nedenlerle TBMM’de anayasayı değiştirme çoğunluğunu sağlayan iki parti, AK Parti ve Milliyetçi Hareket Partisi’nin (MHP) 2016 yılında uzlaşarak hazırladığı anayasa değişikliği teklifi sistemin dönüşümüne zemin hazırlamıştır. Sistem değişikliğine neden olan bu anayasa değişikliği teklifinin kabulü başkanlık sistemi esas alınarak Türkiye’ye özgü yeni bir hükümet modeli oluşturulmasına imkân sağlamıştır. Türkiye’nin siyasi ve idari gerçeklerine uygun bir sistem olarak tanımlanan ve diğer ülkelerde özellikle Latin Amerika ülkelerinde uygulanan başkanlık sistemlerinde kriz oluşturabilecek unsurlardan arındırıldığı ifade edilen bu yeni sistem “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş için verilen anayasa değişikliği önerisinin gerekçesi incelendiğinde, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin niteliklerinin nelerden oluştuğu ve böyle bir değişikliğin neden zorunlu olduğu hususları açık bir biçimde ifade edilmiştir. Bu bilgiler ışığında başkanlık sistemi temelli cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Türkiye’ye özgü nitelikleri olan ve uygulamada başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde krize neden olan kuralların elimine edilmesi ile oluşturulmuş rasyonel bir başkanlık sistemi olduğu söylenebilir.

Bir ülkenin hükümet sisteminde değişikliğe gitmesi, elbette ki o ülke için dönüm noktası sayılacak radikal bir siyasi karardır. Ülkenin idari ve siyasi yapısı ile demokrasi kültürünü de değiştirip dönüştürecek önemli bir adımdır. Bu nedenle bu radikal değişimin nelere yol açacağı önceden tasarlanmalı, sistemde sorun olabilecek hususlar önceden öngörülmelidir. Sistemin

dönüşümünde sıkıntıya neden olacak her husus özenle tespit edilip ona göre alternatifli çözüm önerileri sunabilecek bir alt yapı oluşturulmalıdır. Sadece anayasada yapılacak bir değişiklik ya da mevzuatlarda yapılan düzenlemeler dönüşümü sağlamakta tek başına yeterli olmayacaktır. Sistem değişikliğinden nelerin beklendiğinin uygulayıcılara yani hem siyasetteki hem de bürokrasideki taraflara iyi anlatılması sistemin iyi işlemesi için kritik bir öneme sahiptir. Değişimin uygulayıcılar tarafından özüm senerek tatbik edilmesi ancak sistemin uygulayıcıları tarafından iyi anlaşılması ile mümkündür. Yoksa sistem değişiminden beklenen gerçek fayda sağlanamamış olur. Sonuç itibariyle sistemin hukuken tasarlanması ile sahada tatbiki ayrı şeylerdir. Tercih edilen her sistemin kendine has politik ve ekonomik sonuçlarının olacağı açıktır. Bu nedenle bir sistemin başkanlık ya da parlamenter sistem olmasının bir ülkenin bütün politik meseleleri dahil, kamu harcamaları, politik istikrar, ticaret politikası gibi bir çok alana etki ettiğine ilişkin ampirik deliller olduğu ifade edilmiştir. Sistem değişikliği tercihinin, demokrasinin gelişimine de etki ettiği kabul edilmektedir (Ishiyama, 2012: 177). Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sonrasında sisteminin uygulamadaki işleyişine ve sistem değişikliğinin sonucu olarak ülkenin siyasi, idari yapısında meydana gelecek değişim ve dönüşümleri inceleme ve araştırma gereği doğmuştur. Bu hükümet modelinin devlet yönetimine ve ülkenin siyasal yapısına neler kazandıracağı ve işleyişte nasıl sorunlar ortaya çıkaracağı, hukuki ve idari alanlara ilişkin yapılan kanuni değişiklikler, yasama yürütme ve yargı da nasıl bir dönüşüm gerçekleştirdiği incelenecektir.

Hangi hükümet sisteminin demokrasinin sürdürülmesi ve devamının sağlanmasında daha etkili bir yönetim sistemi olduğu tartışılmaktadır. Bu nedenle özellikle başkanlık sistemi ile parlamenter sistem üzerinden hangisinin tercih edilmesi gerektiği konusunda da fikir birliği sağlanamamıştır. Hatta bu iki sistemin dahi farklı ülkelerde farklı uygulamaları ve sonuçları da gözönüne alındığında hangi sistemin diğerine göre daha avantajlı olduğuna karar vermek zorlaşmaktadır. Bu nedenle herhangi bir sistemin üstüğünü ele alınarak bir değerlendirme yapmak yerine her sistemin uygulandığı ülkenin politik kültürü üzerinden bir değerlendirme yapılması daha bilimsel bir bakış açısı sunacaktır.

Bu çalışmada aşağıda belirlediğimiz sorularla sınırlı kalmamak şartıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini değerlendireceğiz.

1. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi bir ara model midir? Yoksa kurgulanan yeni bir hükümet sistemi midir?
2. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi iddia edildiği gibi bir kuvvetler birliği sistemi mi önermektedir?
3. Türk tipi başkanlık modeli olarak da ifade edilen bu sistem hangi parametreler üzerine kurulmuş ve kurgulanmıştır?
4. Yasama yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirleriyle olan ilişkileri nasıl bir hukuki temel üzerine bina edilmiştir?
5. Bir ülkede uygulanan anayasal sistem ve politik çevre elbette ki yasama, yürütme, yargı ilişkilerini belirleyecek önemli bir unsurdur. Bu nedenle politik sistem hükümet sistemi açısından da önemlidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Türkiye’de nasıl bir politik sistem öngörülmüştür?
6. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, ABD başkanlık sistemi ile benzer ve ayrılan yönleri nelerdir?
7. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi otoriter bir yapı mı öngörmüştür ya da otoriter bir yapıya dönüşme ihtimali var mıdır?
8. Anayasa değişikliği sürecinde ve halk oylaması mitinglerinde iddia edilen rejim değişikliği argümanları ne kadar doğrudur?
9. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile kamu yönetiminde nasıl bir dönüşüm gerçekleşecektir?
10. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak olan kararnamelerin yetki ve sınırları nelerdir?
11. Başbakanlık ve bazı bakanlıkların kurumsal yapısı nasıl dönüştürülmüştür?
12. Cumhurbaşkanının siyasi bir partiye üyeliğinin yani partili cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin siyasi hayata ve devlet yönetimine etkileri neler olacaktır?
13. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi siyasi kültürü nasıl etkileyecek ve dönüştürecek?

14. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik siyasi partilerin eleştirileri ile Avrupa Konseyi danışma organı Venedik Komisyonunun cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine getirdiği eleştiriler nelerdir?

15. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile cumhurbaşkanı ve bakanlar arasındaki ilişkilerde neler değişmiştir?

16. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kamu personel rejiminde meydana gelen değişiklikler nelerdir?

17. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yeniden oluşturulan kurum ve kuruluşlar ile cumhurbaşkanlığı merkezi teşkilat yapısı nasıl organize edilmiştir?

18. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürütme odaklı bir sistem kurgulayıp kurgulamadığı, denge ve denetleme unsurlarını barındırıp barındırmadığı incelenecektir.

Çalışmanın genel çerçevesi yukarıda sayılan sorular üzerinden oluşturulmakla beraber daha kapsamlıdır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde, kuvvetler ayrılığı üzerinden tasnifi yapılan hükümet sistemlerinin temel kavramları ele alınacaktır. Ayrıca hükümet sistemlerinin ayırt edici özellikleri karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir. Bu durumlara ek olarak Türkiye'de sistem tartışmalarının tarihsel süreci ve AK Parti hükümetinin ilk somut sistem değişikliği teklifi olan Türk tipi başkanlık sisteminin neleri öngördüğü ve ne tür yenilikler getirdiği ve bu sisteme getirilen eleştiriler kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temelini oluşturan Türk tipi başkanlık sistemi önerisi cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin anlaşılması açısından önem arz etmektedir.

İkinci bölümde, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine götüren siyasi süreç ile kurgulanan bu sistemin nitelikleri, ABD başkanlık sistemi ile benzeşen ve ayrışan yönleri karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Ayrıca cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde, sistem değişikliğine destek veren ve karşı çıkan siyasi partilerin kullandıkları argümanların neler olduğu ele alınacaktır. Ulusal ve uluslararası arenada da gündeme gelen sistem değişikliği tartışmalarının bir yansıması olarak Avrupa Birliği Venedik Komisyonu'nun yeni kurgulanan sisteme ilişkin görüş ve eleştirilerine de ayrıca yer verilecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş için yapılan anayasa değişikliklerinde özellikle

yasama organı ile yargı organında yapılan değişiklikler parlamenter sistemdeki durumları göz önünde bulundurularak incelenecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte kuvvetlerin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine göre yeniden oluşturulması ve bu yeni yapılanmanın siyasi ve hukuki etkileri değerlendirilecektir. Yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ile seğıilme usul ve esasları incelenecektir. Cumhurbaşkanına verilen kararname çıkarma yetkisinin kapsamı ve sınırları ile hangi düzenleyici işlemleri yapabileceği ve partili cumhurbaşkanının Türk politik hayatına nasıl bir etkisi olacağı avantaj ve dezavantajları değerlendirilecektir Doktrinde cumhurbaşkanlığı kararnameleri (CBK) konusunda tartışmalı olan bazı alanlar ve eleştiriler de özellikle incelenecektir.

Üçüncü bölüm, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin devlet teşkilat yapısında meydana getirdiği köklü değişiklikler ile cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı, cumhurbaşkanlığı yardımcılarını, bakan ve bakanlıklarının yeni yapılanmadaki yerleri ele alınacaktır. Ayrıca parlamenter sistemde var olan kurum ve kuruluşlardan (başbakanlık gibi) bir kısmının kapatılması ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine entegre edilmesine ilişkin dönüşüm süreçleri incelenecektir. Yeni kurulan kamu kurum ve kuruluşlarının hangileri olduğu, sistem içerisindeki konumlarına ek olarak devlet personel rejiminde yapılan değişiklikler kapsamlı bir şekilde ele alınacaktır.

Dördüncü bölümde, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı ve TBMM'nin yetkilerinin parlamenter sisteme göre karşılaştırılması ile denge ve denetim mekanizması açısından güç ve yetkinin hangi kuvvet lehine temerküz ettiği ABD başkanlık sistemi de göz önünde bulundurularak analiz edilecektir. Böylece sistem oluşturulurken eşit bir kuvvetler üzerinden mi yoksa bir organın üstünlüğüne dayanan bir sistem mi kurgulandığı belirlenmiş olacaktır.

Beşinci ve son bölümde sonuç ve öneriler tartışılacaktır.

1.1. Kavramsal ve Kuramsal Çerçeve: Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ile Hükümet Sistemi ve Türleri

Hükümet sistemlerinin tanım ve tasnifindeki temel belirleyici esas kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Hükümet sistemlerinin ne olduğunun anlaşılması açısından öncelikle kuvvetler ayrılığı teorisinin nasıl ortaya çıktığı ve bu kavramdan ne anlaşılması gerektiğinin belirlenmesiyle mümkündür. Yasama ve yürütmenin (yargı hariç) birbirleri ile olan ilişkileri ve yetkilerin dağılımı üzerinden hükümet sistemi türleri ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kuvvetler ayrılığı ilkesi modern anayasalarda ve demokratik devletlerde hem hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında hem de bireylerin özgürlüklerinin korunmasında önemli bir ilke olarak kabul edilir. Devlet egemenliğinin ya da otoritesinin kullanılmasında gücün temerküzünü önlemek böylelikle gücün farklı kuvvet ve organlar tarafından kullanılarak bireyin ve toplumun haklarını korumak kuvvetler ayrılığının temel esaslarından biridir. Bu nedenle kuvvetler ayrılığı ilkesi hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında ve bireysel özgürlüklerin korunmasında önemli bir parametre olarak tarih boyunca tartışılmıştır. Kuvvetler ayrılığı ilkesi kavramının ne anlama geldiğinin incelenmesi bu açıdan önem arz etmektedir.

1.1.2. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi

Kuvvetler ayrılığı; devlet yönetim yetkisinin sınırlarının keyfi olarak aşılmasını sınırlandırmak amacıyla yasama yürütme ve yargı işlevlerinin ayrı ve bağımsız organlar arasında paylaşılmasıdır (www.britannica.com, 2019). Yasama yürütme ve yargı yetkilerinin ayrı organlar eliyle kullanılmasıdır. Kuvvetlerin ayrılığından kastedilen, devlet güç ve egemenliği, otoritesi tek olmasına rağmen fonksiyonlarının yani görevlerinin ayrılığıdır. Bu ise devlet iktidarında bulunan çeşitli görevlerin farklı kuvvetler ya da organlar tarafından yerine getirilmesi demektir (Özbudun, 1988: 137). Kuvvetler ayrılığı ilkesini ilk dile getiren ve analizini yapan Aristo'dur. Atina ve Yunan şehirlerindeki çalışmalarının sonucu olarak Politika kitabında üç ana devlet kuvveti olduğunu belirtir. Bu kuvvetler ise, genel kurul, kamu kurumları ve yargı kuvvetidir. Aristo'nun kuvvetler ayrılığı tanımlamasında organların fonksiyonları kesin

olarak birbirinden ayrı olmaktan ziyade içiçe geçmiş durumdadır. Kanun koyma yetkisi ve yürütme üzerinde kontrol gücü olan parlamento; ilk bakıldığında hem yürütme hem de yargı gücünü kendi bünyesinde toplamıştır. Ancak yürütme gücü farklı kişi ve organlar arasında paylaşılmıştır. Yargı kuvveti de bugünkü anlamında ayrı bir kuvvet olmaktan ziyade yürütme gücü olan hükümdarların yetkisi kapsamındadır (Farlie, 1923: 393). Bu tasnif bugünkü anlamda tam anlamıyla bir kuvvetler ayrılığı olarak ifade edilemese bile devlet otoritesinin farklı kuvvetler ve organlar arasında dağıtılmasını amaçlaması bakımından önemli bir tasniftir.

Modern anlamda kuvvetler ayrılığı ilkesinin kurucu babaları olarak John Locke ve Montesquieu kabul edilir (Möllers, 2013: 17). Locke, kuvvetler ayrılığı ilkesini üç kısma ayırmıştır. Bu kuvvetler ise yasama, yürütme ve federatif kuvvettir. Yürütme kuvveti, yargıyı da içine alan bir iç yönetim kuvveti olarak belirtirmiştir. Federatif kuvveti, dış ilişkiler, savaş ve barışa karar verme yetkilerinin kullanılması olarak ifade eder. Yasamayı ise üstün güç olarak kabul ederek, yürütme ve federatif kuvvetin yasamanın kontrolünde olmasından bahseder. Bu üç kuvvetin ayrı olması gerektiğini ifade eden Locke, bu kuvvetlerin ayrı organlar ya da kişiler tarafından kullanılması gerektiğini düşünmemiştir (Farlie, 1923: 395,396). Locke, buradaki tasnifinde yargı organını ayrı bir kuvvet olarak görmemiştir. Hobbes, Lock'un kuvvetler ayrılığı teorisi anlayışının, 17. yüzyılda İngiltere'de devam eden parlamento ile monarşik yürütme kuvveti arasındaki kurumsal sorunlardan kaynaklanan devrim krizlerinin sonucu olduğunu belirtir (Möllers, 2013: 22). Kuvvetler ayrılığı ilkesini halk egemenliği ve temsili hükümet kapsamında inceleyen ilk kişi Locke 'dur (Feyzioğlu, 1947: 51). Özgürlüklerin güvencesi olarak kuvvetler ayrılığı ilkesini kabul edip değerlendiren ilk kişinin de Locke olduğu kabul edilir (Erdoğan, 1996: 100).

Montesquieu, kuvvetler ayrılığı teorisini İngiliz hükümeti ve anayasası üzerine yaptığı çalışmalar ve Locke 'un kuvvetler ayrılığı kuramından etkilenecek oluşturmuştur. Montesquieu, kuvvetler ayrılığı ilkesini yasama ve yürütme ki bunu iki bölüme ayırmıştır, uluslararası ilişkiler ve sivil ilişkiler diye, son olarak da Locke'den farklı olarak yargı olarak belirlemiştir (Farlie, 1923: 396). Yargı organını ayrı bir kuvvet olarak kabul ederek kuvvetler ayrılığı ilkesini üçlü yapıya dönüştüren ilk modern düşünür, Montesquieu olmuştur (Möllers, 2013: 18). Montesquieu'nün kuvvetler ayrılığı teorisine göre egemenlik, yasama, yürütme ve yargı organlarından oluşan ve farklı organlar ve kişiler tarafından kullanılan bir yapıdan oluşmalıdır.

Bunun birinci nedeni olarak; insan tabiatı elindeki kuvveti kötüye kullanmaya meyillidir. Kuvvetin suiistimal edilmemesinin tek çaresi bir kuvvetin diğer kuvveti durdurmasıdır. İkinci neden ise, kanunlara uyulsa bile bu kuvvetlerin ikisi veya üçünün aynı organın eline geçmesi vatandaşların hak ve hürriyeti açısından tehlike doğuracak olmasıdır. Yasama ve yürütmenin aynı organda ya da kişide olması otoriter ve baskıcı bir yönetime neden olacaktır. Şöyle ki, yargı ve yasamanın aynı organda birleşmesi demek kanunu koyucu ve aynı zamanda kanunların uygulayıcısının aynı kişi olması, vatandaşların hayatı ve özgürlüğü üzerinde keyfi kararlar alabilecek bir sonucu doğurabilmesidir. Yargı ve yürütmenin bir kişi ya da organda birleşmesi yani yürütme ile birleşen bir yargının, zulümlere neden olacağı belirtilmiştir (Feyzioğlu, 1947: 51,52). Montesquieu’de, kuvvetler ayrılığı ilkesini vatandaşların özgürlüğü açısından, otokrasiye karşı bir silah olarak kabul eder (Radin, 1938: 853). Sonuç olarak, Montesquieu’ye göre; yasama, yürütme ve yargı kuvveti sınırlı kuvvetlerdir. Yasama kendi koyduğu kuralları uygulayamadığı için, yürütme yasamanın koyduğu kuralları uyguladığı için, yargı da sadece kanunları telaffuz eden birer ağız olduğundan üç kuvvet de sınırlı yetkiye sahiptir. Bir sistemdeki hak ve hürriyetlerin güvencesi bu üç kuvvetin kendi görev alanlarının dışına taşmaması ile mümkündür (Şenel, 2002: 355). Bu üç kuvvetin bir kişi ya da organda birleşmesi her şeyin sonu demektir (Farlie, 1923: 396).

Hem Locke hem de Montesquieu, kuvvetler ayrılığı ilkesini mutlak iktidarlara karşı kişisel özgürlükleri korumak amacıyla savunmuşlardır. Hedefleri ya da amaçları, mutlak iktidarı sınırlamaktır (Möller, 2013: 41). Montesquieu’nün kuvvetler ayrılığı kuramını Locke’un kuramından ayıran husus ise, kuvvetler ayrılığı ilkesini özgürlüklerin güvence altına alınmasında kesin zorunlu şart olarak kabul etmesidir. Bu nedenle kuvvetler arasında bir erkin diğerinden üstün olması kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmayacağı için, her kuvvetin ayrı ve bağımsız organlar ve kişiler tarafından kullanılması gerektiğini söyler. Böylece kuvvetler devlet otoritesini kendi aralarında koordine ederek kullanmak zorundadırlar. Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) uygulanan başkanlık sistemindeki “checks and balances” yani denge ve denetleme formülasyonu Montesquieu’nün bu düşüncesinden ilham alınarak oluşturulmuştur. Brookes, yasama meclisinin iki meclisten oluşması gerektiğini, bu yapının ekstra bir denetleme mekanizması oluşturacağını kabul eder (Brookes, 1951: 55). Maurice Vile, kuvvetler ayrılığı doktrinin saf hali olarak tanımladığı kendi teorisini üç temel üzerine oturtur. Birincisi; yasama,

yürütme ve yargı arasında fonksiyonel anlamda bir ayrım olmalıdır. İkincisi; yasama, yürütme ve yargı kuvvetinin üç ayrı bağımsız organ arasında bölünmelidir. Son olarak ise yasama, yürütme ve yargı organlarında çalışan kişilerin aynı anda diğer organda görev yapmaması olarak belirtilir (Belamy, 1996: 437).

Modern anayasacılığın temeli sayılan kuvvetler ayrılığı ilkesi ile devlet gücünün sınırlandırılmasının fikir babaları olan Locke ve Montesquieu'nün bu düşünceleri 1787 ABD anayasasının ve 1789 Fransız ihtilalin temelini oluşturmuştur. Bu fikirler önce Avrupa'ya daha sonrada diğer ülkelere liberal demokratik devlet formunda yayılmıştır (Keman, 2009: 72, 73). Ancak modern anlamda kuvvetler ayrılığı ilkesi, Montesquieu tarafından tanımlandığı şekliyle devletler tarafından uygulanmamıştır. Değişen ve dönüşen devletlerin yetki ve sorumlulukları kuvvetler ayrılığı ilkesinin de farklı biçimlerde uygulanması sonucunu doğurmuştur. Modern devletler üçlü yapıdaki kuvvetler ayrılığını aynen uygulamak yerine devlet içerisinde farklı yetkileri olan kurumlar oluşturmuşlardır. Özel uzmanlaşmış mahkemeler, özerk düzenleyici kuruluşlar, merkez bankası, yüksek hesap denetim organı, kamu denetçiliği ve yüksek seçim kurulları gibi yürütmeyi denetleyen ya da politika oluşturan organlar ile kanunları uygulayan kurumlar oluşturulmuştur (Ackerman, 2011: 248). Bu organların devlet yönetimi içerisinde ayrı bir güç olduğu ve genel devlet otoritesini paylaştıkları belirtilebilir.

Sonuç olarak modern anayasacılığın temelini oluşturan kuvvetler ayrılığı ilkesi; siyasal güç ve iktidarı paylaşma aracıdır. İktidar ve gücün kötüye kullanılması engellemek, birbirlerinden bağımsız ve ancak karşılıklı olarak birbirlerini denetleyip dengeleyen organların varlığına bağlıdır (Erdoğan, 1996: 99). Yasama, yürütme ve yargının tek organda ya da kişide birleştiği durumlarda ise kuvvetler birliğinden bahsedilir. Böyle bir durumda hak ve özgürlüklerin hiç olmadığı ya da kısmi olduğu kabul edilir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin Türkiye'de uygulanmasına bakacak olursak, Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasasında kuvvetler birliği sistemini yürütmenin yasama organında birleştiği meclis hükümeti sistemini benimsemiştir. “Teşri salâhiyeti ve icra kudreti Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder” demek suretiyle yasama yetkisi ile ve yürütme gücü mecliste birleşmiştir (1924 AY m.5). Bu nedenle kuvvetler ayrılığı ilkesinin açıkça uygulandığı ilk anayasa 1961 anayasasıdır. 1961 Anayasası yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı kuvveti düzenlemiştir. Yasama ve yargıyı yetki başlığı ile düzenlerken yürütmeyi görev olarak

belirtmiştir (1961, AY.m.5,6,7). Anayasa Mahkemesi 1967/49 sayılı kararında 1961 Anayasasının, 1924 Anayasasından en bariz farkının kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiş olması olarak ifade eder (AYM, E: 1967/49 E.1967/10 K. 1967/49). Anayasa Mahkemesi'nin 1969/6 sayılı kararında ise kuvvetler ayrılığı ilkesinin yumuşak bir ayrılık oluşturduğunu belirtmiştir (AYM, E: 1967/19 K:1969/6). 1982 Anayasası da 1961 Anayasasındaki gibi kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiştir. 1982 Anayasası 1961 Anayasasından farklı olarak yürütme organını yetki ve görev başlığı altında düzenlemiştir (1982 AY, m.8). 1982 Anayasasının başlangıç bölümünde kuvvetler ayrımının ne anlama geldiğini de ayrıca ifade edilmiştir. “Kuvvetler ayrımının, devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir iş bölümü ve iş birliği olduğu ve üstünlüğün ancak anayasa ve kanunlarda bulunduğu” belirtmiştir. Anayasanın temel görüş ve ilkelerini belirten başlangıç bölümünün anayasaya dahil olduğu (AY, m.176) kabul edildiğine göre kuvvetler ayrımından ne anlaşılması gerektiği anayasada belirtilmiştir. Anayasa, kuvvetlerden herhangi birinin üstünlüğünden ziyade anayasa ve kanunların üstünlüğüne vurgu yapmıştır. Anayasa mahkemesinin kararları göz önüne alındığında kuvvetler ayrılığı ilkesinin ne anlama geldiği ve öneminin ne olduğunu belirten bazı kararları vardır. “Kuvvetler ayrılığı ilkesi, demokrasilerin varlığını gösteren, demokrasileri dikta rejimlerinden ayıran; hak ve özgürlüklerin güvencesini sağlayan temel esaslardan birisidir” (AYM, E: 1985/8 K: 1986/27). “Hukuk devletin ve hukukun üstünlüğünün gerçekleşmesi ancak kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanması ile mümkündür” (AYM, E: 1989/12 K: 1990/1). “Egemenliğin kullanılmasında yetkili organlar belirlenmiş, kuvvetler ayrımı anayasanın temel ilkesi olarak kabul edilmiştir” (AYM, E: E: 1993/26, K: 1993/28). Bu kararlar kuvvetler ayrılığının hak ve özgürlükler ile demokrasi açısından ne kadar önemli bir ilke olduğunu vurgulanmıştır.

Sonuç olarak Türk anayasaları açısından 1961 ve 1982 Anayasalarında kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. Demokratik hukuk devleti ile hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını sağlayan; devlet egemenliğinin dikta rejimine dönüşmesini engelleyen, yumuşak kuvvetler ayrılığı, her iki anayasanın temel ilkesi kabul edilmiştir.

1.1.3. Hükümet Sistemleri

Anayasal demokrasilerde devlet gücünün ya da egemenliğinin kullanılması yasama, yürütme ve yargı organları arasında bölünmüştür. Egemenlik kavramının ne anlama geldiğine bakacak olursak Soysal, egemenliği "devlet içinde en yüksek irade" yani iktidar gücünün kaynağı olarak tanımlar (Soysal, 2003: 171). İşte bu devlet iktidarının kaynağı olan egemenliğin kullanılması kuvvetler arasında bölüşülmüştür. Bu kuvvetlerin birbirleri ile olan ilişkileri ile görev ve yetkileri devletin temel hukuki metni olan anayasada belirlenmektedir. Bu kuvvetlerin görev ve yetkileri ile kuvvetlerin birbirleriyle ilişkilerine göre hükümet sistemleri ortaya çıkmaktadır. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin oluşumları ve ilişkilerine (Onar, 2005: 75), bu kuvvetler arasındaki ayrılığın sert ya da yumuşaklığına göre hükümet sistemlerini ortaya çıkarmaktadır. Demokratik devletlerde yargı kuvveti her zaman ayrı ve bağımsız olarak kabul edildiğinden hükümet sistemlerinin tespitinde dikkate alınmamıştır. Çünkü siyasi rejimin niteliğinin belirlenmesinde kuvvetler ayrılığı, siyasi bir ilkedir. Yargı ve yargılamada siyasi bir fonksiyondan ziyade hukuksal gerçeğin ortaya çıkarılması amaçlandığından hükümet sistemlerinin belirlenmesinde sadece yasama ve yürütme arasındaki ilişki dikkate alınmaktadır (Teziç, 2001: 389).

Hükümet sistemleri genel olarak, kuvvetler birliği ve ayrılığı sistemleri olarak iki kısma ayrılır. Kuvvetlerin yürütmede birleştiği durumlarda diktatörlük veya mutlak monarşi ortaya çıkarken, kuvvetlerin yasamada organında birleştiği durumlarda meclis hükümeti sistemi ortaya çıkmaktadır. Kuvvetlerin ayrıldığı durumlarda ise kuvvetler sert bir biçimde ayrılmışsa başkanlık sistemi, yumuşak bir kuvvetler ayrılığı varsa parlamenter sistem ortaya çıkmaktadır (Gözler, 2004: 84).

Görüldüğü üzere demokratik ülkelerdeki hükümet sistemlerini üç başlık altında toplayabiliriz. Yürütmenin de yetkilerini kullanan bir yasama organı varsa bu sistem meclis hükümeti sistemidir. Yasama hem kanun koyan hem de koyduğu kanunları uygulayan bir yapı arz eder. Yürütmenin yasamanın içerisinden çıktığı ve kuvvetlerin yumuşak bir biçimde ayrıldığı parlamenter sistemde ise yasama ve yürütme içi içe geçmiştir. Başkanlık sistemi ise yasama ve yürütme kuvvetinin kesin ve sert bir biçimde birbirlerinden ayrıldığı denge ve denetim mekanizmasıyla kuvvetler arasında iş birliğinin sağlandığı, ABD’de ortaya çıkan bir

hükümet sistemidir. Son olarak da parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin özelliklerini bünyesinde barındıran melez bir uygulama olan yarı başkanlık sistemi vardır. Erdoğan (1996: 104), hükümet sistemlerini kuvvetler ayrılığına dayanan başkanlık sistemi, kuvvetler birliğine dayanan meclis hükümeti sistemi, kuvvetlerin “iş birliğine” dayanan parlamenter sistemi olarak üçe ayırır. Yarı başkanlık sistemini karma sistem ya da melez parlamentarizm olarak nitelendirir. Doktrinde, hükümet sistemlerinin ayrı kategorilere ayrılmasında üç önemli ve ortak temel üzerinden sınıflandırıldıkları görülür. Bunlardan ilki siyasi liderlerin seçilme prosedürleri kapsamında yapılan sınıflandırma, ikincisi siyasi liderlerin görevine son verilme prosedürleri kapsamındaki ayırım ve son olarak siyasi liderlerin anayasal ve politik yetkilerine göre yapılan sınıflandırmadır. Genel olarak bu üç ortak temel üzerinden hükümet sistemleri sınıflandırılmaya çalışılsa da bu kapsam dışında kalan farklı sınıflandırmaları da söz konusudur (Elgie, 1998: 221).

Dünyadaki demokratik devletlere baktığımızda bir istisna dışında (İsviçre Meclis Hükümeti Sistemi) ya başkanlık ya parlamenter ya da yarı başkanlık sistemi ile yönetilmektedir (Staphan ve Skach, 1993: 3).

Meclis Hükümeti Sistemi ve Nitelikleri

Rousseau’nun egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesinden hareketle meclis hükümeti sistemi ilk kez Fransız Devriminde anayasal demokratik hükümet modeli olarak uygulanmıştır (Turhan, 1989: 24’den Akt: Sezginer, 2010: 31). Yasama ve yürütme yetkisinin seçilmiş bir mecliste toplandığı konvansiyonel rejim olarak da adlandırılan bu sistemde parlamento temel unsurdur. Parlamento hem kanun koyucu hem de koyduğu kanunun uygulayıcısıdır (Gözler, 2011: 557, Sezginer, 2010:31). Yasama ve yürütmenin birleşmesinden anlaşılması gereken mutlak anlamda birleşmeden ziyade yürütme işlerinin meclis içerisindeki bir kurul ya da komiteye bırakılması anlamına gelir. Bu nedenle meclis hükümeti sisteminin özellikleri meclis ile yürütme kurulu arasındaki ilişkilerden yola çıkılarak tespit edilmelidir (Özbudun, 1985: 475).

Meclis hükümeti sisteminin özellikleri şunlardır (Özbudun, 1985: 477-479):

-Yürütme organının ayrı bir varlığı yoktur. Bu nedenle yasamanın emrinde görev yapan ve meclisin emirlerini yerine getiren bir yürütme görevi vardır. Yasama organının aldığı kararları ve verdiği emirleri yerine getiren yürütmenin ayrı bir siyasi programı yoktur. Yürütmenin, müstakil bir yapı olarak karar alma ve uygulama yetkisi de yoktur. Konvansiyonel sistem yani meclis hükümeti sisteminde tüm siyasal güç parlamentoda toplandığı ve yürütme ayrı bir kuvvet olarak kabul edilmediği için siyasal sorumluluk meclise aittir (Sezen, 1994: 299). Bu nedenle demokratik politikaların hayata geçmesinde tek söz sahibi parlamentodur. Parlamento üstünlüğüne dayanan bu sistemde yürütme tamamen meclisin emrindedir yani ast ve ikincil bir konumdadır. Meclis hükümeti sisteminin demokratik işleyiş açısından ne Fransa'daki ihtilal dönemi konvansiyonel sisteminde ne de sosyalist ülkelerde, demokratik idealler açısından iyi bir sonuç vermediği belirtilmiştir (Takahashi, 1990: 115).

-Meclis hükümeti sisteminde kural olarak devlet başkanı yoktur. Ancak İsviçre'de uygulanan meclis hükümeti sisteminde konfederasyon başkanı olarak adlandırılan klasik devlet başkanları yetkisine sahip olmasa bile sadece devleti iç ve dışta temsil edilen bir makam oluşturulmuştur. Bu nedenle sembolik yetkileri olan devlet başkanının varlığı sistemi meclis hükümeti olmaktan çıkarmayacağı belirtilmiştir.

-Meclis kendi içerisinde oluşturduğu yürütme kurulunu her zaman görevden alabilir. Parlamenter sistemdeki gibi yürütmenin bir siyasal sorumluluğu da yoktur.

- Yasama görevinden farklı olarak yürütme görevi yapısı gereği süreklilik arz eder. Bu nedenle yürütme gücünün de asli sahibi parlamento olduğu için meclis sürekli çalışmaktadır. Sonuç olarak meclis hükümeti sistemde yasama organı sürekli görev başındadır.

-Yürütme kurulunun meclise karşı ileri sürebileceği hiçbir hukuki aracı yoktur. Meclisi feshedemez.

Bu özelliklere ek olarak, yasama organının tek meclisli olması gerektiği ifade edilmiş ve bu durum egemenliğin tek ve bölünmezliğinin sonucu olarak belirtilmiştir (Gözler, 2011: 557).

Meclis hükümeti sisteminin, günümüzde uygulandığı ülke İsviçre'dir. Takahashi (1990: 115), meclis hükümeti sisteminin uygulandığı Fransa ve Sosyalist ülkelerdeki olumsuz örneklerle rağmen İsviçre'de uygulanan ve iyi işleyen demokratik sistemin meclis hükümeti sistemi olduğu konusunda şüphesi olduğunu ifade eder. Çünkü meclis hükümeti sisteminin

demokratik bir işleyiş yapısı olmadığını belirtir. Federal bir devlet olan İsviçre, devlet başkanlığının varlığına rağmen meclis hükümeti sistemini istikrarlı bir şekilde uygulamaktadır (Sezginer, 2010:35). Meclis hükümeti sistemini; Fransa 1792-95 tarihleri arasında, Türkiye ise 1920-23 yıllarında kısa süreli olarak uygulamıştır (Gözler, 2011: 563).

Parlamenteer Sistem ve Nitelikleri

Kuvvetler ayrılığının yumuşak ayrılığına dayanan parlamenteer sistemin kaynağı İngiltere olup 13. yüzyıldan itibaren monarşinin sınırlanma çabaları sonucu ortaya çıkmış bir hükümet sistemidir. Düşünce ve teorik tartışmalar sonucunda oluşturulan bir sistemden ziyade tarihi süreç içerisinde şekillenen ve ortaya çıkan bir hükümet sistemidir. İngiltere'deki dönemsel tarihi koşulların etkisi ile oluşan bu sistem, 19. yüzyılda önce Avrupa'ya sonrada dünyaya yayılmıştır (Sevinç, 2002: 112). Klasik parlamenteer sistem olarak kabul edilen bu sistem genel olarak Westminster Modeli olarak İngiltere'de uygulanan hükümet sistemidir.

Parlamenteer sistem yumuşak kuvvetler ayrılığına veya kuvvetlerin iş birliğine dayanan hükümet sistemi olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle bu sisteme kuvvetlerin iş birliği sistemi de denilmektedir (Erdoğan, 1996: 111, Gözler, 2011: 588). Staphan ve Skach'a (1993: 3) göre demokratik saf parlamenteer sistem olarak belirttikleri hükümet modelinde, yasama ve yürütme kuvvetlerinin karşılıklı olarak birbirlerine bağımlılığı bulunmaktadır. Bu bağımlılıklar ise şöyle belirtilmiştir;

-Yürütme organı ve yürütmenin başı, yasama organının yani meclisin çoğunluğu tarafından desteklenmeli ve yasamanın güvensizlik oyu ile düşürülebilmelidir. (Yürütmenin yasamaya bağımlılığı)

- Yürütme kuvveti (devlet başkanı ile birlikte) yasama organını feshetme ve seçime götürme yetkisine sahip olmalıdır (Yasamanın yürütmeye bağımlılığı). Cheibub (2007: 35) ise parlamenteer sistemi, yürütme organı olan hükümet meclis çoğunluğuna sahip olmalı ve meclis çoğunluğu tarafından desteklenmelidir. Yürütmenin varlığının, yasamanın çoğunluğunun desteğine (güvenoyu) bağılı olduğunu ifade eder.

Shugart (2008: 5) ise, saf parlamenter sistemde; a) yasama organı içerisinde çıkan yürütme organının başbakan ve bakanlar kurulundan oluştuğunu ve b) yürütme, yasama organının çoğunluğunun oyu ile görevden alınabileceği yani güvensizlik oyu ile hükümetin görevine son verilebildiği bir sistem olarak belirtir. Lijphart (2012: 106-107) ise parlamenter sistemin özelliklerini ve başkanlık sisteminden ayrıldığı noktaları şöyle belirtir: ilk olarak, parlamenter sistemde yürütme, yasamanın güvenoyuna bağlı olarak varlığını devam ettirir. Bu nedenle güvensizlik oyu ile görevden alınabilir. İkinci olarak, parlamenter sistemde başbakan, yasama organı içinden seçilir. Son olarak ise, parlamenter sistemde yürütme tek kişiden oluşmaz yani başbakan ve bakanlar kurulundan oluşan bir kolektif yönetim yapısı vardır.

Gözler (2011: 588-597) ise, parlamenter sistemi asli ve tali özellikler olmak üzere iki kısma ayırmaktadır. Asli özellikler: yürütmenin iki başlı olması (devlet başkanı ile bakanlar kurulu). -yürütme organının doğrudan halk tarafından seçilmemesi ve başbakan, bakanlar kurulunun parlamento içersinden çıkması. – yürütmenin, yasama organının güvenine dayanması olarak belirtir. Bu özellikleri parlamenter sistemi olmazsa olmazı olarak kabul eder. Tali özellikler; -yürütmenin, yasama organını feshedebilmesi ile aynı kişinin hem yürütme organında, hem yasamada organında görev alabilmesi, -bakanlar kurulunun yasama organının çalışmalarına katılabilmesidir. Yukarıda belirttiğimiz asli özellikleri taşıyıp, tali özellikleri taşımayan parlamenter sistem örnekleri uygulamada bulunmaktadır. Fendoğlu (2003: 24-27) ise, iki başlı yürütmenin varlığı, devlet başkanının siyasal sorumsuzluğa sahip olması, bakanlar kurulunun sorumluluğu ve yürütmenin yasamayı feshedebilmesi olmak üzere parlamenter sistemin dört özelliğinden bahseder.

Yukarıda belirtilen özellikler göz önüne alındığında literatürde parlamenter sistemin genel kabul gören özellikleri şu şekilde belirtilebilir;

- Yürütme iki başlıdır. Sorumlu bir başbakan ve bakanlar kurulu ile sorumsuz bir devlet başkanından (cumhurbaşkanı ya da kral) oluşan çift başlı bir yürütme organı vardır. Yürütme organı yasama meclisinin yada organının içinden çıkar.

- Başbakan aynı zamanda milletvekilidir. Yasama meclisinin yada organının üyesidir.

- Devlet başkanı siyaseten sorumsuzdur. Devlet başkanı yasama organına karşı sorumsuzdur. Yasama organına karşı asıl sorumlu başbakan ve bakanlar kuruludur. Yasama

organı devlet başkanın görevine son veremez sadece vatana ihanet gibi olağan dışı suçlamalarda bu yapılabilir. Ancak devlet başkanı ya da cumhurbaşkanı yasamanın görevine belli şartlar altında son verebilmektedir.

- Bakanlar kurulu parlamentoya karşı sorumludur. Bakanlar kurulu hem her bir bakan düzeyinde bireysel hem de kolektif olarak parlamentoya hesap vermek zorundadır. Yürütmenin meclise karşı hem bireysel hem de kolektif sorumluluğu vardır. Hükümetin görevini sürdürmesi parlamentonun güvenine bağlıdır. (Erdogan, 1996: 111-112)

Yazıcı (2005: 127), parlamenter sistemin belirtilen özelliklerine ek olarak yasama ve yürütmenin birbirlerinin görevlerine son verebilme yetkilerinin olması ile devlet başkanının yürütmenin vermiş olduğu kararlara sınırlı olarak katılmasını parlamenter sistemin esası olarak kabul eder.

Parlamenter sistemin ayırt edici özelliklerine yönelik bir çok unsur sayılmakla beraber (Sartori ve Brunner) gerçekte parlamenter sistemin sadece bir tanımlayıcı özelliği olduğunu iddia ederler. Bu ise hükümetin meclise yani parlamentoya karşı sorumlu olmasıdır. Elgie ise, parlamenter sisteminde devlet başkanı ile hükümet başkanının ayrı kişilerden oluşması ve devlet başkanının halk tarafından seçilmemesi ile hükümetin parlamentoya karşı kolektif bir sorumluluğunun olması gerektiğini ifade eder (Elgie, 1998: 22-227; 2016: 80).

Dünyada uygulanan hükümet sistemleri gözönüne alındığında parlamenter sistemle yönetilen ülkelerin sayısı diğer demokratik hükümet sistemleri ile yönetilen ülkelerin sayısından fazladır. Parlamenter sistemle yönetilen dünyada 86 ülke var iken başkanlık sistemi ile yönetilen ülke sayısı 59, yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ülke sayısı ise 41'dir (Bağce, 2017: 7).

Yarı-Başkanlık Sistemi ve Özellikleri

Hükümet sistemleri içerisinde yer alan diğer demokratik hükümet sistem ise, Yarı-Başkanlık hükümet sistemidir. Yarı başkanlık rejimi tabirini ilk olarak Le Monde gazetesinin kurucusu Hubert Beuve-Mery 1959'da kullanmıştır. Ancak akademik anlamda kavramlaştırılması Fransız siyaset bilimcisi Maurice Duverger tarafından yapılmıştır. 1990'lı

yılların sonunda ise yarı başkanlık sistemine akademik çalışmalarda atıflar artmış ve siyaset bilimi kitaplarında ayrı bir başlık olarak incelenmeye başlanmıştır (Elgie, 1998: 1). Yarı başkanlık sistemi hem parlamenter sistem hem de başkanlık sisteminin özelliklerini bünyesinde barındıran hibrit bir sistem olarak kabul edilmektedir. Bu sistem, Fransa'daki Dördüncü Cumhuriyet (1954-1959) dönemindeki zayıf, koalisyon hükümetlerinin ülkedeki iç ve dış sorunları çözmesindeki yetersizliğinden kaynaklanan krizler nedeniyle ortaya çıktığı belirtilmiştir. Fransa'da dördüncü cumhuriyet döneminde nispi seçim sistemi ile beraber uygulanan parlamenter sistemin terk edilerek Beşinci Fransız Cumhuriyeti Anayasası ile yarı başkanlık sistemine geçilmiştir (Ishiyama, 2012: 183).

Duverger, yarı başkanlık sistemini 1970 yılında tanımlamıştır. Duverger'e (1980: 166) göre yarı başkanlık sisteminin üç temel özelliği vardır:

- Devlet başkanının halk tarafından seçilmesi,
- Devlet başkanının parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetkilerini aşacak güçte yetkilerinin olması,
- Parlamenter sistemde olduğu şekliyle başbakan ile kabinenin varlığı ve yürütmenin parlamentonun güvenoyuna bağlı olarak görevini sürdürmesidir.

Siyaset bilimcisi Sartoriye (1994: 132) göre ise yarı başkanlık sistemini şöyle tanımlar;

-Devlet başkanı, sabit bir dönem için doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından seçilmektedir.

-Devlet başkanı yürütme yetkisine tek başına sahip olmayıp başbakanla bu yetkiyi paylaşmaktadır. Bu nedenle ikili bir otorite yapısı vardır. Bu ikili yapı üç unsuru bünyesinde barındırır; a) Devlet başkanı parlamentodan bağımsız olmakla beraber, tek başına veya doğrudan yürütme yetkisine sahip değildir. İradesini hükümet vasıtasıyla açıklaması ve buna göre işlem görmesi zorunludur. b) Başbakan ve kabinesi parlamentoya bağımlı olup parlamentonun çoğunluğunun desteğine ya da güvenine dayanmak zorundadır ancak, parlamentoya olan bağımlılığın tersine devlet başkanından bağımsızdırlar. c) İki yapıyı yarı başkanlık sistemi yürütme içerisinde farklı denge ve üstünlüklere imkân verir buda her birinin otonom olma potansiyelinin devamını sağlar.

Yarı başkanlık sisteminin hibrit yapısı gereği saf bir sistemin belirleyici unsurları gibi net bir kavramsallaştırma yapılması zordur. Bu sistemde devlet başkanı halk tarafından seçildiği için başkanlık sistemine benzemekte, ancak devlet başkanının yetkileri parlamenter sistemdeki sembolik yetkilerin ötesinde olduğu için de parlamenter sistemden ayrılmaktadır. Başbakan ve kabinenin parlamento içerisinden çıkması ve parlamentonun çoğunluğunun destek ve güvenoyuna dayanması açısından da parlamenter sistemin özelliklerini bünyesinde taşır. Linz, yarı başkanlık sistemine şüphe ile yaklaşır. Bu durumun nedeni olarak sistemin istikrarsızlık ve düzensizlik tehlikesini bünyesinde barındırdığını iddia eder. Bu görüşün aksine Bunce, yarı başkanlık sisteminin zayıf parlamento ve hükümeti dengeleyerek istikrar oluşturabileceğini bunun da Batı Avrupa’da ülke uygulamalarında açıkça görülebileceğini ifade eder (Siaroff, 2003: 288).

Günümüzde yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeler Fransa, Portekiz ve genellikle tarihte bu ülkelerin sömürgesi altında yaşamış ülkelerden oluşur. Dünyada 41 ülke yarı başkanlık sistemi ile yönetilmektedir (Bağcı, 2017: 9). Elgie (2008: 329), Türkiye’de 2007’de yapılan anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, başbakan ve kabinenin yasamaya karşı sorumlu olması kriteri üzerinden Türkiye’yi, (Türkiye dâhil 57 ülke ile birlikte) yarı-başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeler kategorisine dâhil etmiştir.

Başkanlık Sistemi ve Özellikleri

Başkanlık sistemi, kuvvetlerin sert bir biçimde birbirinden ayrıldığı bir yönetim modelidir. Aslında başkanlık sistemi denildiğinde genel olarak ABD başkanlık sistemi anlaşılmaktadır. Ancak başkanlık sisteminin Latin Amerika ülkelerindeki uygulamaları ABD başkanlık sisteminden sapma olarak kabul edilmektedir. Bu ülkelerdeki başkanlık sistemi uygulamalarında ortaya çıkan sistem krizleri ve çoğu zaman askeri darbelerle sistemin kesintiye uğraması başkanlık sisteminin ABD dışında uygulamalarına şüphe ile bakılmasına neden olmuştur.

ABD’nin kurucu babaları, kuvvetler ayrılığı ilkesini tartışmasız bütün zamanların en büyük politik deneyi olarak ABD başkanlık sisteminde uygulamışlardır. Kuvvetlerin ayrılığı

ilkesi ve denge denetim mekanizması iki yüzyıldan beri ABD sisteminde uygulanmaya sarsılmaz bir şekilde devam etmektedir (Sin, 2015: 8). ABD başkanlık sistemindeki kuvvetler ayrılığı ve denge denetleme sisteminin temelindeki ana düşüncenin devlet aktörlerine güvenilmemesi esasına dayandığı belirtilmiştir (Farina, 1989: 815). Başkanlık sisteminin temelini atan ABD kurucu babaları, 1787’de Amerika’nın geçmiş tarihi tecrübelerini dikkate alarak üç önemli sorunu ele almışlardır. Birincisi, bütün devletlerin aynı anda çıkarlarını korumak suretiyle etkili bir merkezi devlet yönetimi ya da otorite kurmak suretiyle milli kimliğin nasıl oluşturulacağı. İkincisi, kurulacak bu merkezi otoritenin kişisel özgürlükleri tehdit edecek şekilde çok güçlü olmaması gerektiği. Son olarak da kurulacak temsili cumhuriyet rejiminin 13 devletin halkı tarafından kabul görmesi gerektiğidir (Grant, 2004: 14). Bu temel prensiplerden hareketle kuvvetler ayrılığı ilkesini yapılacak anayasanın temel ilkesi olarak benimsemişlerdir. Bireysel özgürlüklerin korunması ve devlet despotizminin engellenmesini ancak devlet gücünün kuvvetler arasında bölünmesi ve bu kuvvetlerin birbirlerini dengelemeleri ile mümkün olacağı kabulü üzerinden yeni bir sistem oluşturulmuştur. Kuvvetler ayrılığı ilkesini sadece kuvvetler arasında bir ayırım olarak değil aynı zamanda federasyon kurmak ve yetkileri federe devletlere dağıtmak da ABD başkanlık sisteminin önemli bir unsurudur.

Başkanlık sisteminin nitelikleri ve unsurlarına bakılacak olursa, doktrinde değişik tanımlamaların yapıldığı görülmektedir.

Shugart ve Carey (1992: 19); saf başkanlık sistemi olarak belirttikleri hükümet sisteminin dört unsurundan bahsederler: 1. Yürütmenin başı olan başkan halk tarafından seçilir. 2. Başkan ve yasama organı olan meclisin görev süresi sabittir ve karşılıklı güvene bağlı değildir. 3. Seçilmiş başkan hükümet üyelerini atar ve hükümeti yönetir. 4. Başkanın anayasa tarafından verilmiş yasama ya da kanun yapma yetkisi bulunmalıdır. (Kanunları veto yetkisi gibi) Bu son kriter saf başkanlık sisteminin oluşumu ve sürdürülmesi ile ilgili olmayıp ilk üç unsurun mantıklı sonucu olarak kabul edilir.

Stepan ve Skach (1993: 4) ise, demokratik bir saf başkanlık sisteminde yasama ve yürütmenin karşılıklı olarak birbirlerinden bağımsız olduklarını ifade ederler. Bu nedenle bu sistemin temel iki karakteristik özelliğine vurgu yaparlar; a) Halkın seçtiği yasama gücü ya da organının kendi meşruiyetini oluşturan sabit bir seçim dönemi vardır. b) Halk tarafından seçilen yürütme organının başı olan başkanın da kendi meşruiyetini oluşturan sabit bir seçim dönemi

vardır Görüldüğü üzere hem başkan hem de yasama organı olan parlamentonun meşruiyetleri halk tarafından sabit bir süre için ayrı ayrı seçilmiş olmaları gerekmektedir. Parlamenter sistemdeki gibi yasama ve yürütme organlarının birbirlerine karşılıklı bağımlılıkları bulunmamaktadır.

Sartori (1994: 83-84); başkanlık sisteminin üç ana unsuru olduğunu kabul eder;

-Devlet başkanının halk tarafından belirli bir dönem için seçilmesi,

-Seçilen başkanın belirlenen görev süresi boyunca parlamento tarafından güvensizlik oyu ile görevden alınamaması,

-Başkanın, hükümeti yönetmesi, kabine üyelerini istediği gibi atayıp, görevden almasıdır

Lijphart (2012: 106-107) ise parlamenter sistem ile başkanlık sistemini karşılaştırmak suretiyle üç önemli noktada birbirinden ayırdıklarını belirtir. Birincisi, parlamenter sistemde yürütme, yasamanın güvenoyuna bağlı olarak varlığını devam ettirir. Yürütme parlamentonun güvensizlik oyu ile görevden alınabilir. Başkanlık sisteminde ise yürütme, yasama organının güvenine dayanmaz ve görevden alınamaz. İkinci farklılık ise, başkanlık sisteminde başkan doğrudan halk tarafından belli bir dönem için seçilirken parlamenter sistemde başbakan ise yasama organının içerisinde seçilir. Üçüncü fark, parlamenter sistemde yürütme tek kişiden oluşmaz yani başbakan ve bakanlar kurulundan oluşan bir kolektif yönetim bulunmaktadır. Başkanlık sisteminde ise yürütme organı tek başlıdır. Bu unsurların dışında başkanlık sistemlerinde yürütmenin başı olan bir başkan dışında ayrıca sadece devleti temsil edecek bir sembolik devlet başkanının olabileceği belirtilmiştir (Lijphart, 2012: 129).

Sartori ve Lijphart'ın başkanlık sistemi tanımlamasında iki fark ortaya çıkmaktadır. Birincisi, Lijphart başkanı, hükümetin başı olarak ifade ederken; Sartori, başkanı, devlet başkanı tanımlar. İkincisi ise Sartori hükümet kavramını daha geniş olarak kabul eder ki bunu sadece başkanla sınırlandırılmaz (Siaroff, 2003: 289).

Yazıcı (2005: 20); başkanlık sisteminin temel nitelikleri ve unsurlarını şöyle belirtmiştir: Başkanlık sistemini asli ve tali unsurlar olmak üzere iki kategoriye ayırmıştır. Asli unsur bir sistemdeki olmazsa olmaz unsurları ifade eder. Tali unsurlar ise olup olmaması sistemin varlığını etkilemeyen ikincil unsurlardır. Başkanlık sisteminin asli unsurlarını;

-Yürütme organı tek başlı olması, başkan hem yürütmenin hem de devletin başıdır. Her ne kadar bir bakanlar kurulu olsa bile bu kurul sadece başkanın danışma kurulu niteliğindedir. Kararlar başkan tarafından alınır.

-Başkan doğrudan halk tarafından seçilir. Her iki organ (yasama ve yürütme organı) meşruiyetini halktan alır.

-Yasama organının, başkanı görevden alma ya da görevine son verme yetkisi yoktur. Seçilen başkan süresi dolmadan yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla görevden alınamaz.

Tali unsur olarak;

-Başkan, yasama organını feshetme yetkisine sahip değildir. Bu durum sert kuvvetler ayrılığının bir sonucudur.

-Başkan ve kabine üyeleri yasama organının üyesi olamaz. Ayrıca yasama organı üyeleri de yürütme organında görev alamazlar, görev almak için milletvekilliğinden ayrılmak zorundadırlar.

-Başkan ve kabine üyeleri, yasama organının toplantılarına katılıp görüş bildiremezler. Bu unsurlara ek olarak başkanın ve kabinenin meclise kanun teklif etme yetkisi de bulunmamaktadır.

Siaroff (2003: 309), hükümet sistemlerine ilişkin yapmış olduğu karşılaştırmalı ülke analizleri sonucunda başkanlık sistemlerinde var olan ortak özellikleri şöyle belirlemiştir. Standart başkanlık sistemlerinde başkan merkezi politik aktör olmakla birlikte kendisine anayasa ile verilen önemli yetkilere sahiptir. Başkan, doğrudan halk tarafından seçilir; önemli atama yetkilerine sahiptir; kabineye başkanlık eder; kanunları veto etme yetkisi vardır; hükümetin oluşturulmasında merkezi role sahiptir; ülkenin dış politikasının yönetilmesinde merkezi role sahiptir; ve son olarak bazı şartlar dışında görevine son verilemez.

Başkanlık Sisteminin Güçlü ve Zayıf Yanları

Hiçbir hükümet sistemi kusursuz ve mükemmel değildir. Bu nedenle başkanlık sisteminin kendine has bazı olumlu ve olumsuz taraflarının olması doğal kabul edilmelidir. Her hükümet sistemi gibi başkanlık sisteminin de avantajlı ve dezavantajlı yönleri olduğu belirtilmektedir. Başkanlık sisteminin istikrarlı yönetim sağladığı, kuvvetlerin birbirlerinden kesin ayrılması ile bireysel özgürlükleri koruduğu ve ülkenin tiranlığa dönüşmesini engellediği tezlerine karşın; çifte meşruiyete, sistem tıkanıklıklarına sebep olduğu da iddia edilmektedir. Ancak başkanlık sistemine getirilen eleştirilerin kaynağı olarak, Latin Amerika’da uygulanan başkanlık sistemlerinin ortaya çıkardığı olumsuz tecrübeler ve bu durumun sonucu olarak demokrasinin gelişimine katkıda bulunmadığı, (İshiyama, 2012: 188) demokratik istikrarı sağlayamadığı iddiasına dayanır.

Başkanlık sistemine ilişkin eleştirileri ilk dile getirenlerden biri olan Juan Linz, “Perils of presidentialism” makalesinde “başkanlık sisteminin tehlikeleri” –nden bahsetmiştir. Parlamenter sistemin demokratik istikrara başkanlık sistemine göre daha elverişli bir sistem olduğunu savunur. (Linz, 1990: 51-69).

Başkanlık sistemlerinde başkan ve meclis halk tarafından ayrı ayrı seçildikleri için çifte meşruiyete neden olmaktadır. Her iki organ da meşruiyetini halkın desteğinden almaktadır. Her iki organın kendilerini halkın temsilcisi olarak görmeleri iki organın çatışma ihtimalini arttırmaktadır. Ayrıca bu iki organının varlıklarının devamı ve sona ermesi birbirlerine bağlı değildir. Bu nedenle meşruiyetini halktan alan bu iki organın çatışma potansiyeli her zaman bulunmaktadır. Böyle bir çatışmanın ortaya çıkması durumunda bu çatışmayı çözecek demokratik mekanizmalar ya da yöntemler yoktur. Çatışma ortaya çıktığı durumlarda geçmişteki bazı örneklerde olduğu gibi asker arabulucu olarak sisteme müdahale etmektedir. Parlamenter sistemde ise yürütme yasamadan bağımsız olmadığı için böyle bir sorun ortaya çıkmadığı gibi, parlamento güvensizlik oyu ile hükümeti istediği takdirde değiştirme imkânına sahiptir (Linz, 1990: 52-53). Ancak parlamenter sistemde de çift meşruiyet sorununun ortaya çıkabileceğine ilişkin iddialarda bulunmaktadır. Özellikler iki meclisli parlamenter sistemlerde, başkanlık sistemine oranla daha az olsa bile çifte meşruiyet sorunu ortaya çıkabilmektedir. Çift meclisli yapılarda, her iki meclisin de kabine üzerinde güven oylama yetkisi var ise ve her iki

meclisin de çoğunluğu ayrı partilerde ise çifte meşruiyet sorunu ortaya çıkabilmektedir. Öyle bir durum yasama ve yürütme arasındaki bir çifte meşruiyet olmaktan ziyade, yasamadaki iki meclis arasındaki çifte meşruiyet sorunudur. Ayrıca her ne kadar devlet başkanı tarafsız bir arabulucu olarak parlamenter sistemde konumlandırılrsa da devlet başkanına önemli yetkilerin verildiği yeni demokratik rejimlerde devlet başkanı ile başbakan arasında çifte meşruiyet ve çatışma ihtimali de her zaman bulunmaktadır (Mainwaring ve Shugart, 1997: 451-452).

Başkanlık sistemi, başkan belirli bir süre için seçildiği ve bu süre boyunca da bazı şartlar dışında görevden uzaklaştırılmadığı ya da görevden alınamadığı için başkanlık katı bir sistem olarak kabul edilmektedir. Başkanın iki seçim arasında ölüm ve sağlık problemleri dışında kendi iradesi olmadan ancak “impeachment” yani suçlanma mekanizması ile görevine son verilebilmektedir. Ancak bu katılık başkanlık sisteminin bir avantajı olarak da görülebilmektedir. Parlamenter sistemdeki belirsizlik ve istikrarsızlık göz önüne alındığında katılık üstün bir özellik olarak kabul edilebilir. Başkanlık sistemindeki bu katılık demokrasilerde daha az tercih edilen bir durumdur. Çünkü değişen şartlara uyum sağlamanın bu sistemde zor olduğu, güven kaybı yaşamış bir başkanın dönemi bitinceye kadar hiçbir şekilde değiştirilemeyecek ya da görevden alınamayacak olması bir dezavantaj olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle parlamenter sistemdeki gibi esnek değildir. Parlamenter sistemdeki esneklik, seçim dönemini beklenmeden politik süreçlerde, kabine ve hükümette değişiklik yapma imkânı sağlaması olası sorunları ve krizleri çözme konusunda daha başarılıdır. Hatta başbakan rejim krizine neden olmadan da değiştirilebilmektedir (Linz, 1990: 55). Başkanlık sistemindeki sabit dönem kuralı ve dönem bitmeden başkanın değiştirilememesinin sorunlara neden olacağı konusunda şüphe yoktur ancak başkanlık sisteminde dönem bitmeden seçimlerin yenilenmesine de bir engel yoktur. Başkanın yürütme gücünü ve yetkilerini kötüye kullanma durumunda seçimlerin yenilenmesi sağlanabilir. Başkan ya da meclis çoğunluğunun kararıyla birlikte seçime gitme kararı vermek suretiyle sabit dönem kuralı aşılabılır (Mainwaring ve Shugart, 1997: 452,453).

Başkanlık sistemi kazananın her şeyi aldığı ve demokrasinin “zero-sum game” toplam sıfır oyunu olarak kaybedenin her şeyi kaybettiği, kaçınılması imkânsız bir sonucu doğurduğu için sorunlu bir sistem olduğu iddia edilir. Başkanlık seçimini kaybedenin bir daha ki seçime kadar beklemesini gerektirecek bir sonuç doğurur. Bu durum kaçınılmaz olarak kutuplaşmayı

ve gerginliği arttırmaktadır. Bunun aksine parlamenter sistem ise her ne kadar bir partinin mutlak çoğunluğuna dayansa bile diğer küçük partilerin de mecliste temsil edilmesine imkân sağlamaktadır. “Güç paylaşımı ve koalisyoncu yapısı” nedeniyle meclisteki çok küçük partilerin bile talepleri dikkate alınmakta ve kaybedenin her şeyi kaybettiği sonucu ortaya çıkmamaktadır (Linz, 1990: 56). Ancak bu durum başkanlık sisteminin kendisinden ziyade demokratik ülkelerdeki seçim ve parti sistemi ile ülkenin federal ya da üniter yapısına göre değişmektedir. Parlamenter sistemle beraber disiplinli parti sistemi ile mecliste çoğunluğu alan parti hem yürütme hem de yasama organı üzerinde de kontrol imkânını sahip olur, bunun sonucu olarak da kazananın her şeyi aldığı yaklaşımı parlamenter sistemde başkanlık sisteminden daha fazla olmaktadır (Mainwaring ve Shugart, 1997: 453). Horowitz (1990: 76), kazananın her şeyi aldığı toplam sıfır oyununun başkanlık sisteminin değil seçim sisteminin bir sonucu olduğunu savunur. Bu nedenle başkan çoğunlukla ya da iki türlü seçim dışında belirlenecek başka yöntemlerle de seçilmesinde bir engel bulunmamaktadır.

Başkanlık sisteminin kişisel güç odaklılığı nedeniyle, politik yönetim tarzının demokrasiye daha az uygun olduğu; parlamenter sistemin ise demokrasiye daha uygun bir yapıda olduğu Linz tarafından savunulmuştur. Hem devletin hem de yürütmenin başı olan başkan elindeki yetkiler nedeniyle halk tarafından seçilen ve onları temsil eden tek kişinin kendisi olduğunu kabul edebilir. Ayrıca bu duruma ek olarak sadece kendisine oy verenleri bütün halk olarak kabul edip kendisine oy vermeyen karşıtlarına hoşgörüsüz davranabileceği belirtilmiştir (Linz, 1990: 60). Başkan, devlet politikalarını kişiselleştirme eğilimine girebileceği gibi, devletin varlığının devamını ya da devletin yaşamasını kendi kişisel varlığının devamına bağlayabilir (İshiyama, 2012: 190). Bu nedenle yürütmenin ve devletin başı olan başkan kişisel bir yönetim tarzı benimseyerek baskıcı ve anti demokratik bir yönetime mevcut sistemi dönüştürebilir. Başkanlık sisteminde kazananın her şeyi kazandığı mantığının sonucu olarak demokrasiye daha az uygun olduğu konusundaki düşünceye şüpheli yaklaşıtlarını belirten Mainwaring ve Shugart’a (1997: 454) göre, ülkelerdeki farklı yönetim tarzlarının kaynağı anayasal kurgudan ve parti sisteminden kaynaklandığını belirtmektedirler.

Başkanlık sisteminde siyasi partilerin dışında bir kişinin aday olup başkan seçilmesi durumunda istikrarsızlık etkisi oluşturma riskini bünyesinde barındırmasıdır. Halkın oyuyla seçilen ve parti bağlantısı zayıf bir başkanın ülkeyi kurumsal yapısı dışında popülist bir yönetim

tarzı ile ülkeyi yönetmesi olası bir durumdur. Linz'in bu görüşüne katılmayan Mainwaring ve Shugart (1997: 456), demokratik başkanlık sistemlerinde kurumsallaşmış parti yapısı göz önünü alındığında, başkanlık seçimlerinde dışarıdan birinin aday olup seçilme ihtimalinin, istisnai bir durum olacağını savunmuşlardır.

Linz'in başkanlık sisteminin olumsuz yanlarına ilişkin getirilen eleştirilerin başında Linz'in eleştirilerinin temelinde sadece bölgesel olarak Latin Amerika ülke tecrübelerinden yola çıkarak bir başkanlık sistemi eleştirisi getirmesidir. Linz, Brezilya, Kolombiya, Venezüella, Şili gibi ülkelere atıfta bulunarak başkanlık sisteminin istikrarsız demokrasilere yol açtığını iddia etmiştir. Ancak istikrarsız parlamenter demokrasi örneklerini barındıran Asya'daki Tayland ve Malezya gibi ya da Afrika'daki Nijerya gibi ülkeleri dikkate almamıştır (Horowitz, 1990:74).

Linz'in ortaya atmış olduğu başkanlık sisteminin tehlikelerine ilişkin tezler hala literatürde tartışılmaktadır.

Başkanlık sisteminin olumlu ya da avantajlı yönlerini inceleyecek olursak, sistemin genel kabul gören olumlu ya da güçlü yanları şunlardır:

Birincisi, yönetimde istikrar ya da devamlılık sağlamasıdır. Linz'in katılık olarak ifade ettiği sabit dönem için seçilen başkanın dönem sona erinceye kadar bazı şartlar hariç görevden alınamamasının sonucudur. Parlamenter sistemdeki gibi yürütmenin kesintiye uğraması ya da hükümetin güvensizlik nedeniyle düşürülmesi söz konusu değildir. Başkan görev süresi bitinceye kadar yürütme faaliyetlerini kesintiye uğramadan sürdürür (Hague vd.,2016:148).

İkincisi, başkanın seçimleri kazanabilmesi için ülkedeki bütün kesimlerin oyunu almak zorunda olduğu için temsiliyet açısından demokratik sistemin gelişimine katkı sağlamasıdır. Başkan ülkenin tamamını temsil eder ve bu nedenle sadece seçmenlerin bir kısmının ya da bir partinin oyu ile değil genel seçmenlerin oyu ile seçilir ve onlara karşı borçludur (Robbins, 2011:179). Başkan seçilmek isteyen kişinin sadece kendi partisi değil diğer partilerden ya da seçmenlerden çoğunluğunun oyunu alması gerekir. Bunun sonucu olarak, başkanlık sistemi aşırı radikal görüşlülere dışladığı için, siyaseten parçalanmış toplumda ılımlılık ve uzlaşmayı teşvik eder (Horowitz, 1990: 77).

Üçüncüsü, başkanlık sistemi kuvvetler ayrılığı ilkesine dayandığı için, yetki ve gücün organlar arasında paylaşımından doğan ve devlet otoritesinin farklı organlar tarafından

kullanılması sonucunda özgürlüklerin korunmasına ve güvence altına alınmasına imkân sağlamasıdır (Hague vd., 2016: 148). Bir kuvvetin ya da organın diğeri karşısında güçlenerek üstünlük sağlaması ve diktatörlüğe dönüşmesinin önündeki engel, çit kuvvetler ayrılığıdır. ABD başkanlık sistemindeki kuvvetler ayrılığı ilkesinin anayasada olmasındaki bir gerekçe bu olarak belirtilmiştir (İshiyama, 2012: 186).

Dördüncüsü, başkanlık sisteminin, verimlilik ya da etkinlik anlamında, seçmenlerin seçim öncesinde yani sandığa gitmeden önce kendilerini kimin yöneteceği ya da nihai hükümetin nasıl olacağını önceden bilmelerine imkân sağlamasıdır. Başkanlık sisteminde seçmenler, sandığa giderken kimin ülkeyi idare edeceğini ya da kimin başkan olacağını bilmeleri ve ona göre oy kullanmaları anlamına gelir. Örneğin, 2008 ABD başkanlık seçimlerinde ABD'nin 44'üncü başkanının ya Senator John McCain ya da Barack Obama olacağını seçmenler tarafından bilmekteydi. Parlamenter sistemde ise seçim sonucunda kimin hükümete geleceği ve koalisyon olması durumunda kimin ülkeyi yönettiği ve sorumluluğun kimde olduğu net değildir (Robbins, 2011: 179).

Beşincisi, başkanlık sistemi, yürütme organı olarak tek kişinin seçimine dayanan bir yönetim yapısı oluşturduğundan, parlamenter sistemden farklı olarak seçmenler kimi sorumlu tutacaklarını bilmektedirler. Yürütmenin tekli yapısı buna imkân sağlamaktadır (Robbins, 2011: 179). Parlamenter sistemde yürütme çoklu bir yapıdan meydana geldiği için hatta koalisyon hükümetlerinde birden fazla partinin bulunduğu durumlarda partilerin suçu birbirlerine atmalarına neden olmakta ve kimin tam anlamıyla sorumlu olduğunun halk tarafından tespiti zorlaşmaktadır. Sonuncu olarak, başkanlık sisteminde kuvvetler ayrımının sonucu olarak hem seçilmiş bir başkan hem de seçilmiş bir parlamento ya da meclis vardır. Bu nedenle vatandaşların politika oluşturma süreçlerine farklı organlar yoluyla katılma ya da etki etme imkânına sahiptirler. Örneğin, başkanın mensup olduğu parti ile yasamaya hâkim olan parti farklı ise farklı görüşlerdeki politik aktörler ya da kurumlar ülke politikasının oluşmasına katkıda bulunmaktadır. Başkanlık sistemi bu sayede vatandaşların politika oluşturma süreçlerine farklı organlar nezdinde katılmalarını sağlayarak demokratik istikrara katkı sunacağı belirtilmektedir (Robbins, 2011: 180, Ishiyama, 2012: 186).

Başkanlık, Parlamenter ve Yarı Başkanlık Sistemlerinde Yürütme Organlarının Karşılaştırılması

Dünyada uygulanan hükümet sistemleri olan başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerdeki yürütme organlarının karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi durumunda aşağıda belirtilen farklılıklar ve benzerlikler ortaya çıkmaktadır.

Sistemlerin yürütme organlarının karşılaştırılması (Hague vd. 2016: 157);

Tablo 1. Hükümet Sistemlerinde Yürütme Organının Karşılaştırılması

Başkanlık Sistemi	Parlamenter Sistem	Yarı- Başkanlık Sistemi
Başkan doğrudan halk tarafından seçilir.	Parlamenter sistemde ise devlet başkanı parlamento tarafından seçilir. (Dolaylı seçim)	Başkan halk tarafından seçilirken, başbakan ise dolaylı olarak yani parlamento tarafından seçilmektedir.
Ayrıca bir devlet başkanı yoktur. Başkan aynı zamanda devlet başkanıdır.	Ayrı bir devlet başkanı bulunur. Yürütmenin başı ile devlet başkanı ayrı kişilerden oluşur.	Ayrı bir devlet başkanı bulunur. Yürütmenin başı ile devlet başkanı ayrı kişilerden oluşur.
Yürütme organı üyeleri yasama içerisinde görev alamaz. Bir kişi hem yasama hem de yürütme organında bulunamaz.	Yürütme organı ve üyeleri aynı zamanda parlamenter olarak yasama faaliyeti yürütürler.	Başkan yasama faaliyetinde ya da organında bulunamaz ancak başbakan aynı zamanda yasama üyesi olarak görev yapar.
Kuvvetler ayrılığı sert bir biçimde uygulanır.	Yasama ve yürütme arasında gerçek anlamda bir kuvvetler ayrılığı yoktur	Kuvvetler ayrılığı kısmi olarak vardır.

Başkan belirlenen bir süre için seçilir ve bu süre zarfında görev yapar.	Parlamenter sistemde yürütmenin görev süresi net ve belli bir süreye bağlı değildir.	Başkan kesin ve belirlenmiş bir sürede görev yaparken başbakan, için belirli bir dönem ve süre yoktur.
Başkanın görev süresi ancak, istifası, tekrar seçilememesi, görev süresinin sona ermesi ve suçlu bulunması ile sona erer	Yürütmenin görevi yasama seçimlerinin kaybedilmesi, yasamanın güvensizlik oyu, başbakanın istifası veya parti başkanlığını kaybetmesi durumunda sona erer.	Başkanlık sisteminde var olan sona erme durumları ile aynıdır.
Kabinenin yürütme içerisinde sınırlı ve bireysel bir rolü bulunur.	Kabine merkezi ve kolektif bir role sahiptir.	Kabine merkezi ve kolektif bir role sahiptir.
Yürütme, çoğunluğu ve kontrolü başka bir partide olan bir yasama meclisi ile çalışabilir ancak yürütme gücü zayıflar.	Parlamentonun çoğunluğunun farklı partide olması ancak azınlık hükümeti durumunda geçerli olur. Onun dışında yürütme böyle bir şart ve durumda çalışamaz.	Yürütme, çoğunluğu ve kontrolü başka bir partide olan bir yasama meclisi ile çalışabilir ancak yürütme gücü zayıflar.

Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelere örnek vermek gerekirse; ABD, Latin Amerika Ülkeleri, Endonezya, Nijerya, Filipinler, Burma vs. Parlamenter sistemle yönetilenler ise; Avrupa ülkelerinin çoğu, Avusturalya, Kanada, Yeni Zelanda, Pakistan, Hindistan vs. Yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelere örnek olarak; Fransa, Rusya, Kazakistan, Ukrayna, Romanya, Zimbabve vs. verilebilir (Hague ve vd., 2016: 157).

Hükümet sistemlerinden hangisinin daha iyi olduğu ya da hangisinin diğerlerine göre daha üstün olduğunu ifade etmek elbette ki zordur. Politika bilimcilerinin üzerinde hem fikir oldukları üstün bir sistem yoktur. Litaretürdeki bazı görüşler, başkanlık sisteminin bazı

özelliklerinin diğer sistemlere göre üstün olmasını sağladığı belirtilmekle beraber, farklı görüşleri savunanlar ise üstünlük unsuru kabul edilen kısımların bilakis başkanlık sisteminin dezavantajlı tarafları olarak belirtilmiştir. Sistem değerlendirmesi yapılırken her sistemi uygulandığı ülke şartları içerisinde değerlendirmek gerekmektedir. Bu nedenle yürütme sistemi ya da hükümet sisteminin başarılı olup olmaması bir ülkenin kültürüne, sosyo-ekonomik durumuna ve tarihi faktörlere göre değişmektedir. Bu durum bazen ülkeden ülkeye veya dönemden döneme göre değişiklik gösterebilmektedir. Başkanlık sistemi bazı ülkeler için çok uygun bir yönetim modeli olabilirken, bazı ülkelerde ise tam tersi bir sonucu doğurabilmektedir. Parlamenter sistem içinde aynı değerlendirmeleri yapmak mümkündür (Gerring, vd., 2009: 328). Sonuç olarak her sistem uygulandığı ülkenin siyasi ve kültürel yapısının ürünü olarak ülkesel şartlar içerisinde değerlendirme yapılarak başarılı olup olamayacağına karar verilmelidir. Aksi taktirde aynı sistemin farklı ülkelerde farklı sonuçları doğurmasını açıklamak zor olurdu. Bu nedenle sistem kurgusu, hukuki ve idari düzenlemeler kapsamında bazı ülkelerde aynı olsa bile uygulamada çok farklı sonuçların ortaya çıkması ülke şartlarının sistemin işleyişine yansımaları olarak kabul edilmelidir.

1.2.Türkiye’de Sistem Tartışmaları ve Tarihçesi

Bu tarihsel sürecin incelenmesi öncesinde önemli üç husus üzerinde durulması tartışmaların doğru anlaşılmasına katkı sunucaktır.

Birinci husus, hükümet sistemi bir ülkenin yönetim biçimi ile ilgili bir husustur. Devlet kurumlarının nasıl işleyeceği daha açık bir ifade ile yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve sorumlulukları ile ilgili bir husustur. Türkiye’deki başkanlık sistemi tartışmaları sürecinde, sistemin değişimi ile hak ve özgürlükler arasında bir bağ kurulduğu görülmektedir. Bir ülkedeki hükümet sistemin ülkedeki vatandaşların sahip olduğu hak ve özgürlükler ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır. Sistem tartışmaları ve karşılaştırmaları yapılırken, parlamenter, başkanlık veya yarı başkanlık sistemlerinden dolayı bir ülkedeki bireysel hak ve özgürlüklerin değişeceği şeklinde bir yargının doğru olmadığı, esas olan sistemin nasıl tasarlanacağı ve nasıl işleyeceği üzerinden bir değerlendirme yapılması gerektiğidir (Çınar ve Göksel, 2012: 7).

Parlamente, başkanlık ya da yarı başkanlık sistemlerin üçü de demokratik hükümet sistemleridir. Ancak hangisinin demokrasinin gelişimine daha fazla katkı sunduğu tartışmalıdır.

İkinci husus, Türkiye'deki başkanlık sistemi tartışmalarının bir kısmının rejim değişikliği ekseninde yapıldığı görülmektedir. Açıkça belirtmek gerekirse hükümet sistemi değişikliği asla bir rejim değişikliğini doğurmaz. Yönetim tarzında yapılan değişikliktir. Rejim değişikliği ile hükümet sistemi değişikliği ayrı şeyler olmasına rağmen başkanlık sistemi tartışmaları gündeme geldiği dönemlerde tartışmaların rejim değişikliği üzerinden okuma ve değerlendirme gayretleri olduğunu belirtmek gerekir.

Üçüncü husus, Bir ülkede hükümet sistemi değişikliği ülke demokrasisinin kalitesine yönelik iki sonuç doğurur. Birincisi hükümet sistemi değişikliği ülkenin demokratik varlığının kabulü anlamına gelir. Çünkü halkın çoğunluğunun kararı neticesinde hükümet sistemi değiştirilmiştir ki bu demokrasinin varlığının delilidir. İkincisi, hükümet sistemi değişiklik ihtimaline olan genel inanç (gerçek deneyim ile güçlendirilen ve desteklenen) insanların gerçek bir seçim yapmasını sağlar. Hükümet sisteminde radikal değişiklik sağlayacak bir referandum yapılması halka tercihinin sorulmasını da anlamlı kılar (Takahashi, 1990: 105). Bir ülkede hükümet sisteminin değiştirilmesinin tartışılıyor olması bile demokrasi kültürü açısından önemli bir aşamadır. Bu tartışmaların sonucunda halk kendi tercihinin yaparak sistem değişikliğini kabul ya da red edecektir. Bu nedenle sistem değişikliğinin anti demokratik hükümet yapısına ya da diktatörlüğe dönüşeceğini iddia etmek bir ifade özgürlüğüdür ancak bu tartışmalar neticesinde demokratik bir seçim ile kararı halk verecektir. Halktan korkarak, halka rağmen siyaset yapılamaz, eğer yapılıyorsa o ülkedeki demokrasiyi tartışmaya açmak gerekir. Tercih edilecek hükümet sisteminin demokrasinin gelişimine etkisi henüz tam anlamıyla net olmasa bile, demokrasinin gelişimine dolaylı olarak (partilerin, siyasi rekabetin gelişimine,) katkı yaptığı kabul edilmektedir (İshiyama, 2012: 197).

Türkiye'nin 100 yıldan fazla parlamente sistem tecrübesi olmasına rağmen bu sistemi terk ederek yeni bir sistem arayışına girmesinin ve başkanlık sistemi temelli cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde karar kılmasının tarihsel arka planına bakmak gereklidir. Özellikle, Türkiye'de uygulanan parlamente sistemin en önemli probleminin yönetimde istikrarı sağlayacak bir yapı oluşturulamadığı bu yüzden zayıf, müdahalelere açık bir yürütmeye neden olduğu ve istikrarsız hükümetlere yol açtığı kabul edilmektedir. Bu iddialara yakın tarihimizden

bir örnek olarak, güneş motel veya 11'ler olayı olarak bilinen ve halkın yüzde 41 oyunu almasına rağmen hükümeti kurmak için gerekli çoğunluğu elde edememiş CHP'nin azınlık hükümeti kurmayı başarmış dönemin Adalet Partisi milletvekilleri ile yaptığı pazarlıklar neticesinde 12 vekilin partilerinden istifa ederek koalisyon hükümetini düşürmesi olayıdır. İstifa eden bu vekillerin CHP'ye katılması ve 11'ine CHP'ye geçişleri karşılığında bakanlık verilmesi kapalı kapılar ardında yapılan milletvekilliği pazarlığını gözönüne sermektedir (Yıldırım, H. 2017: 71). Buna mukabil zayıf ve kırılgan bir siyasal iktidar karşısında ise güçlü bir askeri ve bürokratik yapı, hükümetlerin politikalarını yada istedikleri yenilikleri hayata geçirmesi konusunda direnç göstermişlerdir. Bazı dönemlerde asker ve yargı darbeleri ile hükümetler dizayn edilmiş çoğu zaman siyasal iktidar alaşağı edilerek, demokrasi kesintiye uğratılmıştır. Kısaca Türkiye'de uygulanan parlamenter sistemin; etkin, istikrarlı bir yapı oluşturmaktan ziyade; kırılgan, müdahalelere açık bir yapı oluşturduğu savunulmuştur. Bu eleştirilerin 1980 askeri darbesinden sonra oluşturulan parlamenter sistemin kurgulanmasındaki yanlışlardan kaynaklandığı, yani bozulmuş parlamenterizmin sonucu olduğu da iddia edilmiştir (Uluşahin, 2011: 32). Klasik parlamenter sistemin dışında oluşturulan bu yapı sorun üretmektedir bu nedenle sorun sistemin kendisinde değil askeri darbe sonrası kurgulanan sistemden kaynaklanmaktadır iddiası da tartışılmıştır. Özbudun (2012a: 3), Türkiyede 1982 Anayasası ile uygulanan parlamenter sistemin klasik parlamenter sistemden uzak, parlamenter sistem ile yarı başkanlık sistemi arasında bir hibrit sistem olduğunu iddia ederek, bu hibrit sistemi zayıflatılmış parlamenterizm (parlamentarisme attenué) olarak tanımlar. Sebep olarak da cumhurbaşkanına verilen yetkilerin klasik parlamenter sisteme göre fazla olmasını belirtir. Böylelikle güçlendirilmiş cumhurbaşkanına, seçilmiş organlar üzerinde bir vesayet kontrolü verilmiştir. Bu iki iddia, asıl sorunun parlamenter sistemden kaynaklanmadığı bilakis parlamenter sistemden sapmanın sonucu olduğu belirtmektedir.

Türkiye'de sistem değişikliği tartışmalarını 1980 yılından beri belli periyotlarla ülke gündemine gelmesi mevcut sistemin işleyişinden kaynaklanan problemlerin varlığına işaret ettiği açıktır. Dolayısıyla demokrasinin belli aralıklarla darbelerle kesintiye uğradığı bir ülkede hükümet sisteminin sorgulanması elbette ki doğal ve olağandır. Bir sorununun temelinde daha önce kurgulanmış bir sistemden kaynaklanan sorunlar yatıyorsa, sorunu çözmek için, mevcut

sistemin eksikliklerini, kusurlarını tespit etmek ve gerekiyorsa yeni bir sistem inşa etmek zorunlu hale gelir.

Yakın tarihimize baktığımızda başkanlık sistemi tartışmalarının nasıl başladığı hangi aktörler tarafından dile getirildiği ve hangi dönemlerde dillendirildiği önemli parametrelerdir. İlk olarak 12 Eylül 1980 askeri darbesinden sonra kurulan danışma meclisi anayasa taslağı hazırlama sürecinde hükümet sistemi tartışmaları gündeme gelmiştir. Danışma meclisi anayasa komisyonu başkanı Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı, 1982 Anayasasının hazırlanma sürecinde başkanlık sistemine geçişi savunmuştur. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin en dengeli bir şekilde kurgulanmasının başkanlık sistemi ile mümkün olabileceği, istikrarlı güçlü ve güvenli bir yürütme organı oluşturmanın Türk milletinin karakterine, tarihine ve devlet geleneklerine, uygun olduğu için başkanlık sistemini teklif ettiğini belirtmiştir. (Şahin, 2015: 49). Ancak başkanlık ve yarı başkanlık sistemini savunanlar komisyonda azınlıkta kaldığı için komisyon, hazırlanan anayasada hükümet sistemi olarak parlamenter sistemde karar kılmış ve cumhurbaşkanının yetkileri sembolik olmaktan öteye geçecek şekilde genişletilmiştir. Anayasa hazırlama sürecinde yaşanan hükümet sistemi tartışmaların sebebinin 1970’li yıllardaki istikrarsız hükümetler doğuran parlamenter sistem kaynaklı olduğu iddiasında bulunulabilir.

1987’de Turgut Özal, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini sağlamak üzere başkanlık ve yarı başkanlık sistemi tartışmalarını yeniden başlatmıştır. Özal’ın asıl niyetinin ABD tipi başkanlık sistemine geçiş için öncelikle yarı başkanlık sistemiyle başlamak daha sonra başkanlık sistemini uygulamaya koymak olduğu yakın çevresi tarafından ifade edilmiştir (Çolak ve Uzun, 2017: 209). Bu siyasi tartışmalar daha önceki tartışmalarda olduğu gibi anayasal değişiklik sürecine girmeden son bulmuştur. Cumhurbaşkanı Özal’ın başkanlık sistemine ilişkin görüşlerinin temel dayanağını oluşturan kavramlara bakıldığında görülecektir ki, yönetimde istikrar vurgusu yaptığı, parlamenter sistemin demokratik yönetimlerin tek şekli olmadığını, ülkenin toplum yapısı ile yönetim sistemi arasında bir paralellik olması gerektiğini, büyük bir imparatorluğun bakiyesi olan Türkiye gibi etnik olarak geniş tabanlı toplumlar için başkanlık sisteminin daha uygun bir sistem olacağını, Türkiye’nin parlamenter sistemle yönetilmesinin isabetsiz ve ayrışmaya neden olduğu iddialarına dayanmaktadır. Özellikle etnik kimlik temelli başkanlık sistemi söylemi federasyon ve bölünmeyi çağrıştırdığı için eleştirilmiştir. Her ne kadar bunu kastetmediğini yani federasyonun karşısında olduğunu söylemiş olsa bile Özal,

eleştiriden kurtulamamıştır (İçener, 2015: 323). ABD tipi bir başkanlık sistemi arzu ettiğini açıkça ifade eden Özal, özellikle bakanların, parlamento dışından başkanlık sistemindeki gibi atanması gerektiğini çünkü seçim kaygısı taşıyan bakan ile milletvekillerinin aynı yer ve grupta olmadıkları durumda birbirleri aleyhine faaliyetlere giriştikleri bunun ise dejenerasyona sebep olduğunu ifade etmiştir (Turgut Özal başkanlık sistemini böyle anlatmıştı, 2017).

Başkanlık sistemi tartışmalarına 1997 yılında Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel de katılmıştır. Her ne kadar cumhurbaşkanlığı görevini tamamladıktan sonra görüşü değişmiş olsa da bu yıllardaki görüşünün arka planında Refah-Yol Koalisyon Hükümetinin laiklik karşıtı söylem ve eylemlerinin etkili olduğu söylenebilir. Cumhurbaşkanı Demirel'in sistem değişikliğine ilişkin düşüncelerinin genellikle kriz dönemlerinde ortaya çıktığı söylenebilir. Özellikle, 1995 yılından sonra hükümet kurulma krizlerini yaşandığı dönemler ile koalisyon hükümetleri dönemlerinde yaşanan siyasi sıkıntılar ve asker-sivil ilişkilerinde yaşanan sorunların askeri müdahalelere kapı açma risklerinin olduğu durumlarda Demirel, sistem değişikliği talebini gündeme getirmiştir (İçener, 2015: 330). Demirel'in konjonktürel siyasi söylemlerinin, başkanlık sistemi üzerine söylediği fikirlerine de yansımıştır. Demirel, 2010 yılında Başkent Üniversitesi'nde Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAMER) tarafından düzenlenen "90. yılında 23 Nisan" konulu konferansta yaptığı konuşmada mevcut parlamenter sistemin işletilmesi gerektiğini ve başkanlık sisteminin en iyi uygulandığı ülkenin ABD olduğunu söylemiştir. Ayrıca Güney Amerika ülkelerinde uygulanan başkanlık sisteminin darbelerle kesintiye uğradığını ifade etmiştir (Demirel Başkanlık Sistemine El Attı, 2010) Demirel'in sistem değişikliği talebinin dönemin siyasi şartlarına bağlı olarak söylendiği ve siyasi çalkantılı dönemlere göre farklı tezleri savunduğu görülmektedir. Demirel'in görüşleri, idealin ve bir fikrin sonucu olmaktan ziyade daha çok dönemsel ve geçici bir talep olduğu aşikârdır.

2000'li yılların başından itibaren ise başkanlık sistemi tartışmalarını hız kazanmıştır. Özellikle 2002 yılı sonrasında AK Parti Milletvekili Burhan Kuzu, Cemil Çiçek ve AK Parti Genel Başkanı, Recep Tayyip Erdoğan başkanlık sistemi tartışmalarını Türkiye gündemine yeniden getirmişlerdir. Başkanlık sistemine geçişin en önemli savunucusu olan Recep Tayyip Erdoğan'ın Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçinceye kadar ki süreç içerisinde dile getirdiği görüşlerini kronolojik bir yapı içerisinde incelenmesi önem arz etmektedir. Hem

sürecin nasıl başladığı hem de zaman içerisinde söylemlerin nasıl bir değişime uğradığı özellikle de hangi temel argümanlar üzerinden başkanlık sistemi istendiği sorularının cevabı bulunmuş olacaktır. Bu anlamda cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin ana aktörünün ne dediği önem arz eder.

Kronolojik bir anlayış içerisinde başkanlık sistemi talebinin nasıl ifade edildiğine bakılacak olursa:

Siyasetteki tek arzusunun başkanlık ya da yarı başkanlık sistemi olduğu ve en ideal modelin Amerikan başkanlık sistemi olduğunu belirtmiştir (Nisan 2003). Başkanlık sisteminin tartışılmasının yararlı olacağı ancak siyasi gündemlerinde olmadığına ilişkin açıklaması (5 Ocak 2005). Başkanlık sistemini istediğini ancak şartların uygun olmadığına ilişkin beyanı (15 Şubat 2006). Başkanlık sisteminin rahat çalışması nedeniyle bu sisteme sıcak baktığına ilişkin değerlendirmesi (18 Nisan 2010). Başkanlık sistemi için gerekirse halk oylamasına gidilebileceği, ancak şu an olmazsa olmazlarının bu olmadığına ilişkin beyanı (10 Eylül 2010). Başkanlık sisteminin tartışılmasının siyasilere de halkada da katacağı çok şeyin olabileceğine ilişkin beyanı (25 Eylül 2010) Başkanlık ve yarı başkanlık sisteminin halk tarafından tartışılması ve anlaşılmasına imkân sağlanması gerektiği bu durumun ise kimseyi rahatsız etmemesine ilişkin beyanı (Şubat 2011) (Fendoğlu, 2012: 47). Yeni anayasa hazırlık çalışmaları kapsamında sistem değişikliği değerlendirilmeli ve sistemin başkanlık ya da yarı başkanlık olarak alınacak tekliflerine açık olduklarını ilişkin beyanı (Başbakan'dan Başkanlık Sistemi Cevabı, 2012). Başkanlık sistemini desteklediğini ancak illa ABD'deki başkanlık sistemi kendisinin olmazsa olmazı olmadığını bu kararın parlamento ya da milletin tercihi ile olabileceği (Erdoğan'dan Başkanlık Sistemi Açıklaması 2013). Gelişmiş ülkelerin genelinde başkanlık sisteminin olmasının bir anlamı olduğunu, bir sıçrama yapmak için sistem değişikliğine gidilmesinde fayda olacağı, gelişmiş ülkelerde uygulanan sistemin başkanlık sistemi olduğu bir sıçrama için sistem değişikliğinin gerekliliğini ifade etmiştir. (Başbakan Erdoğan canlı yayında soruları yanıtladı, 2014). Türkiye'nin Haziran 2015 seçimlerinde yeni Türkiye'yi, başkanlık sistemini ve yeni anayasayı tartışması gerektiğini, seçim sonrasında sistem değişikliği çalışmasının meclis tarafından ele alınması gerektiğini belirtmiştir. Sistemin dinamik, ön açıcı ve tıkanmaları engelleyecek tarzda olması gerektiği ve bu durumun kişisel görüş ve siyasi hayatımdaki 40 yıllık deneyimlerinin sonucu olduğunu belirtmesi (Davanın bizzat takipçisi olacağım, 2015) Türk tipi

başkanlık sisteminin olamayacağını beyan edenlere sistemin ABD'de, Meksika'da, Küba'da ve Rusya'da başka başka olduğunu. Fransa'nın ise yarı başkanlık sistemi ile yönetildiğini bu nedenle arı maharetiyle bütün sistemlerden faydalanılarak kendi istemimiz oluşturmamız gerektiğine ilişkin açıklaması (Türk Tipi Başkanlık Sistemi Bal Gibi Olur, 2015). Rejimin muhafızı olarak tasarlanan ve milletin temsilcisi durumundaki hükümeti yola getirmekle görevli cumhurbaşkanlığı makamı 10 Ağustos 2014 tarihinde çöktüğünü, başkanlık sistemini padişahlığa benzetenlere de dünyada başkanlık sistemiyle yöneten hiçbir ülkede monarşinin olmadığını parlamenter sistemlerin çoğunda olduğunu beyan etmiştir (Rejimin Muhafızı Olarak Tasarlanan Cumhurbaşkanlığı Sistemi 10 Ağustos 2014 itibariyle Çöktü, 2015). Türkiye'nin ayaklarına pranga vurulmuş bir hükümet sistemiyle yürümeye çalıştığı, başkanlık sisteminin kendi meselesi olmadığı Türkiye'nin meselesi olduğunu, rahat karar vermek, karar süreçlerini hızlandırmak, istikrarı yakalamak için yeni sistemin gerekli olduğu (Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan: Başkanlık sistemini ben daha çok gündeme getirdim, 2015). Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının doğrudan millete karşı sorumlu olduğunu ve bu durumun Türkiye'nin yönetim sistemini değiştirdiğini bu nedenle yapılması gerekenin bu fiili durumun hukuki çerçevesinin yeni bir anayasa ile belirlenmesidir (Erdoğan: Türkiye'de sistem fiilen değişti, 2015). Türkiye'deki sıkıntıların temel sebebinin sistem krizi olduğu ve parlamenter sistem krizlerinden kurtulmak için G20'deki ülkeler gibi başkanlık sistemiyle yönetilmek gerektiği, Mustafa Kemal'in yönetim uygulamalarında da başkanlık sistemi olduğunu belirtmiştir (Cumhurbaşkanı Erdoğan gündemi değerlendirdi, 2015). Başkanlık sisteminin Türk milletinin tarihinde olan ve fiilen uygulanan bulunan bir yönetim tarzı olduğu, Türkiye'nin kendi yönetim sistemini kendi ihtiyaçlarına göre millet ile birlikte belirlemeye ihtiyaç olduğunu belirtmesi (Erdoğan: Başkanlık sistemi bu milletin tarihinde var, 2016). 2007 anayasa değişikliğiyle başkanlık sisteminin hukuki altyapısının hazırlandığı, 10 Ağustos 2014 seçimiyle de fiili olarak uygulanmaya başlandığını belirtmiştir. Başkanlık sisteminin bir kişiye veya bir defaya mahsus bir uygulama olmayacağı ve yeni bir sisteme ihtiyaç duyulana kadar uygulanacağını ve başkanlık sisteminin Türkiye için yeni değil, geleneksel olduğunu belirtmiştir (Başkanlık Sistemi Bizim İçin Yeni Değil, Gelenekseldir, 2016).

Belediye başkanlığı döneminde de başkanlık sistemini savunduğunu İstanbul büyükşehir belediye başkanlığının başkanlık sisteminin küçük bir uygulaması olduğunu ve sistemin

geleneklerimizden esinlenerek Türk tipi bir başkanlık sisteminin oluşturulması gerektiğini ifade etmiştir (Erdoğan, Başkanlık sistemi Türkiye'ye daha hızlı kalkınma fırsatı verecektir, 2016). Görüldüğü üzere Recep Tayyip Erdoğan, 2003 ile 2016 yılları arasında birçok defa başkanlık sistemine geçiş taleplerini dile getirmiştir. Özellikle istikrar, ülke geleneklerine uygunluk, hızlı karar alma ve yönetim, ekonomik gelişme, halkın kararına vurgu ile Türk tipi başkanlık sistemi gibi bazı kavramlar üzerinden başkanlık sistemine geçişin gerekliliğini beyan etmiştir.

AK Parti tarafından 2023 Siyasi Vizyonu olarak çıkarılan kitapçıkta başkanlık sistemine ilişkin olarak yapılan değerlendirme nasıl bir sistem istenildiğinin özeti niteliğindedir. Türkiye'nin yönetimde istikrarı sağlayacak, güçsüz, zayıf ve müdahalelere açık bir hükümet yapısından kurtulması gerektiği belirtilmiştir. Bu nedenle halkın iradesinin yönetime doğrudan ve etkin yansıdığı; yasama ve yürütme kuvvetlerinin tam anlamıyla ayrı ve bağımsız olduğu; yürütmenin ise yasama tarafından etkin bir şekilde denetlenebildiği bir siyasal sistemin varlığının zorunluluğu ifade edilmiştir. Güçlü, istikrarlı, etkin, çift başlı olmayan bir yürütmenin, krizlerin ve sorunların çözümünde cesur ve hızlı kararlar alabileceği; halkın doğrudan hesap sorabileceği şeffaf bir sisteme geçilmesi gereklidir. AK Parti, Türkiye'nin parlamenter sisteminde yapısal bir sorun olduğunu, bu nedenle başkanlık, yarı-başkanlık veya partili cumhurbaşkanlığı tercihlerinden birinin kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir (2023 Siyasi Vizyon, 2012). Ak Parti'deki siyasi söylemlerinin somut olarak bir seçim beyannamesinde vaat olarak vurgulanması 7 Haziran 2015 genel seçimleri öncesinde yayımlanan seçim beyannamesi ile ortaya çıkmıştır. AK Parti, ilk defa başkanlık sistemine geçiş vaadinde bulunmuştur. Yeni Türkiye Vizyonunun gereği olarak ihtiyaç duyulan etkin ve dinamik yönetim yapısının başkanlık sistemi ile sağlanabileceği belirtilmiştir. Başkanlık sistemi, Türkiye'nin demokratik dönüşümünün nihai bir sonucu olarak, 2023 ve sonrasına yönelik ülkenin kalkınma hedeflerine ulaşılmasını sağlayacak bir sistem olacağı, Türkiye'nin siyasal tecrübesine ve gelecek vizyonuna bu sistemin daha uygun olduğu belirtilmiştir (7 Haziran 2015 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi, 2015: 34).

Türkiye'deki başkanlık sistemi tartışmaların arkasındaki saiklerin ne olduğu ve niçin gündeme geldiğini de değerlendirmek gereklidir. Literatürde sistem tartışmalarının Türkiye gündemine gelmesinin sebeplerini farklı iddialara dayandıranlar olmakla beraber, Yazıcı (2010), Türkiye'de özellikle başkanlık sistemine geçiş talebinin arkasında başkanlık sisteminin

yeterince bilinmemesinden ya da ABD başkanlık modelinin sağlıklı ve başarılı işlemesinden kaynaklandığını iddia etmiştir. Ayrıca, Yazıcı (2011: 2) Türkiye’de başkanlık sistemine geçiş önerisinin altında yatan gerçeğin yapısal sorunlara çözüm bulma arzusundan ziyade, Özal, Demirel ve Erdoğan gibi güçlü liderlerin kişilik özellik ve karizmalarının seçmen nezdindeki gücüne duydukları aşırı güvenden kaynaklandığını iddia etmiştir. Türkiye’de başkanlık sistemini isteyen siyasi liderlerin temel özelliğinin karizmatik lider olmaktan ve ülkeyi kolay yönetme arzularından kaynaklandığı iddia edilmiştir. Polatoğlu (2013: 14), belli dönemlerde artan başkanlık sistemi tartışmalarının özellikle liderler tarafından gündeme getirilmesinin sebebinin başkan olma arzularından kaynaklandığını ifade etmiştir. Çünkü parlamenter sistemde sembolik yetkileri olan cumhurbaşkanlığının hiyerarşide en üst makam olmasına rağmen başbakanlığa göre pasif bir görev olması sistem değişikliği talebinin önemli bir sebebidir. Turan (2012) ise; cumhurbaşkanlığı görevinin şeref yönü fazla olsa da cumhurbaşkanlığının icrai yetkileri olmadığından yetkilerinin sınırlı olduğunu, bu nedenle başbakanın icra yetkileriyle donatılmış bir cumhurbaşkanı olma yolunun ise başkanlık sistemini tartışmaya açmak ve sistemi değiştirmekten geçtiğini vurgulamıştır. Ayrıca başkanlık sistemi tartışmalarının liderlerin kişisel siyasi ihtiyaçlarından kaynaklandığı iddia edilmiştir. Türkiye’de, özellikle koalisyon dönemlerinde, siyasetin çıkmaza girdiği veya parlamentonun işlevini yeteri kadar yapamadığı, siyasal ve yönetsel problemlerden kaynaklanan istikrarsızlık, parlamenter sistemi sürekli tartışmaya açmıştır. Her ne kadar parlamenter sistem, yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinin hepsi demokratik hükümet sistemleri olmasına rağmen özellikle başkanlık sisteminin 1980 sonrası ön plana çıkmasının, Kıta Avrupa’sından daha çok Anglosakson hukukuna eğilimin artmasından kaynaklandığı belirtilmiştir (Fendoğlu, 2010: 6). Siyasi liderlerin, sahip olduğu gücü daha da arttırmak ve meşruiyetini halka dayandırmak istemesi nedeniyle başkanlık sistemini gündeme getirdikleri ve bu sistemin Türkiye’nin siyasal istikrarsızlığına çözüm olacağını ileri sürmüşlerdir (Ay, 2004: 7). Böyle bir kanaatin oluşmasında başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinin çeşitli ülkelerdeki başarılı uygulamalarının etkisi büyüktür.

Başkanlık sistemine geçiş tartışmalarının yoğunlaştığı dönemlerin özellikle hükümet krizlerinin siyasal sistem tartışmalarına dönüştüğü ve istikrar konusunun gündeme geldiği dönemlerde arttığı görülmektedir. Her ne kadar AK Parti iktidarı döneminde sistem tartışmalarının ortaya çıkma sebebi parlamenter sistem krizlerinden ziyade yönetimde istikrar

ve oligarşik katı bürokrasiden kurtulma söylemi üzerinden şekillense bile genel itibariyle başkanlık sistemine geçiş istemlerinin temelinde; güçlü yönetim yani yürütme organına olan ihtiyaç ve uygulanan parlamenter sistemden kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılmasına duyulan ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır (Arslan, 2003: 161). Özellikle parlamenter sistemin getirmiş olduğu çift başlı yönetimin iki gücün (cumhurbaşkanı, başbakan) siyasi fikir ayrılıkları durumunda en basit atamaların bile yapılamaz hale gelmesi sistem iyi işlememesine ve çatışmalara sebep olması sistem krizlerine yol açmıştır. Sistemin bu çıkmazlarından yararlanan askeri ve idari vesayet güçleri, zamanı geldiğinde askeri darbe ile demokrasiyi kesintiye uğratarak, milletin vermiş olduğu yetkiyi silah zoruyla gasp etmişlerdir. Örneğin 1980 askeri darbe öncesinde gerçekleşen cumhurbaşkanlığı seçiminde 115 defa secim oylama yapılmasına rağmen cumhurbaşkanının seçilememesi ve parlamenter sistemin çözüm üretmemesi 12 Eylül askeri darbesine zemin hazırlamıştır (Yıldırım, H. 2017: 79,84).

Türkiye’de siyasi istikrarın sağlanması, koalisyon hükümetleri nedeniyle oluşan zayıf yönetimlerin ülkeye vermiş olduğu zararların önüne geçilmesi genel olarak iddia edilen ve sistem değişikliğine gerekçe olarak sunulan argümanlardır. Yazıcı (2005: 142), başkanlık sistemine geçişin asıl amacının sadece istikrar sağlama hedefli bir talepten kaynaklanıyorsa, başkanlık sistemine geçişi savunanların sistemin istikrar boyutuna dikkat çekerken başkanlık sisteminin yaratacağı diğer sorunların göz ardı edildiği eleştirisini getirmiştir. Bu nedenle sadece yönetimde ya da hükümette istikrar için sistemin değiştirilmesinin doğru olmadığı belirtmiştir. Ayrıca Türkiye’deki siyasal parti yapısı, temsil gibi sorunlar düzeltilmeden sadece sistem değişikliğinin sağlıklı sonuç doğuracağının kabul edilmesi gerçeği yansıtmaz (Hakyemez, 2011: 18). Sistem değişikliği talebinin genellikle sağ siyasal aktörler tarafından gündeme getirilmesinin gerekçesi olarak; vesayetçi parlamenter sistem içerisindeki vesayetçi güç odaklardan kurtulma arzusu ve kriz üreten yapıdan istikrarlı bir yönetime geçme çabası olarak belirtilmiştir (Miş ve Duran, 2017: 7).

Başkanlık sistemi tartışmalarının yoğunlaştığı dönemin başlangıcı olarak 2007 yılındaki cumhurbaşkanlığı seçimi sürecinde yaşanan sistem krizinin etkili olduğunu söylemek yanlış olmaz. 367 krizi olarak da bilinen bu kriz cumhurbaşkanının seçilmesi sürecinde TBMM’nin üyeleri ile toplanma yeter sayısının karar yeter sayısı ile aynı olması gerektiği üzerinden oluşan seçim çıkmazıdır. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin sürekli krize dönüştüğü Türkiye

parlamentosunda bu krizden çıkma adına erken seçime gidilmiş ve sonrasında MHP'nin desteği ile Ak Parti adayı Abdullah Gül TBMM tarafından seçilen son cumhurbaşkanı olmuştur. 2007 yılında TBMM'ye sunulan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin anayasa değişikliği kanun teklifi, TBMM'de kabul edilmesi ve anayasa gereği zorunlu referanduma gidilerek halk tarafından yüzde 68,95 evet oyu ile kabul edilerek yasalaşmıştır (Yüksek Seçim Kurulu K.no.873, RG, 26686). 2014 yılında yapılan ilk defa halkın oyu ile cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan kullanılan toplam oyların 51,79 alarak halkın seçtiği ilk cumhurbaşkanı olarak göreve başlamıştır (Yüksek Seçim Kurulu Kararı, K. 3719, RG 29102). Parlamenter sistemle yönetilen Türkiye'de cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi mevcut parlamenter sistemi daha çok tartışılır hale getirmiştir. Uluşahin (2011: 33), parlamenter sistemin merkezinde parlamento bulunduğundan sisteme siyasal meşruluk veren unsurun sadece parlamentoyu oluşturan milletvekillerinin halk tarafından seçilmiş olmasına bağlıdır. Cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlar kurulunun ise sistemin merkezindeki parlamento tarafından seçilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini parlamenter yapıyı dönüştürerek, parlamentoyu sistemin tek odağı olmaktan çıkarmıştır. Cumhurbaşkanı doğrudan halkın seçmesi onu parlamenter sistemde ikinci bir odak haline getireceğinden bu durum sistemi çift meşruiyetli hale getireceğini belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmesinin ülkenin siyasal yönetim yapısını fiili olarak yarı başkanlık sayılabilecek bir sisteme dönüştürdüğü de iddia edilmiştir (Mis, Duran, 2017: 38). Özbudun (2012a: 3) ise, 2007 Anayasa Değişikliğinin, 1982 Anayasasının oluşturduğu parlamenter sistemi bir adım daha yarı başkanlık sistemine yaklaştırdığını iddia etmiştir.

1982 Anayasasının oluşturduğu parlamenter sistemin anayasada yapılan değişikliklerle mutasyona uğradığı tezi önemli bir gerçek olarak kabul edilebilir. 1982 anayasasının 2012 yılına kadar 17 defa değişikliğe uğradığı ve yüzden fazla maddesinin değişiklikler kapsamında yeniden yazıldığı ya da metinden çıkarıldığı göz önüne alındığında anayasasının genel sistematığının bozulduğu kolayca söylenebilir. 2011 yılında anayasayı yeniden yazma çalışmaları yapılmasına rağmen siyasi partiler arasında herhangi bir uzlaşma gerçekleşmediği için anayasasının tamamının yeniden yazılması hayata geçirilememiştir. Anayasayı yeniden yazma sürecinde AK Parti hükümeti sistem değişikliğine ilişkin ilk resmi önerisini TBMM'ye

sunmuştur. 22 maddede değişiklik içeren Kasım 2012’de TBMM’ye sunulan değişiklik önerisi sistem değişikliği tartışmalarını daha da arttırmıştır. Sistem değişikliği talebinin ilk kez somut bir öneriye dönüşmesi önemli bir dönüm noktasıdır. Bu öneri sonrasında tartışmaların daha somut bir zeminde yapılmasına imkân sağlamıştır. Bu nedenle bu somut başkanlık sistemine geçiş önerisinin neleri kapsadığı ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temelini oluşturan bu düzenlemenin incelenmesi, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemin anlaşılması açısından önemlidir.

1.2.1. AK Parti Hükümeti’nin TBMM Anayasa Komisyonuna Sunmuş Olduğu Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisi (2012) ve Değerlendirmeler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini daha iyi anlamak için 2012’de TBMM Anayasa Komisyonuna sunulan anayasa değişikliği önerisinin neleri içerdiği ve nasıl bir sistem istendiği tartışılması gereken önemli başlıklardan biridir. Türk tipi başkanlık sistemi olarak adlandırılan sistemin, AK Parti iktidarının başkanlık sistemine geçiş talebinin ilk ve somut önerisi olması, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin alt yapısını oluşturması açısından değerlendirilmesi gereken bir taslaktır. Bu nedenle başkanlık sistemine geçiş önerisi ve bu öneriye getirilen eleştirileri incelemek cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini anlama adına temel bir zemin oluşturacaktır. TBMM Başkanı ve dönemin hukukçu Milletvekili Mustafa Şentop, 16 Nisan 2017’de referandumda kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş anayasa değişikliğinin temel metninin 2012’deki AK Partinin meclise sunmuş olduğu Türk tipi başkanlık sistemi önerisi olduğunu yüzde 95 oranında benzerlikler içerdiğini ifade etmiştir. (Özbey, 2019) Türk tipi başkanlık sistemi önerisine getirilen eleştirilerin birçoğunun cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine getirilen eleştirilerle aynı olduğu farklı bir konu başlığı altında incelenecektir.

Anayasayı yeniden yazma çalışmalarının sistem değişikliği önerisine dönüşmesinde dönemin önemli aktörlerden biri olan dönemin Başbakan Yardımcısı Bekir Bozdağ’ın, TBMM’ye sundukları anayasa değişikliği teklifi ile ilgili olarak yapmış olduğu değerlendirme başkanlık sistemine geçişin gerekçesi kabul edilebilir. “Türkiye’nin önümüzdeki yıllarını tartışmalarla geçirmesi yerine istikrar doğuran başkanlık sistemine geçmesinin doğru olduğunu

düşünüyoruz. Parlamenter sistemde vatandaş sandığa giderken kimin başbakan olacağını bilmiyor. Çünkü koalisyon çıkabilir, tek başına iktidar çıksa bile cumhurbaşkanı milletvekilini başbakan olarak görevlendirebilir. Başkanlık sisteminde böyle değil.” demek suretiyle neden başkanlık sistemine ihtiyaç duyulduğunu belirterek sistem değişikliği talebini beyan etmiştir (İşte AK Parti'nin önerdiği Başkanlık Sistemi modeli, 2012) TBMM’ye sunulan önerinin ABD başkanlık sisteminden farklı bir sistem olduğunu açıklamak adına AK Parti Milletvekili Burhan Kuzu, meclise sunulan önerinin Türk tipi başkanlık sistemi olduğunu ifade etmiştir. ABD başkanlık sisteminin sıkıntılarından bahsederek, “Obama gece gündüz ağlıyor, parlamentoya yalvarıyor. Sağlık reformunu çıkarmak için canı çıktı. Ancak üç aylık bütçelerle ülkeyi yönetebiliyor. ABD, bu sıkıntıları nasıl aşacağını tartışıyor” (ABD Başkanı'nda bile bu yetki yok, 2012) demek suretiyle AK Parti'nin sunduğu başkanlık modelinin ABD'deki sistemden farklı olduğunu ve sistemin Türk tipi başkanlık sistemi olarak tanımlanabileceğini ifade etmiştir. Dolayısıyla sistemin ABD başkanlık sisteminde ortaya çıkan ve kriz oluşturacak sıkıntılarında göz önüne alındığı ve bu doğrultuda farklı uygulamaları içeren bir anlayışla hazırlandığı belirtilebilir.

TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu’na, sunulan yasama bölümüne ilişkin 22 maddelik anayasa değişikliği teklifi, Türk tipi başkanlık sistemi düzenlemesinin ana hatları şu şekildedir (AK Parti Başkanlık Sistemi Önerisi, 2012):

- Başkan doğrudan halk tarafından 5 yıl için ve en fazla iki kez seçilebilir. Başkan yardımcısı da başkanla birlikte doğrudan halk tarafından seçilecektir.
- Başkan hem devleti temsil eder hem de yürütme organının başıdır.
- Bütçe kanunu başkan tarafından hazırlanarak TBMM’ye sunulacaktır. Meclis istediği takdirde bütçede eksiltme ve artırma yapabilecektir.
- 4 yıl olan milletvekilliği seçim dönemi, 5 yıla çıkarılacak. Başkan ve parlamento seçimleri aynı gün yapılacaktır.
- ABD başkanlık sistemindeki gibi iki meclisli bir yapı öngörmeyen değişiklik önerisi, tek meclisli bir parlamento yapısının devam etmesine ve milletvekili sayısının mevcutta olduğu gibi 550 olarak kalmasını önermiştir.

- Başkan, bakanları atamak ve görevden almak, kamu yöneticilerini atamak ve görevden almak, Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) üyelerinin yarısını ve üniversite rektörlerini seçmek, yabancı devletlere temsilci göndermek gibi atama ve seçme yetkilerin tamamını tek başına kullanabilecektir. TBMM'nin atamaları onaylama yetkisi yoktur.

- Bakanlar, başkan tarafından atanırlar ve görevden alınabilirler. Her bakan, başkana karşı sorumlu olup meclis dışından atanırlar. TBMM üyeleri ve yedek milletvekilleri bu statüleri sona erse bile bakan olarak atanamazlar.

- Bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapılarının başkanlık kararnamesiyle düzenlenmesi öngörülmüştür. Böylece, başkanın yürütme kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapılarını yasama organına ihtiyaç duymadan tek başına düzenleyebilmesine olanak sağlanmıştır.

- Başkana, olağanüstü hâl (OHAL) ve sıkıyönetim ilan etme yetkisi verilmiştir. Başkan, meclisin onayına gerek duymaksızın OHAL kararnamesi ve sıkıyönetim kararnamesi çıkartma yetkisiyle donatılmıştır.

- Anayasa değişikliği önerisinde yedek milletvekilliği oluşturulmuştur. Bu sayede boşalan milletvekillikleri için ara seçim yapılması uygulaması da ortadan kalkmış olacaktır.

- Başkan, ihtiyaç duyduğu konularda “uygulanabilir açık yasal hüküm bulunmaması” şartıyla, başkanlık kararnamesi çıkartabilecektir. Başkanlık kararnameleri çıkartılabilmesi için TBMM'den yetki kanunu ile onay almasına ihtiyaç yoktur ayrıca sonradan meclis denetimi ve kanunlaşması da öngörülmemiştir.

- Milletvekili andı değiştirilerek sadeleştirilecek. Atatürk İlke ve İnkılapları ifadesi yemin metinden çıkartılacaktır.

- Başkan ve TBMM, seçimlerin yenilenmesine karar verebilirler. Seçimlerin yenilenmesi kararı sonucunda her iki organın görevleri sona erer.

- Başkan hakkında göreviyle ilgili ya da kişisel bir suç iddiası nedeniyle “soruşturma” açılabilir. Bu soruşturmanın yapılabilmesi için mecliste yeterli çoğunluğun sağlanması gereklidir.

- Meclisin başkanı denetleme yöntemi olarak sadece meclis araştırması öngörülmüştür. 1982 Anayasasındaki yasamanın denetim araçları olan soru, gensoru ve meclis soruşturması kaldırılmıştır.

- Anayasa değişikliği önerisine göre, mevcut yapıda bulunan Danıştay kaldırılacak adli ve idari yargı tek çatı altında Yargıtay da toplanacaktır.

Yukarıda genel hatları ile belirtilen Türk tipi başkanlık sistemi ABD başkanlık sisteminden farklı hususları barındırdığı açıktır. Bu teklif, Ocak 2017 de TBMM'den geçerek yasalaşan anayasa değişikliğinin bazı hususlar hariç temelini oluşturmuştur. Gerek Başbakan Recep Tayyip Erdoğan gerekse AK Partili siyasetçiler, önerilen sistemin Türk tipi bir başkanlık sistemi olduğu, ABD başkanlık sisteminde krizlere sebep olan sıkıntılardan arındırıldığını, ayrıca dünyada uygulanan başkanlık sistemlerinin incelenerek hazırlandığını ifade etmişlerdir. TBMM Anayasa Komisyonuna sunulan anayasa değişikliği teklifi metninin, başkanlık sistemi tartışmalarını hararetlendirdiği ve ciddi eleştirilere maruz kaldığını söylemek yanlış olmaz. Önerilen sisteme getirilen eleştirileri inceleyeceğiz.

1.2.2. TBMM Anayasa Komisyonuna Sunulan Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisine Getirilen Eleştiriler

Bu bölümde Türk tipi başkanlık sistemi olarak ifade edilen sistem değişikliği önerisine getirilen eleştirilerin hangi konu ve alanlarda toplandığını, hangi özellikleri bakımından ABD başkanlık sisteminden farklı olduğunu incelemek suretiyle sistem hakkında genel bir değerlendirme yapılacaktır.

Türk tipi başkanlık sistemine getirilen eleştirilerin başında önerilen sistemin bir süper başkanlık sistemi olduğu ve başkana aşırı yetki vermek suretiyle başkanlık sisteminin özünde olan denge denetim sistemini bozduğu eleştirisidir.

Türk tipi başkanlık sisteminin benzetildiği süper başkanlık sisteminin ne anlama geldiğine bakılması sistemin anlaşılması açısından önemlidir. Süper başkanlık sistemi, kuvvetler ayrılığı ilkesine göre oluşturulmuş yönetim sistemi içerisinde zayıf bir yasama organı ve daha güçlü bir yürütme organına sahip olan, geniş idari yetkileri olan bir başkanın hükümeti

belirleme, hükümeti parlamentonun denetiminden koruma ve başkanlık kararnamesi çıkarma yetkilerine sahip olduğu hükümet biçimi olarak tanımlanabilir (Dursun, 2006: 235). Süper başkanlık sistemi denildiğinde genellikle Rusya'daki hükümet sistemi akla gelmektedir. Rusya yarı-başkanlık sistemi ile yönetilmekle beraber başkanın, başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerdeki başkanlardan daha güçlü bir konumu ve daha fazla yetkileri bulunmaktadır. Başkanın, yürütmeye ilişkin görevlerinin dışında yasama ve yargı alanına ait geniş yetkilerinin olması bu sistemi süper başkanlık sistemi haline dönüştürmüştür. Başkanın önemli atama yetkilerine sahip olması, çıkardığı kararnamelerin kanun gücünde olması ve yasama tarafından değiştirilememesi Rusya'daki süper başkanlık sisteminin özellikleri olarak belirtilmiştir (İshiyama, 2012: 185). Kısaca özetlemek gerekirse süper başkanlık sistemi denildiğinde, başkanın, yürütme organına tek başına hâkim olması yanında, aynı zamanda yasama organın sahip olması gereken bazı yetkileri de kullanabildiği (kanun gücünde kararname çıkarma) ve yargı alanında da önemli yetkilere sahip olması olarak ifade edilebilir.

Özbudun (2014), önerilen Türk tipi başkanlık sisteminin ABD tipi yani gerçek bir kuvvetler ayrılığına, denge ve denetimler sistemine dayanan bir sistem olmadığını iddia eder. Önerilen sistem bütün güç ve yetkileri başkanın elinde toplayan bir nevi süper başkanlık sistemidir. Süper başkanlık sistemi, başkana çıkardığı kararnamelerle ülkeyi yönetme imkânı sağlayan bir sistemdir. Başkanın meclisi fesih yetkisine sahip olması, yargı organlarının üyelerinin önemli bir çoğunluğunu belirlemesi, kısmen de olsa başkanın meclis çoğunluğunu da elinde bulundurması durumunda önerilen sistemi fevkalade endişe verici ve rejimi değiştirici bir duruma getirmektedir. Köker'e (2015) göre ise, önerilen sisteme ilişkin başkanlık sisteminin temelinde yasama, yürütme ve yargı arasında bir denge ve denetim mekanizmasının olmasıdır. Böyle bir denge ve denetleme mekanizmasının olmaması durumunda sistemin halkoyuna dayalı demokratik bir zorbalık üretebileceğini belirtir Başkanlık sistemi önerisi ile başkana tanınan ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarma yetkisinin geniş kapsamlı olması, meclisin denetimine ilişkin hükümler öngörmemesi meclisin yasama yetkisini kısıtladığı ve dolayısıyla yasama organının yürütme organının denetimi altına girmesine neden olabileceği sisteme getirilen eleştirilerden biridir. Başkanın, hem bakanlıkların kuruluş ve teşkilat düzenlemelerini kararname ile yapabilmesi hem de kanunlarda uygulanabilir açık hükümlerin bulunmadığı her konuda (kişi hak ve hürriyetleri hariç) başkanlık kararnamesi çıkarabilmesi ülkeyi kararname

ile yönetebilmesine imkân sağlayacak yapıdadır. (Polatoğlu, 2013: 11) Sistem değişikliği önerisinin kendi içerisindeki bütünlüğü göz önünde bulundurulduğunda yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki güç dağılımında başkanın önelediği açıktır. Bunun sebebinin başkanın partisinin mecliste çoğunluğu elde edemediği durumlarda başkanı üstün konuma getirme çabasının bir sonucu olarak kabul edilmelidir. Sadece yasamaya karşı değil aynı zamanda yüksek yargı konusunda da geniş atama yetkisi olan başkanın güçlü bir iktidar yoğunlaşması doğuracağı belirtilmiştir (Ataay, 2013: 290).

Başkanın, meclisi feshetme yetkisinin olması ve milletvekilleri seçimlerinin başkanlık seçimleri ile aynı anda yapılması başkanlık sistemi ile bağdaşmayacağı noktasındaki eleştirilerdir.

Önerilen sistemde hem başkanın hem de meclisin belli şartlar altında birbirlerinin görevlerine son vermek suretiyle aynı anda seçime gidilmesi öngörülmüştür. Sert kuvvetler ayırımına dayanan başkanlık sisteminde böyle bir düzenleme başkanlık sisteminin özüne aykırı bir nitelik taşıdığı belirtilmektedir. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan ABD başkanlık sisteminde ne başkanın kongreyi feshetmesi mümkündür ne de kongrenin (ancak vatana ihanet gibi çok ağır suçlarda uygulanabilecek olan suçlama usulü hariç) başkanı görevden alma yetkisi vardır. Bu, sistemin özünü oluşturan bir özelliktir (Özbudun, 2012b).

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak başkan yani yürütme ile yasamanın birbirinden bağımsız olarak görevlerini yerine getiriyor olmaları gerekir. Başkanın siyasi parti olarak mecliste çoğunluğu sağlamak suretiyle hem yürütmeye hem de yasamaya hâkim olması başkanlık sisteminin özüne aykırıdır. Bu nedenle başkanlık seçimleri ile parlamento seçimlerinin ayrı ayrı yapılmasıyla başkanın uygulamalarından memnun olmayan seçmenin, milletvekilleri seçimlerinde başkanın partisi dışındaki partiden yana tercih kullanarak, başkan ile meclis arasında fren ve denge unsuru kurmak amaçlanmaktadır (Eren, 2017a).

ABD başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığının gereği olarak yetkiler sadece yasama, yürütme ve yargı arasında dağıtılmamış ancak buna ek olarak organların görev süreleri de birbirlerinden farklı olarak öngörülmüştür. Başkanın görev süresi 4 yıl, senatörlerin 6 yıl, milletvekillerinin görev süresi ise 2 yıldır. Ayrıca Yüksek Mahkeme üyelerinin de görev süresi

ömür boyu olarak belirlenmiştir. Her organın görev yapacakları sürelerinin birbirinden farklı olması hızlı siyasal değişimlere karşı bir fren mekanizması olarak öngörülmüştür (Polatoğlu, 2013: 4). Türk tipi başkanlık sisteminde böyle bir ayrıma gidilmemesinin yanı sıra, başkanın da meclisi feshetme yetkisinin olması kuvvetlerin bağımsız olarak işlemesine engel olacağı ve aynı siyasi partinin mecliste çoğunluğu sağması durumunda yasama organının başkanın yani yürütmenin emrine gireceği endişesinden kaynaklanmaktadır. Böylelikle başkan istediği yasaları da kolayca çıkarabilecektir. Ancak başkanın partisinin parlamentonda çoğunluğu elde edemediği durumlarda ise Türkiye'nin mevcut siyasi kültüründe uzlaşma imkânının zayıf olması katı parti disiplini nedeniyle siyasi krizleri söz konusu olabildiği göz ardı edilmemelidir. Başkan ile parlamentonun çoğunluğun farklı partilerde olması durumunda doğabilecek siyasi krizlerin sistemi tıkamasına karşı başkanın ve meclisin seçime gitme kararının sistemin tıkanmasını önleyeceği (Ataay, 2013: 276) gerçeğini de göz önünde bulundurmak gerekir.

Başkana tanınan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin ABD başkanlık sisteminde olmadığı eleştirisidir.

ABD başkanlık sisteminde, başkanın kararname çıkarma yetkisi başkanlık emri olarak ifade edilmiş olmakla beraber, bu kararname düzenleme yetkisinin yasama organının çıkardığı düzenlemelere eşit nitelikte bir düzenleme değildir. Bu aslında kanunların uygulanması amacıyla çıkarılan bir emredici bir düzenlemedir. Ancak Rusya ve Ukrayna sistemlerinde başkanların çıkardığı kararnameler, yasama organın çıkardığı kanunlar kadar etkilidir. (İshiyama, 2012: 179) Ancak Türk tipi başkanlık sisteminde öngörülen kararname çıkarma düzenlemesinin, başkana kanun gücünde yetkiler verdiği ve kullanılan yetkinin meclisin denetim kapsamı dışına çıkarıldığı ayrıca Anayasa Mahkemesine kanuna aykırılık nedeniyle müracaatının zorlaştırıldığıdır. Başkana verilen olağanüstü hallerde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin yargısal denetimden mahrum olması ise bu usulün sürekli hale gelme ihtimali eleştirilmiştir. Anayasada daha önce kanunla düzenlenen ve yasamanın görev alanında olan bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapılarının düzenlenmesinin başkanlık kararnameleri ile düzenlenebilmesi yasama yetkisini daraltan bir düzenlemedir. Bu başkanın kanunla düzenlenen bir alanı artık kararname ile düzenleyebilmesi başkanın meclise ait bir yetkiyi kullandığı eleştirisini doğurmuştur.

Yasama organının, yürütmeyi denetleme yetkisinde yeterince etkin bir usul getirilmemiş olması eleştirisidir.

Yasamanın yürütmeyi sadece “meclis soruşturması” yöntemiyle denetleyebildiği bunun ise sadece başkanla sınırlı olduğu göz önüne alındığında yürütmenin denetlenmenin yetersiz kalacağı endişesidir. Başkanın kişisel ya da görevi ile ilgili suç işlediği iddiasıyla meclisin nitelikli çoğunluğunun kararı ile yargılanabilmesi söz konusudur. Böyle bir çoğunluğun sağlanmasının zorluğu ise başkanın denetlenmesini kısıtlamıştır.

Önerinin yargıya ilişkin eleştirileri

Türk tipi başkanlık sistemine getirilen önemli eleştirilerin başında başkanın sınırsız olan üst düzey bürokratları atama yetkisine ek olarak üst düzey yargı organı üyelerini de herhangi bir makamın onayı olmadan atamasına yöneliktir. Bunun özellikle yargı üzerinde ciddi bir başkan hegemonyasının oluşacağı endişesidir. Başkanın yüksek yargı üyelerinin bir kısmını doğrudan seçmesi bir kısmını da yasama üzerinde dolaylı olarak etki ederek seçmesi yargının bağımsızlığına gölge düşürebileceği belirtilmiştir. ABD başkanlık sisteminde üst düzey yargı organlarına üye atanması meclis onayına tabidir. Türk tipi başkanlık sisteminde yasama organının atamalarda herhangi bir yetkiye sahip olmaması denetim yetkisini zayıflattığı eleştirisine neden olmuştur.

1.2.3. Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisini Getiren AK Partinin Üzerinde Durduğu Tezler ve Türk Tipi Başkanlık Sistemine Yönelik Karşı Argümanlar

Başkanlık sistemine geçiş tartışmalarının Türkiye’nin gündeminde uzun süreden beridir yer almasının ve tartışılmasının aktörlerinin başında AK Parti ve Recep Tayyip Erdoğan’ının belli dönemlerde sistem değişikliği taleplerini yinelemelerinden kaynaklanmaktadır. Sadece sistem değişikliği talebini değil aynı zamanda ısrarla sistem değişikliği önerilerinin arka planını ve hangi siyasi tezlerle dayanarak sistem değişikliğini savunduklarını da incelemek gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde de dile getirilen bu tezler

sistemin temel argümanları olarak kabul edilmelidir. Başkanlık sistemi temelli bir yönetim arzulanmasındaki temel saik ve parametreler şunlardır (Miş ve Duran, 2017: 31-32):

-Parlamente sistemden kaynaklanan sistem krizlerinden kurtulmak suretiyle siyasi istikrarı sağlayacak yeni bir sistem inşa etmek hedeflenmiştir. Siyasi istikrarı sağlayacak sistemin ise başkanlık sistemi olabileceği iddiasıdır. Türkiye'nin demokratik gelişimine katkı sağlayacak ve ekonomik kalkınmasını sürdürülebilir bir hale getirecek başkanlık sistemi, aynı zamanda istikrarsız hükümetlere neden olan koalisyon dönemlerine son verecektir. Siyasi istikrarın olduğu yerde ekonomik istikrarda sağlanacaktır (Miş ve Duran, 2017: 31). Aksi görüş olarak Gönenç, Türkiye'de seçim sisteminde yapılacak değişiklik ya da reformla veya alternatif parlamente sistem tasarımları denenmeden-rasyonelleştirilmiş parlamentarizm gibi- radikal bir kararla hükümet sistemi değişikliğine gidilmiş olmasının doğru bir yaklaşım olmadığını, temel gerekçe olarak sunulan siyasal istikrarsızlık ve koalisyon hükümetleri meselelerinin parlamente sistem yapısı içerisinde yapılacak değişikliklerle çözülebileceğini savunmuştur (Gönenç, 2019: 3).

-Başkanlık sistemi, devlet yönetim sistemi içerisinde kökleşmiş olan vesayetçi sivil ve askeri oligarşik yapıyı değiştirmek suretiyle siyaset dışı aktörlerin siyasete ve yürütmeye müdahalesini ortadan kaldıracaktır.

-Parlamente sistemden kaynaklanan çift başlı (cumhurbaşkanı ve başbakan) yapıdan kurtulmak suretiyle ve tekçi bir yürütme modeline geçilerek siyasi çatışmaların önüne geçilecektir.

-Parlamente sistemde, cumhurbaşkanlığı seçimleri döneminde yaşanan ve krize dönüşen seçim süreçlerinin, başkanlık sistemine geçilmesi ile halkın doğrudan seçeceği bir cumhurbaşkanı nedeniyle cumhurbaşkanlığı seçimi kaynaklı siyasal krizlere son verilmiş olacaktır. Böylece seçilmiş bir cumhurbaşkanı ile yürütmenin siyasi meşruiyeti de güçlendirilmiş olacaktır.

-Halkın iradesini yürütmede etkin kılarak demokrasinin kökleşmesi sağlanmış olacaktır.

-Parlamente sistemde var olan yürütme organının yasama organı içerisinde çıktığı yapıya başkanlık sistemi ile son verilerek yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden

tamamen ayrılması sağlanacaktır. Böylece her iki organın kendi görev alanlarında yetkinliği de artmış olacaklardır. Gerçek anlamda bir kuvvetler ayrılığı sistemine geçilmiş olacaktır.

-Yürütmenin güçlenmesi ile hızlı ve etkili karar alması sağlanacaktır.

-Halkın doğrudan seçtiği bir başkan ile halka karşı sorumlu ve halka hesap veren bir yürütme mekanizması oluşmuş olacaktır.

AK Parti hükümetinin başkanlık sistemine geçiş için ileri sürdüğü temel argümanların bunlar olduğu söylenebilir.

Başkanlık sistemi tartışmalarının sadece siyaset ve akademi çevresinde değil özellikle medyada slogan niteliği taşıyan kavramlar üzerinden yürüdüğü ve halkın sistem konusunda yeterince bilgilendirilmediği gerçeği de sistem tartışmalarının farklı bir boyutu olarak ortaya çıkmaktadır. Türk medyasında başkanlık sistemi tartışmaları başkanlık sistemine taraftar olanların üzerinde durduğu tezler ise genel itibarıyla şöyledir;

Yeni bir Türkiye için başkanlık sistemi gereklidir, eski Türkiye'nin bir parçası olan parlamenter sistemin Türkiye'nin ihtiyaçlara cevap vermediği ve aksayan yönlerinin fazla olduğu gerekçesi ile değişmesinin gerektiği iddiasına dayanır. Demokratik bir sistem olan başkanlık sistemine karşı olanların, parti menfaatleri nedeniyle bu sisteme karşı çıktıkları, başkanlık sisteminin çözüm sürecini hızlandırıp yerel yönetimleri güçlendireceği, yönetimde hızlı karar almaya izin veren bir yapı oluşturacağı için Türkiye'yi söz sahibi bir ülke haline getireceği düşünceleri üzerine kurgulandığı söylenebilir (Bayram, 2016: 76).

Medyada AK Partinin sistem değişikliği önerisine karşı çıkanların savunduğu argümanlar da şu şekilde özetlenebilir:

Başkanlık sistemi kendine özgü koşulları olan ABD dışında örneğin Latin Amerika ülkelerinde başarılı olmamıştır. AK Parti'nin önerisinin kuvvetler ayrılığına zarar veren ve kendine özgü bir sistem olan “Türk tipi” bir başkanlık sistemi önermektedir. Yüksek yargı mensuplarını tek başına atayan bir başkan modeli öngörüldüğü ve bu durumun ABD'deki başkanlık sisteminden farklı olduğu, Tayyip Erdoğan'ın tek adamlık isteği nedeniyle başkanlık sisteminin arzulandığı, başkanlık sistemi adı altında Türk Milleti'nin bölünmeye çalışıldığı, rejim değişikliği istendiği düşünceleri ağırlıktadır (Bayram, 2016: 77).

ABD başkanlık sistemi, bireysel hak ve hürriyetleri önceleyerek, devlet iktidarının sert kuvvetler ayrılığı ilkesine göre denge ve denge sistemi yoluyla mümkün olduğu kadar sınırlamaya çalışan bir zihniyet ve siyasal kültür üzerine bina edilmiştir (Özbudun, 2012c). AK Parti'nin sunmuş olduğu önerilerin ABD başkanlık sisteminden bazı noktalarda sapma gösterdiği açıktır. Önerilen sistemin ABD başkanlık sisteminden ziyade Türkiye siyasi kültürüne entegre edilmiş bir sistem önerisidir. Dünyadaki ülke uygulamalarına bakıldığında ABD başkanlık sisteminin her ülkede farklı bir siyasal yapıda olduğu ve her ülke sistemi kendi siyasal kültürüne ederek uyguladığı göze çarpmaktadır. Bu nedenle her ülkenin bazı konularda farklı tercihler ve uygulamalar benimsemesi doğal karşılanmalıdır. Hiçbir sistem tek başına mükemmel değildir, uygulandığı ülkeye ve uygulanan şartlara göre sistemleri değerlendirmek gereklidir. ABD başkanlık sistemi kendi ülkesindeki politik ve siyasi yapının ürünüdür. Bu nedenle siyasi yönetim yapılarını ülke gerçeklerinden ayırmak mümkün değildir.

İKİNCİ BÖLÜM

SİSTEMİN DÖNÜŞÜMÜ VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

2.1.Parlamenter Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Türk tipi başkanlık sistemi olarak Kasım 2012 yılında TBMM Anayasa Komisyonuna sunulan sistem değişikliği teklifi cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temelini oluşturan bir metin olduğu önceki bölümde bahsedilmişti. Türk tipi başkanlık sistemi öneren metninde iki partinin MHP ile AK Parti uzlaşması kapsamında yapılan bazı değişikliklerle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sağlayan anayasal değişikliği metni ortaya çıkmıştır. Anayasa değişikliği metninin hazırlanma sürecinde 2012’de öneri olarak getirilen başkanlık sisteminde başkan olarak ifade edilen devlet başkanı tabiri cumhurbaşkanı olarak değiştirilmiş ve mevcut anayasadaki durum aynen muhafaza edilmiştir. Bu durumun sonucu olarak kurgulanan sistem cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak kamuoyuna tanıtılmıştır. Türk tipi başkanlık sistemi olarak belirtilen isim yerine sisteme, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi tanımlaması yapılmıştır. Türk tipi başkanlık sistemine getirilen eleştirilerin birçoğu geçilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine de getirilmiştir. Her iki sisteme getirilen benzer nitelikteki eleştirilerin temelinde ABD başkanlık sisteminden sapma olarak görülen unsurların varlığından kaynaklanmaktadır.

2.1.1. Sistem Değişikliğine Götüren Siyasi Süreç

Başkanlık sistemi tartışmaları her ne kadar belirli dönemlerde ülke gündemine getirilmiş olsa da sistemi değiştirmek isteyen siyasi iradenin TBMM’de yeterli sayıda vekil çoğunluğunu elde edememesi nedeniyle sistem değişikliği hayata geçirilememiştir. TBMM’deki siyasi partiler, AK Partinin 2012 yılında Türk tipi başkanlık sistemi olarak tanıttığı başkanlık sistemine geçiş önerisini kabul etmemişlerdir. TBMM’de anayasayı değiştirecek yeterli çoğunluğu elde edememiş bir iktidar partisi ve sistem değişikliğine karşı çıkan muhalefet partileri ile sistem

değişikliğinin yapılması mümkün olmamıştır. Ancak Türkiye'nin 2016 yılında askeri darbe teşebbüsüne maruz kalması gibi olağan dışı gelişmeler sistem değişiklik sürecini hızlandırmış ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi mümkün hale getirmiştir.

Hangi politik tarihi süreçlerin sistem değişikliğini gerekli kıldığını incelemek ve bu siyasal sürecin sistem değişikliklerini nasıl hızlandırdığına bakmak gerekmektedir. Sistem değişikliğini doğuran unsurları tarihsel bir süreç içerisinde incelenecek olursa şu hususlar öne çıkar:

-İlk olarak 21 Ekim 2007 tarihinde yapılan anayasa değişikliğinin halk oylaması ile kabul edilmesi ile 1982 Anayasası ile kurgulanan güçlü cumhurbaşkanlığı makamı aynı zamanda halk tarafından doğrudan seçilen bir makam haline dönüştürülmüştür. Meşruiyetini doğrudan halktan alan bir cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilen bir cumhurbaşkanından farklı bir güce sahip olacağı kaçınılmazdır. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin sistem krizlerine dönüşmesini engellemek amacıyla yapılan bu anayasal değişiklik, halkın doğrudan seçeceği bir cumhurbaşkanı ile sona erdirilmek istenmiştir. İyimaya (2017: 75), 2007 yılındaki cumhurbaşkanlığı krizinin ve akabinde 21.10.2007 tarihli anayasa değişikliği ile başkanlık sistemindeki başkan yetkileri ile donatılmış, halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının “parlamentolu vesayet” olarak adlandırdığı parlamenter sistemle bağdaşmayacağını belirtmiştir. Halk tarafından doğrudan seçilen bir cumhurbaşkanının, TBMM tarafından seçilen cumhurbaşkanı gibi vesayetin güdümüne girmeyeceği gerçeği sistem değişikliği için önemli bir kırılma noktası olmuştur. 2007’de yapılan anayasa değişikliğinin sonucu olarak halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanının varlığı, hükümet sistemini yarı başkanlık sistemine dönüştürdüğü ve başkanlık sistemine yaklaştırdığı belirtilmiştir. Bu sistemsel dönüşüm sürecinin tamamlanmasının başkanlık sistemine geçiş ile mümkün olacağı özellikle belirtilmiştir (Halk Oylamasına Doğru, 2017: 11) 2007’deki anayasa değişikliği başkanlık sistemine geçişin önemli bir kilometre taşı olarak kabul edilmektedir.

-İkinci önemli nokta, 2011 yılında TBMM’de oluşturulan Anayasa Uzlaşma Komisyonuna sunulan Türk tipi başkanlık sistemi önerisi, sistem değişikliği sürecinin somut öneriler üzerinden tartışılması ve yönetilmesine imkân sağlamıştır. Siyasi partilerin 2012 Aralık sonuna kadar anayasa değişikliği önerilerini uzlaşarak TBMM’ye sunma girişimi siyasi partiler arasında konsensüs sağlanamadığı için uzlaşma komisyonun görevi sona ermiştir.

-Üçüncü nokta, 10 Ağustos 2014 yılında yapılan, Recep Tayyip Erdoğan'ın cumhurbaşkanı seçilmesi ile sonuçlanan ve halkın ilk defa doğrudan cumhurbaşkanını kendi seçtiği bu yeni yapı, cumhurbaşkanlığı makamının demokratik olarak meşruiyetini arttırarak güçlendirmiştir. Gözler (2015: 288), halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının göreve başlamasından önceki hükümet sistemini parlamenter sistemin saf hali olarak tanımlamıştır. Hükümet sistemi tartışmalarındaki farklı bakış açıları özellikle 28 Ağustos 2014 tarihinde seçilmiş cumhurbaşkanının göreve başlamasıyla farklı bir hal almış ve hükümet sisteminin yarı başkanlık sistemi haline dönüştüğü belirtilmiştir (Çolak ve Uzun, 2017: 203). Özellikle 7 Haziran 2015 seçimleri öncesinde AK Parti tarafından açıklanan seçim beyannamesinde, doğrudan halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanı ile başbakanın siyasal sistem içerisindeki yetki ve görev paylaşımının yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiş, parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçişin zorunlu belirtilmiştir (7 Haziran 2015 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi, 2015: 36).

-Sistem değişikliğini hızlandıran ve kırılma noktası olarak ifade edilecek önemli bir nokta ise, 15 Temmuz 2016 tarihindeki askeri darbe teşebbüsü olmuştur. İyimaya (2017: 75), askeri darbe teşebbüsünü diğer hiçbir askeri darbe ile kıyaslamayacak derecede dış devlet güdümlü bir işgal hareketi olarak nitelendirmiştir. Türkiye'ye yönelen bu dış kaynaklı tehdit karşısında hükümet sisteminin yeniden yapılandırılma zorunluluğu doğduğunu ve bu nedenle hükümet sisteminde değişikliğin kaçınılmaz hale geldiğini belirtmiştir. Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) içerisine sızan Fetullahçı Terör Örgütü'ne (FETÖ) mensup askerlerin görevdeki AK Parti hükümetini yıkmak ve iktidarı ele geçirmek amacı ile yapmış olduğu askeri darbe teşebbüsü, halkın sokaklara inmesi ve askeri darbeye direnmesi ile engellenmiştir. Bu askeri darbe teşebbüsünün engellenmesi ile daha önce başkanlık istemine karşı olan MHP'nin tavır değiştirerek sistem değişikliği için AK Parti hükümetiyle ortak hareket etme kararı almasına sebep olmuştur. MHP genel başkanı Devlet Bahçeli'nin her dönemde karşı çıktığı sistem değişikliği öneri ve taleplerine Ekim 2016 tarihinde parti grubu toplantısında yaptığı konuşma ile destek vermiştir (Bahçeli'den başkanlık sistemi çıkışı, 2016). Bu konuşmasında, 15 Temmuz askeri darbe teşebbüsünün sistem değişikliğini acil hale getirdiği ve Türkiye'nin hiçbir şekilde 15 Temmuz öncesi gibi olamayacağını belirtmiştir. Özellikle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile birlikte başkanlık sisteminin hukuken olmasa bile fiilen cumhurbaşkanı tarafından

uygulanmaya çalışılması ve bu fiili durumun ise bir an önce hukuki hale dönüştürülmesi için çözüm üretilmesi gerektiğini belirtmek suretiyle sistem değişikliğine geçişin yolunu açmıştır. Böylece cumhurbaşkanının fiilen uygulamaya çalıştığı bir sistemin hukuki statü kazanması ve sınırlarının belirlenmesi sonucunu doğurmuştur.

TBMM’de tek başına anayasayı değiştirecek yeterli çoğunluğu olmayan AK Parti iktidarının MHP genel başkanı Devlet Bahçeli’nin fiili olarak başkan gibi hareket eden Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın mevcut statüsünün hukuki hale getirilmesi gerektiğini belirtmesi cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş süreci çalışmalarını hızlandırmıştır. MHP ve AK partinin uzaklaşarak hazırlamış oldukları anayasa değişikliği paketi 10 Aralık 2016 tarihinde TBMM’ye sunulmak suretiyle yasalaşma süreci başlatılmıştır. Anayasa değişikliğinin halk oylamasına götürülmeden kabulünü sağlayacak meclis çoğunluğu oluşmadığı için anayasa değişikliği zorunlu olarak halk oylamasına sunulmuş ve kabul edilmiştir. TBMM Genel Kurulunca 21.01.2017 tarihinde kabul edilen 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Resmî Gazete’nin 11.02.2017 tarihli, 29976 sayılı nüshasında yayınlanmıştır. 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanunun 2. maddesinde, anayasa değişikliklerinin halkoylaması, ilgili anayasa değişikliği kanununun resmî gazetede yayımlanmasını takip eden altmışıncı günden sonraki ilk pazar günü yapılır hükmü doğrultusunda referandum 16 Nisan 2017 tarihinde yapılmıştır. Referandum sonucunda anayasa değişikliği halkın yüzde 51,41 oyu ile kabul edilmiştir. Böylece halk cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi onaylamak suretiyle anayasal süreç tamamlanmıştır.

2.1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Sistem Değişikliğinin Gerekçeleri

Devlet organlarının yetki ve görevlerinin belirlendiği 1982 Anayasası tarihi süreç içerisinde birçok kez değişikliğe uğramıştır. 1982 Anayasası sistem değişikliğine kadar 19 kez değiştirilmiştir. Bu anayasa değişikliklerine ilk olarak 1987 yılında başlamış ve 16 Nisan 2017 tarihindeki değişiklik ise şu ana kadar ki son değişiklik olmuştur. 2017’deki anayasa değişikliğini farklı kılan husus ise Türkiye’nin yaklaşık 100 yıldır devam ettirdiği ve uyguladığı

parlamenteer hükümet sisteminden, başkanlık hükümet sistemine geçişin anayasal düzenlemesi olmasıdır. 2017'deki anayasa değişikliği hariç olmak üzere genel itibariyle önceki anayasa değişikliklerinin demokratikleşme ve özgürlükler temelli değişiklikler olduğu belirtilmiştir. Yazıcı (2017), Türkiye'deki anayasa değişikliklerinin temelde temel hak ve özgürlükleri genişletme, anayasal yasakları kaldırma, askere tanınan demokratik ülkelerde olmayacak nitelikteki ayrıcalıkları kaldırma ve hukuk devleti ilkesini genişletme temelli değişiklikler olduğunu belirtmiştir. Son yapılan anayasa değişikliği, diğer değişikliklerden farklı olarak siyasal sistemi değiştirecek ve idari yapıyı dönüştürecek yeni bir yönetim modelinin temel hukuki metni olmuştur.

Yasama organı tarafından yapılan her kanun bir gerekçeye dayalı olarak hazırlanmaktadır. Kanun koyucunun yasal düzenlemeyi neden gerekli gördüğünü açıklamak hem parlamenteerler tarafından tartışılmasını sağlamak hem de kamuoyuna değişikliğin haklı temellere dayandırıldığını belirtmek için kanuna gerekçe yazılmaktadır. Bu kapsamda 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunun gerekçesi de sistem değişikliğin neden gerekli olduğu ve nasıl bir hükümet sistemi kurulmak istendiğine ilişkin önemli bir temel belge niteliği taşır. Kanunların genel gerekçesi, kanun koyucunun yasal düzenlemeye neden ihtiyaç duyduğunun yapısal ve tarihsel sebeplerini ortaya koyarak hangi saikler ile böyle bir değişiklik istediğinin açıklanmasıdır. Anayasa değişikliğine ilişkin 6771 Sayılı Kanun'un genel gerekçesi incelendiğinde vurgu yapılan noktaları şu şekilde sıralayabilir (TBMM Anayasa Komisyon Raporu, 2016):

- Türkiye'de daha önce yapılan ve yazılan anayasa metinleri halkın gerçek temsilcileri tarafından değil ülkeyi yöneten vesayetçi zihniyete sahip bir kısım elitler (darbeciler) tarafından devleti ve kurumlarını sınırlamaktan ziyade toplumu hizaya sokmak düşüncesi ile yapılmıştır. 1961 ve 1982 Anayasası, askeri darbe neticesinde hazırlanan darbeci bir zihniyetin ürünü olarak ortaya çıkan metinlerdir.
- 1961 ve 1982 Anayasaları millet iradesi ile oluşan siyasal iktidarın yetkilerine ortak olacak kurum ve yöntemlerle siyasal hükümeti ve dolayısıyla milli iradeyi kontrol etmeyi amaçlayan vesayetçi bir yapı oluşturmuştur. Kendilerini Türkiye devletinin sahibi gören bu vesayetçi yapı doğrudan ve üstü örtülü bir şekilde darbeler vasıtası ile siyasal iktidara müdahalede bulunmaktadır.

- 15 Temmuz darbe girişimini engelleyen halkın taleplerine uygun yeni bir sistem inşası zorunlu hale gelmiştir.
- Cumhurbaşkanlığı makamının seçilmişlere uygun bir yapı olarak oluşturulmasından ziyade askeri bürokratlara göre tasarlanmış ve 1982 Anayasası ile sembolik yetkilerin ötesinde yetkiler ile donatılmış bir makam haline getirilmiştir. Bürokrasi kökenli olmayan ve demokratik siyasetten gelen bir cumhurbaşkanının devlet başkanlığına gelmesi vesayetçi yapıya göre hazırlanan tasarımı bozmuştur. 2007 yılındaki anayasa değişikliği sonrası halkın doğrudan seçtiği birinin cumhurbaşkanı olması mevcut parlamenter sistemde karmaşaya yol açmıştır. Bu hukuki ve siyasi karmaşanın ortadan kaldırılması için hükümet sisteminde değişiklik zorunlu hale gelmiştir.
- 1982 Anayasasının belirlediği hükümet sistemi olan parlamenter sistemden gereken ve beklenen kamusal fayda sağlanamadığı gibi istikrarsız bir yönetime ve krizlere sebep olmuştur. Bu durumun sonucu olarak 1933'den 2017'ye kadar toplamda 21 hükümet kurulmuş ve bu kurulan hükümetlerin ortalama ömürleri 1,5 yıl gibi kısa sürmüştür. Yönetimdeki bu istikrarsızlığın giderilmesi gereklidir.
- Türkiye'nin ihtiyaçlarına göre yasama ve yürütme organının doğrudan halk tarafından ayrı ayrı seçilmesi istikrar üretecektir.
- Anayasa değişikliği ile sunulan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi modelinin Türkiye'nin sistem tecrübesi ve dünyada uygulanan hükümet sistemleri göz önüne alınarak oluşturulan rasyonel bir hükümet sistemi önerilmiştir.

Anayasa değişikliğinin yasama organı tarafından yukarıda belirtilen kanuni gerekçeleri cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin temel değerlendirme kriteridir. Bu gerekçeler sistem değişikliğini yapan siyasi iradenin temel argümanlarıdır.

2.1.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Anayasa hukuku literatüründe cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adıyla anılan bir hükümet sistemi bulunmamaktadır. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, farklı ülkelerdeki başkanlık sistemi örnekleri temel alınmak suretiyle ve Türkiye'deki sistem

krizlerinden elde edilen tecrübeler ışığında oluşturulmuş, kendine özgü özellikleri olan başkanlık sistemi temelli yeni bir yürütme modelidir. Bu model, dünya örnekleri incelenerek başkanlık sisteminde krize yol açabilecek ve sistemi tıkayarak sistemin işlemesine engel olabilecek unsurlardan arındırılmış ve Türkiye siyasi ve idari gerçeklerine göre tasarımı yapılmış bir sistem olarak ifade edilmiştir. Kısaca cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, Türkiye'nin siyasi şartlarına uyarlanmış, rasyonelleştirilmiş bir başkanlık sistemidir. Anayasada yürütmenin başı olan başkan unvanı yerine cumhurbaşkanı unvanı kullanılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ilgili olarak doktrinde tartışılan görüşlere bakacak olursak, sisteminin farklı tanımlamalar üzerinden değerlendirildiği söylenebilir. Gül, Türkiye'nin kabul ettiği başkanlık sistemini, ülkenin kendi sosyo-politik şartlarına göre oluşturulmuş ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi adı altında uygulamaya geçirilmiş bir sistem olarak tanımlar. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, başkanlık sistemleri dışında, ilk defa uygulanacak bir sistemmiş gibi uygulamada nasıl bir sonuç doğuracağını önceden tespit edilemeyeceği eleştirilerinin doğru olmadığını belirtmiştir. Bu nedenle başkanlık sistemlerini tek bir şablon ve kalıp üzerinden değerlendirmenin doğru olmadığını belirtmiştir (Gül, 2018b: 136). İyimaya (2017: 76), Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini, başkanlık sistemi özelliklerine uyan ve parlamentolu vesayet sisteminden kaynaklanan siyasi kriz ve arızalardan arındırılmış bir sistem olarak ifade eder. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin iki önemli unsuru olarak cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi ve 5 yıl boyunca herhangi bir güvene ihtiyacı olmaması ile meclisin yasama ve denetim gücünü elinde bulundurması olarak belirtir. Gözler (2017: 16) ise, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başkanlık sistemi ile ilgisinin olmadığı, sistemin başkanlık sistemi ile bağdaşmadığını ve hatta tam tersi bir sistem olarak niteler. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini özellikleri açısından parlamenter sisteme benzetir. Cumhurbaşkanının ve TBMM'nin birbirlerinin görevine son verebilmesinin yani seçimlerin yenilenmesinin başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığı ile bağdaşmadığını belirtir. Başkanlık sisteminde iki organ ya da kuvvetin birbirlerinin görevine son veremeyeceği ilkesi nedeniyle cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin buna imkân sağlamasını tuhaf olarak belirtir. Bu nedenle sistemi "başbakansız parlamenter sistem" olarak adlandırır. Yazıcı (2017), cumhurbaşkanlık hükümet sistemini, kuvvetler ayrılığının sert bir biçimde uygulandığı ABD başkanlık sisteminden farklı ve seçilen cumhurbaşkanının sistemin

en güçlü organı haline getirildiği için kuvvetlerin ayrılığından ziyade kuvvetlerin ya da gücün birleştiği bir sistem olarak belirtir. Bu nedenle sisteme Türk tipi başkanlık sistemi demenin daha doğru olacağını savunur. Gönenç (2017: 8), cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tamamen kendine has ve öğretide tanımlanan hükümet sistemlerinden farklı bir sistem olmadığını belirterek, halk tarafından seçilmiş cumhurbaşkanının siyasal sistemin merkezinde yer aldığı “süper başkanlık” veya “hiper başkanlık” olarak ifade eder. Özdağ (2017: 9), cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini, ülkemizin siyasi, sosyal, kültürel yapısı, dünyadaki hükümet sistemleri örnekleri ve ülkemizin parlamenter sistem tecrübeleri ile halkın ihtiyaçları göz önüne alınarak oluşturulan bir sistem olarak tanımlanmıştır Gül (2018a: 257) ise, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, başkanlık sisteminin, Türkiye’nin sosyo-ekonomik şartlarına uyarlanması ile oluşan demokratik bir hükümet modeli olarak tanımlar. Bu tanımlamaların dışında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Tayyip Erdoğan için tasarlandığı ve çok güçlü yetkilerin bir şahsa verilmesinin, Erdoğan sonrasında sorunlara yol açabileceği bu nedenle Erdoğan sonrasında sistemin nereye gideceği konusunda bir belirsizlik oluşturduğu siyasi çevreler tarafından da ifade edilmektedir (Turkey’s new presidential system, 2018: 2).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ilgili olarak belirtilen görüşler göz önüne alındığında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, özellikle cumhurbaşkanının ve TBMM’nin birbirlerinin görevlerine son verebiliyor olması, cumhurbaşkanının birçok yönetim yetkisini kullanırken TBMM’nin onayına ihtiyaç duymamasının sistemi başkanlık sisteminden uzaklaştırdığı iddiasına dayanır. Bu nedenle yasama ve yürütmenin seçimle göreve gelmesi, başbakanlık müessesesinin olmaması sistemi tek başına başkanlık sistemi yapmaz. Sisteme verilen isimden bağımsız olarak mevcut sistem, başkanlık sisteminin Türkiye’ye uyarlanmış şeklidir ki daha önce siyasal iktidarında belirttiği gibi “Türk Tipi Başkanlık” sistemidir.

2.1.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özellikleri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi daha öncede bahsedildiği gibi başkanlık sistemi esas alınarak hazırlanmış ancak bazı özellikleri bakımından bu sistemden farklılık arz eden kendine

özgü bir yapısı olan bir hükümet modelidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu kapsamında yapılan değişiklikler üzerinden nasıl bir sistem öngörüldüğünü ve hangi özellikleri barındırdığını kısaca inceleyeceğiz.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin özellikleri nelerdir:

- Cumhurbaşkanı hem yürütmenin hem de devletin başıdır. Yürütme yetkisinin sahibidir.
 - Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, parlamenter sistemdeki düalist yapı kaldırılarak tekli bir yürütme modeli öngörülmüştür. Başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılmış ve yürütme yetkisi tek başına cumhurbaşkanına verilmiştir.
 - Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülmüş ve yürütme organının siyasi sorumluluğunun TBMM'ye karşı değil kendini doğrudan seçen halka karşı olduğu belirlenmiştir. Hem yasama organı hem de yürütme organı doğrudan halk tarafından ayrı ayrı seçilmek suretiyle görev yapacaklardır. Böylece her iki organ meşruiyetini doğrudan halktan almaktadır.
 - Tek meclisli ve üniter yapı içerisinde bir sistem öngörülmüştür.
- Yasama ve yürütme organı tamamen birbirinden ayrılmıştır. Böylece hem milletvekili hem de bakan vasfı aynı anda bir kişide birleşemeyecektir. Bakan olarak atanan bir milletvekilinin vekilliği sona erecektir. Bu ise sert kuvvetler ayrımının bir sonucudur.
- Cumhurbaşkanı ve milletvekilliği seçimleri 5 yılda bir ve aynı anda yapılır. Cumhurbaşkanı en fazla iki defa seçilebilir hükmü getirilmiştir. Ancak bu hükme bir istisna getirilmiştir. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclis, seçimlerin yenilenmesine karar verilirse cumhurbaşkanı tekrardan aday olabilecektir. Böylece cumhurbaşkanının üçüncü kez seçilme imkânı ve ihtimali doğmuştur.
 - Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde hem meclise hem de cumhurbaşkanına seçim kararı ile karşılıklı birbirlerinin görevlerine son verme yetkisi verilmiştir. Başkanlık sistemlerinde meclisin ya da başkanının böyle bir yetkisi yoktur. Sert kuvvetler ayrılığı olarak nitelendirilen başkanlık sisteminde görev süreleri boyunca yasama ya da yürütme birbirlerinin görevlerine son veremez. (Vatana ihanet suçu ile başkanın görevine son verilmesi hariç)

- Parlamenter sistemde tarafsız olarak konumlandırılan cumhurbaşkanının herhangi bir partiye üyeliği söz konusu değildir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanına parti üyeliği olmasının yolunu açılmıştır. Cumhurbaşkanı istediği takdirde parti üyeliği ve parti genel başkanı olabilecektir. Böylece partili cumhurbaşkanlığı mümkün hale gelmiştir.
- Cumhurbaşkanı geniş bir kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bakanlıkların kurulması kaldırılması görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması CBK ile düzenlenecektir. Bu yetki olağanüstü dönemlerde önceki sistemdeki kanun hükmünde kararnameye denk CBK çıkarma yetkisini de içermektedir. Ayrıca cumhurbaşkanı kanunların uygulanmasını sağlamak amacıyla yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerde yapabilecektir.
- Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar dahil üst düzey bürokratların tamamını meclisin onayına gerek duymadan doğrudan atayabilecektir.
- Cumhurbaşkanı üst düzey yargı organlarının üyelerini tek başına herhangi bir organın yanı meclisin onayına gerek olmaksızın atayabilecektir.
- Cumhurbaşkanının yani yürütme organının kanun teklif etme yetkisi yoktur. İstisnası ise bütçe kanunudur. Bütçe kanununun meclis tarafından onaylanmaması ihtimaline karşı önceki yılın bütçe kanununun yeniden değerlendirme oranına göre arttırılarak uygulanması öngörülmüştür. Bu hüküm yürütmenin bütçe onaylanmasının gecikmesi ya da onaylanmaması durumunda yürütmenin vazifesini yapamaz hale gelmesini önlemek amacıyla konulmuştur.
- Yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı herhangi bir suç irtikâbı iddiasıyla yargılanabilir. Buradaki suç kavramı sadece vatana ihanetle sınırlı değil her türlü suç iddiasını kapsar niteliktedir. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlarda sadece görevleri ile ilgili suçlar bakımından yargılanma usulü olarak cumhurbaşkanının yargılamasında kabul edilen kurallar benimsenmiştir.
- Yasama organı TBMM'ye cumhurbaşkanını denetlemek amacıyla bazı yetkiler verilmiştir. Meclis, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yoluyla yürütmeyi denetleyebilecektir.
-

2.1.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD Başkanlık Sistemindeki Farklar ve Sisteme Yöneltilen Eleştiriler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde yaşanan tartışmalar sistem hakkında ileri sürülen tez ve antitezler cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin anlaşılması bakımından önemli veriler sunmaktadır. Her ne kadar tartışma süreci siyasi kamplaşmalara, politik ayrışma ve tartışmalara dönüşmüş olsa bile hem siyasi partilerin hem de doktrinde sistem değişikliğine ilişkin görüşler sistemin ne olduğunun anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, ABD başkanlık sisteminden ayrılan ve benzeşen yönlerini incelemek cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin başkanlık sistemleri içerisindeki konumunu belirlemek açısından da önem arz eder. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine getirilen eleştiriler incelendiğinde bu sistemin ABD başkanlık sistemindeki uygulamalardan ciddi sapmalar içerdiği ve bu nedenle kurgulanan sistemin uygulamada sorunlara yol açacağı belirtilmektedir. Karşı argüman olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ABD’de uygulanan başkanlık sistemi temelli olduğu ve Türkiye’nin siyasi, idari yapısı ile politik kültürüne göre uyarlandığı argümanıdır. ABD başkanlık sisteminin uygulanmasında sorun yaratan ve sistemi tıkayan unsurlar göz önüne alınarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi oluşturulmuştur. Bu nedenle hem ABD başkanlık sistemi hem de Türkiye’de uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini karşılaştırmalı inceleyeceğiz.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ABD’de Uygulanan Başkanlık Sistemi ile Benzeşen ve Ayrılan Yönleri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin anayasal reform kapsamında başkanlık sisteminin rasyonelleştirilmiş Türkiye modeli olarak tanımlanabileceğinden daha önce bahsetmiştik. Ancak Türk tipi başkanlık sistemi olarak ifade edilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ABD’de uygulanan başkanlık sisteminden bazı alanlarda farklılıklar taşıdığı gerçeği de göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini, ABD başkanlık sisteminden farklı bir model olarak kabul etmek mümkündür. Bunun sebebi olarak ABD başkanlık sistemindeki denge ve denetleme mekanizmalarının cumhurbaşkanlığı hükümet

sisteminde olmadığı tezine dayandırılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bir başkanlık sistemi olduğu ancak otoriter rejime dönüşebilme ihtimaline karşı yeterli denge ve denetim mekanizmalarını taşımadığı (Scotti, 2017: 263) eleştirisi belirtilmiştir.

İki sistemin karşılaştırılması sonucunda aşağıda belirtilen hususlar öne çıkmaktadır:

1. ABD başkanlık sisteminde, yasama organının başkanın görevine son verme yetkisi yoktur. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama yani TBMM belli bir milletvekili çoğunluğu elde ettiği takdirde cumhurbaşkanının görevine son verebilmektedir. Bu son verme tek taraflı bir görev sonlanması değil aynı zamanda TBMM bu kararı ile kendi görevine de son vermiş olmaktadır. TBMM'ye tanınan cumhurbaşkanının görevine son verme ya da seçimleri yenile yetkisi aynı zamanda cumhurbaşkanına da tanınmıştır (AY, m.116/1,2). ABD başkanlık sisteminde olmayan böyle bir yetkinin cumhurbaşkanı ve TBMM'ye verilmesinin başkanlık sisteminin temel unsurlarından ve özünden ciddi anlamda bir sapma olduğu belirtilmiştir. Hem cumhurbaşkanının hem de TBMM'nin kendi seçimlerini de yenilemek suretiyle birbirlerinin görevlerine son vermesi cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini, ABD başkanlık sisteminden ayıran önemli farklılıktan biridir.

Özbudun (2012c), cumhurbaşkanına tanınan meclisi fesih yetkisini, başkanlık sisteminin bozulmuş bir hali ve sistemin özünden sapma olarak değerlendirmiştir. Başkanlık sistemlerinde başkanın, çok ender bir uygulama olan meclisi feshetme yetkisine sahip olması, kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmayacağı ve bu ilkenin temel anlayışına zarar verdiği belirtilmiştir (Venedik Komisyonu Raporu, 2017: 20). Cumhurbaşkanının ve TBMM'nin birbirlerinin hukuki varlıklarına seçim kararı ile son vermesi, siyasal kriz ve tıkanmalara çare olarak konulsa bile başkanlık sisteminin sert kuvvetler ayrılığı ilkesi ile tutarlı bir durum olmadığı açıktır. Seçimlerin karşılıklı olarak yenilenebilir olması başkanlık sisteminin en önemli avantajlarından olan yürütmede istikrar ilkesini de zayıflatmıştır (Özbudun, 2015: 13).

Gözler'e (2017: 57) göre, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM'nin seçimleri yenilemek suretiyle cumhurbaşkanının görevine son verebilme yetkisinin; cumhurbaşkanını, sadece halka karşı değil, aynı zamanda TBMM'ye karşı da sorumlu konuma getirmiştir. Çünkü TBMM, kendi seçimlerini de yenilemek suretiyle, cumhurbaşkanının görevine son verme imkânına sahip kılınmıştır. Cumhurbaşkanına da tanınan TBMM'yi feshedebilme yetkisi,

Türkiye’deki uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini, başkanlık sisteminden uzaklaştırarak parlamenter sisteme yaklaştırdığını belirtmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde sert kuvvetler ayrılığı ilkesinin seçimlerin karşılıklı yenilenmesi kuralı ile geçerliliğini yitirdiğini ifade etmiştir. TBMM ve cumhurbaşkanına karşılıklı olarak anayasal bir “silah” verilmek suretiyle karşılıklı olarak birbirlerini dengeleyip denetleme görevi ile siyasi tıkanma ve krizlerin ortaya çıkması durumunda krizden çıkış için bir yöntem belirlenmiştir. (Gönenç, 2018: 5). Ancak cumhurbaşkanına verilen TBMM seçimlerini yenileme yetkisi herhangi bir şarta bağlanmadığı için cumhurbaşkanı şarta ve zamana bağlı olmaksızın seçimlerin yenilenmesine karar verebilecek olması yürütme organını, yasama organı karşısında çok güçlü bir konuma getirmiştir (Polatoğlu, 2013: 14). Cumhurbaşkanının TBMM’yi feshetme yetkisinin başkanlık sistemiyle bağdaşmayacak bir uygulama olduğu, yasamanın yürütme karşısındaki bağımsızlığını ortadan kaldırdığı belirtilmiştir. Bu durumun sonucu olarak kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı bu düzenleme cumhurbaşkanını olağan başkanlık sistemi modellerine göre çok daha güçlü hale getirmek suretiyle tek adam yönetimine imkân sağlayacak şartları oluşturmuştur (Erdoğan, 2016).

Yasama ve yürütmenin karşılıklı olarak birbirlerini görevlerine son verme yetkilerinin ABD başkanlık sisteminde oluşan kilitlenmeler ve tıkanmalar nedeniyle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine dâhil edildiği savunulmuştur. İyimaya (2017: 79-80), söz konusu olan seçimlerin yenilenmesi işlemi bir fesih olmayıp hem cumhurbaşkanının hem de TBMM’nin karşılıklı olarak görevlerine son verme mekanizması olarak tanımlar. Seçimleri karşılıklı olarak yenileme mekanizmasının amacı uzlaşmayı “demokratik cebirle” sağlamaktır. Böylece sistemde oluşabilecek siyasi tıkanmaların önüne geçilmiş olunacaktır. Organlar arasında uzlaşma sağlanamaması durumunda seçim yoluyla halkın hakemliğine gidilecektir. Bu nedenle bu uygulamayı fesih olarak değil birlikte yenileme ya da birlikte yenilenme olarak belirtilmiştir.

Her ne kadar bu anayasal düzenlemenin olumsuz yanlarından bahsedilmiş olsa da TBMM ve cumhurbaşkanına tanınan seçimlerin yenilenmesi yetkisinin ABD başkanlık sistemine göre bir avantajı olduğu ve yasama ile yürütme arasındaki uyuşmazlıkların çözülememesi ve sistemin tıkanması durumunda seçimlerin yenilenmesi ile krizler önlenecek ve sistemin işleyişi devam edecektir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 932). Cumhurbaşkanlığı

hükümet sisteminde, cumhurbaşkanının tek başına, TBMM ise beşte üç çoğunluğu sağlayarak seçimlerin her iki taraf için yenilenmesinin sağlanması bir fesih değil siyasi kilitlenmeleri önleme aracı olduğu belirtilmiştir (Miş ve Duran, 2017: 60). TBMM'ye cumhurbaşkanının görevine son verme yetkisinin verilmesi sistemin diktatörlüğe dönüşme ihtimaline karşı yasama organına verilen önemli bir araç olarak kabul edilmelidir. Eğer milletvekilleri yani yasama organı üyeleri Türkiye'de diktatörlük riski olduğuna inanıyorlarsa seçimleri yenilmek suretiyle cumhurbaşkanının görevine son vererek bu riski engelleme yetkisine sahip olmuşlardır (Karatepe, 2017: 5).

Başkanlık sistemlerinde yasamanın başkanın görevine son verebilmesinin başkanlık sisteminden sapma olarak nitelendirilse de Lijphart'a (2012: 106) göre; yasamanın başkanın görevine son verebiliyor olması sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkarmadığını belirtmiştir. Ancak bu durumu iki şarta bağlamıştır. Birincisi, başkana da yasama organını fesih yetkisinin tanınmış olması gereklidir. İkincisi ise her iki organın seçimlerinin yenilenmesi şartlarının birlikte olması gerekmektedir. Başkanlık sisteminin dezavantajlı ya da zayıf yanı olarak nitelenen başkanın görev süresi boyunca başarısız olsa bile görevine son verilememesinin (Linz, 1990: 66) cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde her iki organın sistem tıkanıklarında birbirlerinin görevlerine son verebilmesini Lijphart'ın değerlendirmesi kapsamında başkanlık sisteminden sapma olarak kabul edilemez. Karşılıklı fesih yetkisi, başkanlık sisteminin olumsuz ya da dezavantajlı bir unsurundan ya da özelliğinden sistemi arındırmak olarak kabul edilebilir. Başarısız olduğu düşünülen bir başkana ülke belirlenen süre boyunca tahammül etmek zorunda kalmamış olacaktır. Başkanın ya da yasama organının birbirlerinin görevlerine son verebildikleri ya da fesih imkânının olduğu ülke sayısı çok azdır. Ekvator, Venezuela ve Peru da uygulanan başkanlık sistemlerinde; başkana meclisi fesih yetkisi tanımıştır. Başkanlık sistemini uygulayan diğer birçok ülkelerde bu uygulamanın olmadığını da belirtmekte fayda vardır (Miş ve Duran, 2017: 271).

2. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı gün yapılır. Hatta cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda yeni seçilen cumhurbaşkanı önceki cumhurbaşkanından kalan süreyi tamamlar ve TBMM ve cumhurbaşkanı genel seçimleri yeni seçilen cumhurbaşkanının makamda kalma süresine bakılmaksızın TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimleri belirlenen tarihte aynı anda yenilenir

(AY, m.106). Ancak ABD başkanlık sisteminde başkanın ve yasamanın görev süreleri ile seçimlerin yapılma dönemleri farklılık arz eder. Örneğin başkan 4 yıl için seçilirken iki meclisli olan ABD başkanlık sisteminde, temsilciler meclisi üyeleri 2 yıl, senato üyeleri 6 yıl için seçilir ve iki yılda bir senato üyelerinin 1/3'ü yenilenir. Başkan ise 4 yıllığına seçilir (Hüseyin, vd., 2017: 107). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise tek meclisli bir yapı vardır. Meclis üyelerinin seçimi ile cumhurbaşkanının seçimi aynı anda ve 5 yılda bir yapılır. Eş zamanlı seçimler ile cumhurbaşkanının mensup olduğu partinin, meclis çoğunluğunu da elde etme imkân ve ihtimalini arttıracığı ve bunun sonucu olarak cumhurbaşkanını meclise de hâkim olacağı savı sisteme getirilen eleştirilerden biridir. Cumhurbaşkanı ile TBMM üyelerinin aynı günde yapılan seçimlerle belirlenmesinde seçmenlerin odak noktasının cumhurbaşkanı olacağı ve bunun sonucu olarak milletvekillerinin seçiminde de cumhurbaşkanının desteklediği siyasi partiye olan eğilimi arttıracığı kabul edilmektedir. Böylelikle TBMM'deki milletvekilleri çoğunluğunun cumhurbaşkanının desteklediği siyasi partide olacağı sonucunu doğuracaktır. Böyle bir durumun ortaya çıkması, şekli anlamda olmasa bile esas olarak yasama ve yürütme gücünün bir merkezde ya da siyasi parti grubunda toplanmasına yol açacaktır (Anayurt ve vd., 2019: 194). Doğal olarak bu yapı cumhurbaşkanını mevcut sistem içerisinde daha fazla güçlendirecek ve cumhurbaşkanının TBMM ile uzlaşma yoluna gitmeden istediği kanunları meclisten kolayca geçirebilme imkânına sahip olacaktır. Sistem içerisinde çok güçlü bir konumda bulunan cumhurbaşkanının otoriterleşme eğiliminin ortaya çıkabileceği ve bunun ise yönetimin otoriter bir devlet yapısına evrilme ihtimalini arttıracığı iddiasına dayanır.

Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile parlamento seçimlerinin eş zamanlı olarak gerçekleştirilmesine ek olarak cumhurbaşkanının siyasi partiye üye olma yasağının ortadan kaldırılması ile yürütmeye tek bir partinin hâkim olması ve yasama meclisinde de çoğunluğu elde etme ya da önemli oranda bir çoğunluğa sahip olma ihtimalini güçlendirmektedir. Böyle bir ihtimalin gerçekleşmesi durumunda kuvvetler ayrımı esasına dayanan başkanlık sisteminin temel mantığına aykırı olacaktır. Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin eş zamanlı yapılması, gerçek anlamda kuvvetler ayrılığı ilkesinin hayata geçme ihtimalini ortadan kaldırmaktadır. Böyle bir düzenlemenin anayasada yer alıyor olması, kuvvetler ayrılığı esasına dayalı demokratik başkanlık sistemlerinin model olarak alınmadığı tam tersine, demokratik sistemlere özgü bir özellik olmayan kuvvetler birliği ilkesinin esas alındığı belirtilmiştir (Venedik

Komisyonu Raporu, 2017: 23). Meclis seçimleri ile cumhurbaşkanı seçimlerinin aynı günde yapılması cumhurbaşkanına uygun bir meclis oluşturma çabasına dayanmaktadır. Seçmenin, milletvekili seçimlerinde cumhurbaşkanının partisini tercih etmesine yönelik bir adımdır. Meclis ile cumhurbaşkanının farklı tarihlerde seçime gidilmesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin güvencesidir (Anayasa Komisyon Raporu, 2017).

Cumhurbaşkanının partili olması hatta parti başkanı olabilmesi hem yürütme gücünü elinde bulundurması hem de disiplinli parti sistemi içerisinde kendi partisinin milletvekillerini belirleme ve kontrol edebilme konumunda olması yasama ve yürütmeye hâkim olacağı sonucunu doğuracaktır. Bu nedenle aynı tarihte yapılacak seçimi kazanan başkan aynı zamanda meclise de hâkim olacaktır ki bu ise yasama ve yürütme kuvvetinin sert ayrılığı ilkesinin bulanıklaşması anlamına gelecektir (Seufert, 2018: 15). Hâlbuki belirtilen eleştirilerin tamamının parlamenter sistemde de gerçekleşme ihtimali göz ardı edilmemelidir. Parlamenter sistemde TBMM’de kendisini destekleyen çoğunluğu elde etmiş bir cumhurbaşkanı veya başbakan hem yürütmeyi hem de yasamayı tek başına bütünüyle kontrol edebilme imkânına sahiptir. Hem bakanları hem de iktidar partisinden milletvekillerini bizzat belirleme yetkisine sahip olan bir başbakan siyasi görüşü kendisiyle aynı olan bir cumhurbaşkanı ile yürütme ve yasamaya ilişkin tüm önemli kararları tek başına kendisi alabilmekte yani her iki kuvvete aynı anda sahip olabilmektedir. Böyle bir durumu engelleyecek bir sistem ya da denetim mekanizması da bulunmamaktadır. Yani yasamaya hakim olma açısından, halkın seçtiği ve mecliste kendisini destekleyen çoğunluğu da bulunan bir cumhurbaşkanının parlamenter sistemde de tek adamlığa gidebileceği gerçeği karşısında, belirtilen ihtimaller cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile parlamenter sistem açısından aynı riskleri barındırır (Ulusoy, 2017).

Seçimlerin birlikte yapılmasının cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine istikrar kazandıracağını ve Türkiye’de hâkim olan çok partili yapının, ABD başkanlık sistemindeki iki yapılı sistemden farklı olması nedeniyle “hâkim parti modeli” inşa edilmeye çalışıldığı iddia edilmiştir. TBMM ve cumhurbaşkanının farklı siyasi partilerden olması durumunda ortaya çıkabilecek çatışma ve krizleri önleme amacıyla böyle bir düzenleme yapılması öngörülmüştür. TBMM’deki siyasi parti çoğunluğunun, cumhurbaşkanı ile aynı siyasi partiden olması durumunda yönetimde otoriterleşmeye neden olacağı iddiası, Türkiye’deki demokratik sistem ve açık seçimler nedeniyle mümkün olamayacağı belirtilmiştir (İyimaya, 2017: 82).

Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimlerinin aynı anda yapılmasının başkanlık sisteminde “topal ördek” diye adlandırılan başkanın ve yasama organındaki çoğunluğun aynı siyasi partide olmamasının doğuracağı siyasal istikrarsızlığı önleyeceği temeline dayanır. Buradaki amaç yasama ve yürütme arasındaki kilitlenmeleri önlemektir. Ayrıca cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının ilk turda seçilememesi durumunda ikinci tura kalan bir cumhurbaşkanlığı seçiminde seçimlerin aynı anda yapılması da söz konusu olmayacağı için yukarıda belirtilen endişelerde yersiz olacaktır (Miş ve Duran, 2017: 58). Cumhurbaşkanlığı seçimi ile TBMM seçimlerinin aynı anda yapılmasının seçmen eğilimleri noktasında tek bir aday ve o adayın partisine yoğunlaşacağı tezi bu nedenle TBMM çoğunluğunu ele geçiren bir cumhurbaşkanının diktatöre dönüşebileceği basit bir ön kabulden ibaret olduğu belirtilmiştir (Durgun, 2017: 5). Aynı gün yapılan iki seçimin seçmenlerde aynı eğilim göstermesi beklemek mümkün olmakla beraber tam tersi bir durumun ortaya çıkması da ihtimali dâhilindedir. Örnek, Guatemala da 1990 yapılan başkanlık seçimlerinde aday olup kazanan Jorge Serrano Elias yüzde 68 oyla başkan seçilmiş olmasına rağmen mensubu olduğu parti mecliste yüzde 15,5 oy almak suretiyle meclis çoğunluğunu elde edememiştir (Gönenç, 2018: 3). Herhangi bir parti, TBMM seçimlerinde %43 oy almak suretiyle muhalefetteki oy dağılımına bağlı olarak TBMM’deki çoğunluğu elde edebilmektedir. Diğer partiler, ortak bir cumhurbaşkanı adayını desteklemek suretiyle %50’yi geçerek meclisteki çoğunluğu elde eden partiden farklı birini cumhurbaşkanı seçme imkânına sahiptir (Küçük, 2017: 175). Bu durum seçimlerin aynı anda yapılmış olmasına rağmen meclis ve başkanın aynı partiden olamayabileceğine bir örnek teşkil eder.

3. ABD başkanlık sisteminde başkanla beraber görev başkan yardımcısı ABD başkanı ile birlikte halk tarafından seçilmektedir. ABD başkanlık sisteminde, başkan yardımcısının görev süresi başkanla birlikte seçimle geldiği için başkan ile aynıdır ve 4 yıldır (ABD Anayasası madde 2 bölüm 1). Başkan yardımcısı sayısı ise birdir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcılarını atamak suretiyle göreve getirir. Cumhurbaşkanlığı yardımcılarını halk seçmez. Ayrıca cumhurbaşkanlığı sisteminde cumhurbaşkanı, sadece bir yardımcı atayabileceği gibi birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı da görevlendirebilir. 2012 yılında AK Parti hükümetinin TBMM’ye sunmuş olduğu Türk tipi başkanlık sistemi önerisinde başkan yardımcısının da başkanla beraber seçimle göreve gelmesi

öngörülmüştü. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bu düzenleme değiştirilmiş ve atama yolu ile göreve gelen bir cumhurbaşkanlığı yardımcısı makamı oluşturulmuştur.

ABD başkanlık sisteminde federasyon sistemine bağlı olarak iki meclisli bir yapı olması nedeni ile başkan yardımcısı aynı zamanda senatonun da başkanlığını yapar (ABD Anayasası madde I bölüm 3). Türkiye ise üniter ve tek meclisli bir sisteme sahiptir. Ayrıca bazı ülkelerde seçilmiş başkan yardımcısı yürütme içinde ayrı bir siyasi vesayet odağı haline gelerek başkanı görevden uzaklaştırmayı hedefleyen anti-demokratik siyasi oluşumların içerine girebileceği iddiası belirtilmiştir (Durgun, 2017: 4). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, cumhurbaşkanlığı yardımcılığına atama yöntemi ile görevlendirme yapılmasını, yardımcısının meşruiyetini halk tarafından doğrudan seçilen cumhurbaşkanına eklememeyi tercih etmiştir. Başkanlık sistemlerinde başkan ve başkan yardımcısının aynı anda seçimle gelmesinin çifte meşruiyet krizine yol açabileceği iddia edilmiştir (Miş ve Duran, 2017: 68). Başkan yardımcısının, başkanla birlikte seçimle göreve gelmesi durumunda, başkanın herhangi bir nedenle koltuğu boşaltması durumunda, başkan yardımcısı doğrudan başkan olarak görev yapacaktır. Bu durumun sonuç olarak başkana suikast yaparak görevine son vermek suretiyle başkan yardımcısını göreve getirme teşebbüs ve ihtimaline karşı başkan yardımcısının atanma ile göreve gelmesi bir çözüm olarak sunulmuştur. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda atanmış bir cumhurbaşkanı yardımcısı yerine seçilmiş olan meclis başkanının cumhurbaşkanına vekâlet etmesinin atanmış bir başkan yardımcısının vekâlet etmesinden daha doğru bir uygulama olabileceği ifade edilmiştir (Karatepe, 2017: 54, 71). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, seçilmiş bir yardımcı yerine atanmış bir yardımcı sistemini kabul etmek suretiyle yukarıda ifade edilen sıkıntıların yaşanmaması ya da önlenmesi için, bir tedbir olarak sunulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı yardımcısının görevi, esas itibarıyla cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar görev yapmaktan ibarettir. Böylece yenisi seçilinceye kadar cumhurbaşkanlığı makamının boş kalmaması ve görevin devamlılığının sağlanmış olacaktır (Yıldız, 2018: 512). Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırk beş gün içinde cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar cumhurbaşkanı yardımcısı cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır (AY, m.106/2).

ABD başkanlık sisteminde başkan yardımcısı eğer başkanlık makamı boşalırsa yeni başkanlık seçimine kadar başkan olarak görev yapmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde öngörülen yardımcının atanma ile göreve gelmesine ek olarak, cumhurbaşkanı yardımcısının atamasında herhangi bir kriterin olmaması ve kaç kişinin atanacağı konusunda herhangi bir hukuki sınırlama olmaması eleştiri konusu olmuştur. Cumhurbaşkanı mevcut anayasaya göre istediği sayıda cumhurbaşkanı yardımcısını özel bir kriter olmaksızın atayabilecek ve istediği gibi görevden alabilecektir. Ayrıca seçimle değil de atanma yoluyla gelen bir cumhurbaşkanı yardımcısının halk tarafından seçilen cumhurbaşkanına vekâlet etmesi ve onun yetkilerini kullanmasının demokratik değerler ve ilkeler açısından kabul edilebilir bir uygulama olmadığı belirtilmiştir (Erdoğan, 2016). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı yardımcısı ya da yardımcılarının görev sürelerine ilişkin asıl karar verici mercii cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı yardımcısının görev süresi cumhurbaşkanının takdirine bağlıdır ve cumhurbaşkanı istediği zaman cumhurbaşkanı yardımcısını görevden alabilir. Yani cumhurbaşkanı yardımcılığı için bir süre söz konusu değildir. ABD başkanlık sisteminde başkan yardımcısı başkanla beraber seçildiği için görev süresi aynı zamanda seçim dönemi olduğundan 4 yıldır.

4. ABD başkanlık sisteminde bakanların atanması yasama organının onayına tabidir. Başkanın görevlendirdiği bakanların göreve başlaması senatonun onaylanması ile gerçekleşir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise cumhurbaşkanı herhangi bir makamın ya da meclisin onayına tabi olmaksızın bakan atamasını gerçekleştirir. Cumhurbaşkanının bakan atama kararı tek ve nihai karardır. Bakanların parlamenter sistemden farklı olarak yürütme yetkisinin tek sahibi cumhurbaşkanına karşı sorumlu oldukları için herhangi bir makamın ya da organın onayına tabi olmadan atanmaları bir gerekçe olarak kabul edilebilir. Başkanlık sistemlerinde yürütmenin asıl unsuru başkandır ve bakanlar kabinesi sadece bir danışma kurulu niteliğindedir. Bu nedenle seçmene hesap verecek olan başkanın kendi kabinesini belirlemesi ya da istediği gibi bakanları değiştirmesi sistemin bir gereği olduğu belirtilebilir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakan atanmasının TBMM'nin onayına gerek olmaması da eleştiri konusu olmuştur. ABD başkanlık sisteminde bakanların atanması senato tarafından onaylanarak yürürlüğe girdiğinden ABD'de başkanın meclis ile uzlaşarak atamaları gerçekleştirmesi sistemin unsurlarındandır. Türkiye'deki sistemde cumhurbaşkanının uzlaşma gereği duymadan

istediği gibi atama yapabilmesi, TBMM ile cumhurbaşkanı arasındaki güç dengesini cumhurbaşkanı lehine bozulduğu ifade edilmiştir (Gözler, 2017: 59).

5. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yüksek dereceli yargı mensupları ile üst düzey yöneticiler cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanır ve herhangi bir merci ya da organın onamasına tabi değildir. Cumhurbaşkanının hem HSK hem de Anayasa Mahkemesine üye ataması TBMM'nin onayına tâbi değildir. Cumhurbaşkanı bu yetkileri tek başına kullanacaktır. Anayasada belirtildiği üzere üst kademe kamu yöneticilerini atamak ve görevlerine son vermek ile üst düzey yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları belirlemek yetkisi cumhurbaşkanına aittir (AY, m.104/9). ABD başkanlık sisteminde ise üst düzey yargı mensupları ve yöneticilerin atanması aynı bakan atamasında olduğu gibi meclisin yani senatonun onayına tabidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine getirilen eleştirilerden biri de üst düzey atamaların TBMM onayı gerektirmemesidir. TBMM'nin atama süreçlerinde herhangi bir rolünün olmaması ve cumhurbaşkanını atamalarda sınırlayan bir mekanizmanın bulunmaması bir eksiklik (Coşkun, 2017: 12) olarak belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının üst düzey kamu yöneticilerini, HSK ve Anayasa Mahkemesi üyelerini atama yetkisinin sınırsız, herhangi bir şarta bağlanmaması, yani TBMM'nin onayına ya da denetimine tâbi olmaması çağdaş demokratik ülke uygulamaları ile bağdaşmadığı iddia edilmektedir (Gözler, 2017: 21, Selin, 2016: 55).

Başkanlık sistemi ile yönetilen Arjantin, Brezilya, Meksika gibi ülkelerde ABD başkanlık sisteminde belirlenen usul kabul edilmiştir yani üst düzey kamu görevlilerinin (büyükelçi, vali, başsavcı, yüksek mahkeme üyeleri) atanması meclis onayı ile gerçekleşmektedir (Miş ve Duran, 2017: 278). Başkanlık sistemiyle yönetilen birçok ülkede üst düzey kamu görevlilerinin atanmalarında meclise onama yetkisi vermek suretiyle yasama ve yürütme arasında denge ve denetleme mekanizması öngörülmüştür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst düzey kamu yöneticileri atanmasından ziyade atamalarda bir denge kurulması açısından üst düzey yargı mensuplarının seçilmesinde meclis onayı mekanizmasının getirilmesi değerlendirilebilirdi. ABD başkanlık sisteminde senatonun onayı ile atanan üst düzey yargı ve kamu görevlilerinin sistemin federatif yapısı ve iki meclisli olmasından kaynaklandığını belirtmekte fayda vardır. Çünkü federal devlet olan ABD'de senato üyeleri federe devletlerin temsilcisinden oluşmaktadır. Bakanların senato onayına tabi olması, her biri kendi içinde

bağımsız olan federe devletlerin onayını almak olarak kabul edilmektedir. Üst düzey yargı ve kamu görevlileri ayrı ayrı federe devletlerinde temsilcisi olacağı için de senato onayına gerek duyulması federatif yönetim yapısının sonucu olarak kabul edilebilir.

Cumhurbaşkanının özellikle üst düzey yargı organı üyelerinin önemli bir kısmını tek başına belirleme yetkisi yargı bağımsızlığını etkileyecek bir husus olduğu belirtilmektedir. Cumhurbaşkanının mensup olduğu parti ile TBMM çoğunluğunun aynı siyasi partide birleşmesi durumunda yargı organlarının büyük çoğunluğunun bir siyasi partinin tercihlerine göre belirleneceği ve bu durumun yargı bağımsızlığı ile bağdaşmayacağı belirtilmiştir (Özbudun, 2013). Ancak bağımsız ve tarafsız bir yargı kültürünün oluştuğu demokratik bir ülkede halk tarafından seçilmiş olan organların, yargı organı üyelerini belirlemesinden korkulmaması gerektiği de göz önünde bulundurulması gereken bir noktadır (Küçük, 2016: 60). Başkanlık sisteminde başkanın atamalarının meclisin onayına tabi olması fren ve dengeler mekanizmasının bir sonucu olduğu ve sistemin otoriter bir yönetime dönüşmesini engelleyerek katılımcılığı sağladığı belirtilmiştir (Erdoğan, 2016). Türkiye'nin siyasi tarihinde yaşanan siyasi tikanlıklar, krizler ve siyasetteki uzlaşma kültürünün zayıf olması cumhurbaşkanının üst düzey yönetici ve yargı mensubunun atanma ve seçilmesinde meclis onayı usulünün kabul edilmemesinde önemli rol oynadığı iddia edilmiştir (Küçük, 2016: 60)

6. Cumhurbaşkanının anayasal yetki kapsamında tek başına imzalayarak yürürlüğe koyabileceği uluslararası antlaşmalar olduğu gibi TBMM'nin onayının alınmasının zorunlu kılındığı uluslararası antlaşmalar da bulunmaktadır (AY, md.90). ABD başkanlık sisteminde ise uluslararası antlaşmaların meclis tarafından onaylanması zorunludur. ABD başkanlık sisteminde uluslararası antlaşmalar yapma yetkisi başkana ait olmakla beraber antlaşmaların geçerliliği Senatonun üçte iki çoğunlukla onaylamasıyla yürürlüğe girer (ABD Anayasası madde II bölüm 2). Başkan, uluslararası ilişkilerdeki politikalarında senatonun düşüncelerini göz ardı ederek kendine göre bir dış politika belirleyip yürütemez. Bunun sonucu olarak başkan, dış politikanın belirlenmesi ve uygulanmasında yasama organının denetime tabidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise cumhurbaşkanının yasamanın onayına tabi olmayan uluslararası antlaşmalarla belirlediği dış politika uygulamalarının doğrudan denetlenmesi zordur. (Gözler, 2017: 65).

7. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe kanunu teklifini cumhurbaşkanı yapar ve bu kanun TBMM'nin onayına bağlı olarak yürürlüğe girer. Şöyle ki, cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, TBMM'ye sunar. Bütçe kanunu anayasada belirlenen sürede yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır (AY, m.161/3,4). ABD başkanlık sisteminde ise başkan tarafından hazırlanan bütçe meclis tarafından onanmaz ise başkan hiçbir şekilde harcama yapamaz. Bu nedenle başkanın meclis ile uzlaşarak bütçeyi çıkarması aksi takdirde sistemin tıkanmasıyla sonuçlanır. Böyle durumlarda başkan zorunlu olarak meclis ile uzlaşma yoluna gitmek suretiyle bütçeyi çıkarmak zorunda kalmaktadır. Ancak bu durum başkanın partisinin mecliste çoğunlukta olduğu durumlarda söz konusu olmamaktadır.

ABD başkanlık sisteminde başkanın belirlediği politikaların uygulanması için gereksinim duyduğu mali kaynağın başkanın bütçesinde yer alması ve bu bütçenin meclis tarafından onaylanması gerekir. Bütçenin onaylanması başkanın belirlediği politikalarının da onaylandığı anlamına geleceği için yasamanın başkanın bütçesini onaylayıp onaylamaması sistemdeki bir denge ve denetim aracıdır. Başkanın hazırladığı ve onay için yasama organına onaya sunduğu bütçenin onaylanmaması durumunda başkan kamu harcamaları yapamayacak, yürütmenin kamu hizmeti sunamaması nedeniyle sistemin kilitlenmesi ortaya çıkacaktır. Böyle bir durumda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ciddi aksamalar ve sorunlara sebep olabilecektir (Alkan, 2018: 147). Başkanın hazırladığı bütçenin meclis tarafından kabul edilmemesinin sonucu olarak harcama yapılamadığından dolayı, federal kamu görevlilerine maaş ödenemeyeceği için bu kamu görevlileri zorunlu ücretsiz izne ayrılmak zorunda kaldıklarından kamu hizmetlerinde aksamalar ortaya çıkacaktır. Özellikle bu siyasi tıkanmalarda federal yani ulusal hizmet sunumu kapsamında olan turistik alanlar, parklar ve federal ofisler harcama yapılamadığı için zorunlu olarak kapatıldığı için bu gibi kamu hizmetlerinde ciddi aksamalara neden olabilmektedir (Hüseyin, vd., 2017: 110). ABD başkanın bütçesinin yasama tarafından onaylanmaması durumunda “sistem kapanması” denilen bir durum ortaya çıkmaktadır. Örnek olarak, ABD’de 2013-2014 yılı bütçesi kabul edilmediği için 16 gün süren sistem kapanması yaşanmıştır (Miş ve Duran, 2017: 276). ABD’de yakın zamanda sistem kapanması 22 Aralık 2018 ile 25 Ocak 2019 tarihleri arasında toplamda 35 gün süre ile

gerçekleşmiştir. Bu sistem kapaması ABD tarihindeki en uzun süreli federal hükümet faaliyetlerinin durması olayıdır (Collins ve vd., 2020).

Üniter devlet olmanın bir gereği olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, cumhurbaşkanının sunmuş olduğu bütçenin yasama organı tarafından onaylanmaması ihtimaline karşı farklı bir usul ve çözüm yöntem benimsenmiştir. Hem geçici bütçe imkânı hem de bütçenin hiçbir şekilde onaylanmaması durumuna karşı bir önceki yılın bütçesinin uygulaması, bir sistem ve yönetim krizini önleyecek niteliktedir. Mevcut merkezi devlet anlayışının ve üniter yapının gereği olarak cumhurbaşkanının meclise sunmuş olduğu bütçe onaylanmaz ise cumhurbaşkanı hiçbir harcama yapamaz ve yürütme faaliyetleri dolayısıyla kamu hizmetleri tamamen durur. Hiçbir zorunlu kamu hizmeti yerine getirilemez. Bu da kamu hizmetlerinin sunulamaması anlamına gelir ki ciddi bir devlet krizi ile toplumsal krize dönüşebilir. ABD’de ise federal bir devlet yapılanması olduğundan her federe devletin kendi özel bütçeleri ve personeli olduğu için genel bütçenin kabul edilip edilmemesi zorunlu kamu hizmetlerini ciddi anlamda etkilemez. Sadece federal devlet düzeyinde sunulan hizmetlerde aksamalara neden olmaktadır. Hem cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde hem de ABD başkanlık sisteminde başkanın harcamalarını denetlemek için yasamanın bütçeyi onama ya da reddetme mekanizması bulunmaktadır. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçenin zamanında kabul edilmemesi durumuna karşı siyasi tikanlıkları önlemek için uzlaşma ile bütçenin onaylanması yöntemi yerine farklı alternatifler öngörülmüştür.

ABD başkanlık sisteminde bir denetim ve uzlaşma aracı olan bütçenin yasama meclisi tarafından onaylanmasının, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçenin onaylanmaması durumunda TBMM’nin onayına gerek kalmadan bir önceki yılın bütçesine göre cumhurbaşkanının vergi toplaması harcama yapmasının başkanlık sistemiyle bağdaşmayacağı ve bunun kuvvetler ayrılığı ilkesine de aykırı olduğu ifade edilmiştir. Yasama organı TBMM anayasadaki belirtilen hükümler nedeniyle her hâlükârda cumhurbaşkanının meclise sunmuş olduğu bütçeyi kabul etmek zorunda bırakılmıştır. Bu nedenle bütçe denetleme yetkisi olmayan bir TBMM’nin, “sözde parlâmento” olmaktan öteye geçemeyeceği ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin mevcut şartlarda uygulanamayacağı belirtilmiştir (Gözler, 2017: 67,68).

Başkanlık sisteminin uygulandığı bazı ülkelerde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde olduğu gibi bütçe uygulamaları farklılık arz etmektedir. Örneğin Arjantin de başkanın sunduğu

bütçe 60 gün içinde meclis tarafından onaylanmazsa doğrudan yasalaşır. Aynı hukuki düzenleme Şili’de de bulunmaktadır (Miş ve Duran, 2017: 274). Yasamanın başkanın meclise sunduğu bütçeyi onaylama ya da reddetme yetkisi ülkelere göre değişiklik gösterse de bütçe denetimi başkanlık sisteminin denge denetleme mekanizmasının en önemli unsurlarından biri olarak kabul edilmektedir. Türkiye’de siyasal partilerin ideolojik olarak katı, uzlaşma kültürlerinin zayıf ve parti disiplininin güçlü olması nedeniyle yasama meclisindeki çoğunluğun başkanın partisinde olmaması durumunda uzlaşarak bütçenin meclisten geçeceğini kabul etmek zor görülmektedir. Bu nedenle sistemin tıkanarak iş göremez hale gelmesini engellemek adına cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bir çözüm sunduğu belirtilebilir.

8. ABD başkanlık sistemi federal bir devlet yapılanması ile iki meclisli bir yapı öngörmüştür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ise parlamenter sistemde olduğu gibi üniter bir devlet yapısı içerisinde tek meclisten oluşan bir meclis sistemini devam ettirmiştir. Bu nedenle iki sistem arasında birtakım farkların olması doğal ve normaldir. Ancak sistemin olmazsa olmazlarında benimsenen usul ve değişiklikler sistemin başkanlık sistemi dışında başka bir yapıya dönüşmesini doğurur ki bu ise arzu edilen bir durum değildir.

Yukarıda ifade edildiği üzere ABD başkanlık sistemi ile Türkiye’nin benimsediği cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ciddi anlamda farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıkların sebebini iki temel esas üzerinden değerlendirmek doğru olacaktır. Birincisi ABD başkanlık sistemi federatif bir devlet yönetimi üzerinden oluşturulmuş bir hükümet sistemidir. Sistem oluşturulurken federal devlet modeli üzerinden bir yönetim yapısı hayata geçirilmiştir. Bu nedenle her federe devlet kendi içerisinde bağımsız olarak yönetilmektedir. Üst yapı olan federal devlette ise başkan karar alırken ya da federal düzeyde atama yapacağı zaman bütün federe devletlerin temsilcilerinin olduğu senatodan onay almak zorundadır. Bu durum devlet yönetim yapısının zorunlu bir sonucudur. ABD başkanlık sistemindeki her unsur cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile karşılaştırmak ve bir takım unsurların eksik olduğu ya da olmadığından hareketle eleştirmek elbetteki mümkündür. Ancak ülke gerçekleri bu değerlendirmeye dahil edilmelidir ki daha objektif sonuçlar ortaya konulabilsin. İkincisi ise, her ülkenin devlet geleneği, yönetim kültürü, siyaset tarzı ve toplumsal yapısı farklılık arzeder. Bu farklılıkların yönetim tarzına yansımaları doğal bir sonuç olarak değerlendirilmelidir. Osmanlı imparatorluğunun son dönemindeki ıslahat ve yenilik hareketlerinden günümüze kadar

tartışılan, ıslahat ve yeniliklerin alındığı ülkedeki şekliyle mi uygulanmak doğrudur. Yoksa kendi kültürel kodlarına uygun bir yorumlanmalı ile oluşturulacak bir yapı mı daha doğru bir yöntemdir tezi tartışılmalıdır. Ancak her kurumsal yapı doğduğu ülkenin evladıdır ve onun karakterini ve DNA'sını taşır. Bu nedenle bir kurumsal yapının birebir aynı haliyle başka bir ülkede uygulanması aynı neticeler vermeyebilir. Sonuç olarak sistem değişikliği radikal bir karardır ve dizayn edilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini başka sistemler ile kıyas üzerinden değerlendirmekten ziyade uygulamasını görüp daha önce uygulanan parlamenter sistem ile karşılaştırmak daha doğru bir değerlendirme olacaktır. Demokratik bir devlet yönetiminde olması gereken temel nitelikler belirlenen hükümet sisteminde var ise, devletlerin başkanlık sistemi uygulamalarındaki farklılıklardan doğan usul ve kural değişiklikleri çok fazla sorun teşkil etmeyecektir.

Siyasi Partilerin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteme Yönelik Görüş ve Eleştirileri

Siyasi partiler, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin görüşlerini sistem değişikliği öngören anayasa değişikliğinin referanduma sunulması sürecinde dile getirerek, halkı kendi tezleri ile ikna etmeye çalışmışlardır. Siyasi partiler, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini neden destekledikleri ya da hangi nedenlerden dolayı bu sisteme karşı olduklarını halkla anlatmak suretiyle hal oylamasına etki etmeye çalışmışlardır. Sistem değişikliği önerisini sunan iktidar partisinin görüşleri daha önceki başlık altında paylaşıldığı için AK Parti hükümetinin başkanlık sistemine ilişkin görüşlerine yer verilmeyecektir. Burada siyasi partilerin anayasa değişikliğinin tamamına ilişkin sunmuş oldukları görüşlerinden ziyade sadece cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik ileri sürdükleri görüş ve eleştirileri değerlendirilecektir.

Cumhuriyet Halk Partisinin (CHP) sistem değişikliği öngören anayasa değişikliği tartışmaların da ve özellikle değişikliğin halk oylamasına sunulması sürecinde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin nelere yol açacağı konusunda halkı ikna için öne sürülen iddiaları belirtilecektir. CHP'nin hazırladığı anayasa değişikliği kitapçığında belirtilen eleştirileri şu şekilde sıralanabilir (Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor? 30 Soru, 30 Cevap, 2017);

- Başkanlık sisteminde var olan kuvvetler ayrılığı ilkesinin ve denetim mekanizmasının cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde olmadığı, bu sebeple bütün yetkilerin cumhurbaşkanında yani tek elde toplandığı için önerilen sistemin tek adam rejimi ve diktatörlük önerisi getirdiği belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının yasamayı, yürütmeyi ve yargıyı ele geçirdiği bir dikta rejimi önerilmektedir.
- Egemenliğin halktan alınıp, tek bir kişiye yani cumhurbaşkanına verilmesi sonucunu doğuracak otoriter bir rejime gidiş amaçlanmaktadır. Bu nedenle yapılan, hükümet sistemi değişikliğinden ziyade bir rejim değişikliğidir. Her ne kadar cumhurbaşkanı seçimle göreve gelen bir kişi olsa bile egemenliğin kullanılmasını tek kişide toplamıştır. Devlet egemenliğini kullanan yasama ve yargı organları artık bu yetkilerini kullanamayacak bu yetkiyi tek bir kişi olan cumhurbaşkanının kullanmasına imkân sağlayacak bir değişiklik öngörülmektedir.
- Başkanlık sistemlerinde var olan denge ve denetleme mekanizmasının cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde olmadığı belirtilmiştir. TBMM'nin, cumhurbaşkanının atama kararlarında herhangi bir onama yetkisine sahip olmaması, TBMM seçimleri ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ayrı tarihte yapılması, cumhurbaşkanını TBMM'yi fesih yetkisine sahip olması gibi hususların sistemin tıkanmasına karşı alınan tedbirler olarak sunulsa bile denge ve denetim mekanizması yok edilmiştir. Ayrıca cumhurbaşkanı, TBMM'yi tek başına vereceği bir kararla fesih yetkisine sahipken, TBMM'nin cumhurbaşkanının görevine ancak meclis üye tam sayısının 3/5 çoğunluğu ile (360 oy) son verebilmektedir. TBMM açısından böyle bir karar alınması zorlaştırılmışken cumhurbaşkanı açısından ise hiçbir şarta bağlı olunmadan karar alma mekanizması getirilmiştir.
- Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile devlet yönetiminin tek bir kişiye yani cumhurbaşkanına devredilmesi öngörülmüştür. Cumhurbaşkanı istediği kişileri cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atayabilecek, bakanlıkların kurulmasına tek başına karar verebilecek, bakanları kendisi istediği gibi atayacak ve görevden alabilecektir. TBMM'nin onayı olmadan bu yetkilerin kullanılması cumhurbaşkanını denetlenemez ve hesap sorulamaz bir konuma getirmektedir.
- Cumhurbaşkanı aynı zamanda partili olacağı için milletvekili adaylarını belirlemek suretiyle TBMM'nin oluşumuna da müdahale edebilecektir. TBMM'yi fesih

yetkisine sahip olan cumhurbaşkanı, kararnameler ile de yasama yetkisine de sahip olacaktır. Bu yetkiler ile herkese dokunabilen ama kendisine dokunulamayan bir cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulacaktır. Ayrıca partili bir cumhurbaşkanı tarafsızlık sıfatını kaybedecek ve milletin genelini temsil etmekten ziyade kendi siyasi parti destekçilerini temsil edecektir. Bunun sonucu olarak devletin parti devletine dönüşmesine imkan sağlanacaktır.

- Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile TBMM seçimlerinin aynı günde yapılması ile parti genel başkanı olan cumhurbaşkanı aday, aynı zamanda kendi partisinin milletvekillerini de belirleme imkânına sahip olacaktır. Seçmenler hem cumhurbaşkanı adayına hem de onun belirlediği milletvekillerine oy verecektir. Bu durumun sonucu olarak seçimi kazanan cumhurbaşkanının hem yürütmeye hem de yasamaya hakim olmasına neden olacaktır.
- Cumhurbaşkanına, kararnama çıkarma yetkisi verilmesi ile TBMM'nin yasama yetkisine cumhurbaşkanı ortak edilmiştir. Olağan üstü durumlarda cumhurbaşkanı, kişi hak ve hürriyetlere ilişkin kural koyma dahil her türlü hukuki düzenlemeyi yapabilecektir. Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi ile birlikte değerlendirildiğinde cumhurbaşkanı ülkeyi kararnameler ile TBMM'ye gerek kalmadan yönetebilecektir. TBMM'nin yasama yetkisi tekeline kaldırmak, tek adama kararnama yetkisi vermek, kanundan fermana, milli egemenlikten krallığa geçmek olarak belirtilmiştir.
- Denge ve denetleme mekanizmaları olmayan, yürütme üzerinde hiçbir etkili denetim imkânı kalmayan, yasama tekeli elinden alınmış, yasama yetkisi sınırlandırılmış, fesih tehdidi altında aciz bir TBMM yaratılmaya çalışılmaktadır. Güvenoyu ve gensoru gibi denetim mekanizmaları elinden alınmış bir meclis, yürütme organını etkili bir şekilde denetleyemeyecektir.
- Yüksek yargı organı mensuplarının atanmasını doğrudan yapan bir cumhurbaşkanı ve onun hâkim siyasi anlayışına göre şekillenecek bir yargı öngörülmüştür. Bu da yargıyı tümüyle cumhurbaşkanının emrinde çalışan bir organ haline getirecektir. Yargı adalet dağıtmayacak, cumhurbaşkanının sopası olarak kullanılacaktır.
- Sistem değişikliğinin temelinde federasyona geçiş amaçlandığı için üniter devlet yapısının tehlike altında olduğu belirtilmiştir.

Ana muhalefet partisi CHP'nin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine getirmiş olduğu eleştirilerin temelinde tek adam ve diktatörlük rejimine gidiş, rejim değişikliği, üniter yapıdan kopuş ve bölünme temelli bir eleştiri ağırlıktadır.

Bir diğer parti olan Saadet partisi (SP), sistem değişikliğine yani başkanlık sistemine geçişe prensip olarak karşı olmadıklarını belirtmiştir. Saadet Partisinin hazırlamış olduğu ve referandum sürecinde savunduğu argümanları içeren “Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor Ne Götürüyor” adlı kitapçıkta düşüncelerini şöyle ifade etmişlerdir (Saadet Partisi'nden 30 sayfalık neden evet demeyeceğiz kitapçığı 2017):

Yönetimde istikrarı ve adaleti tesis edecek bir başkanlık sistemine yani cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi'ne karşı olmadıklarını aksine, Türkiye'de başkanlık sistemi'ne geçiş için ilk öneriyi yapanın milli görüş kökenli partiler olduğunu belirtmişlerdir. Ancak partili cumhurbaşkanlığı ve cumhurbaşkanının TBMM'yi feshi gibi getirilen bazı düzenlemelerin ülke ve millet aleyhine olumsuz sonuçlar doğurabileceği için önerilen sisteme karşı olduklarını ifade etmişlerdir. Bu nedenle SP, anayasanın halk oyuna sunulması sürecinde referandumda hayır oyu için kampanya yapmıştır.

MHP, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öngören anayasa değişikliğinin meclisten geçmesini sağlayan önemli ve kilit bir görevi üstlenmiştir. AK Parti'nin anayasa değişikliğini tek başına meclisten geçirecek çoğunluğunun olmaması nedeniyle MHP'nin desteği ile anayasa değişikliğinin hayata geçmesini sağlamıştır. Bu nedenle MHP'nin sistem değişikliğini hangi nedenlerden dolayı istediğini anlamak için anayasa değişiklik sürecinde kullandıkları argümanlara bakmak gerekmektedir. Başkanlık sistemine karşı bir tavır, üniter bir devlet yapısının gereği olarak savunan MHP'nin bu çizgisini değiştirerek sistem değişikliğine destek vermesinin en önemli sebebi kuşkusuz ki 15 Temmuz 2016 darbe girişimidir. Bu darbe teşebbüsü ile MHP, ülkenin bir beka sorunu ile karşı karşıya kaldığını ifade ederek sistem değişikliğinin acil bir zorunluluk olduğuna kanaat getirmiştir. Sonuç olarak MHP, anayasa değişikliği önerisine kendi tercihlerini de yansıtmak suretiyle federasyon, anayasanın ilk 4 maddesinde değişikliğe gidilmemesi gibi bazı hususların tartışmaya kapalı olduğunu belirterek federasyon tartışmalarına da son vermiştir. Üniter yapıdan vazgeçilmeyeceği, Türkiye Cumhuriyeti'nin 1923 kuruluş ruh ve felsefesine uygun bir yapıda kalacağının halka anlatılmasında MHP'nin desteği önemli bir dönüm noktası olmuştur.

MHP'nin referandum sürecinde yayımladığı “Anayasa Değişikliği ve Milliyetçi Harekat Partisi” kitapçığında sistem değişikliğinin nedenlerini belirtmişlerdir (Milliyetçi Harekat Partisi Anayasa ve Değişikliği 2017):

- Türkiye’de uygulanan parlamenter sistem zaman ve süreç içerisinde tahrip edilmiş ve sistem, sistem tikanıklıklarının nedeni olmuştur. 1982 Anayasası klasik parlamenter sistemden sapmalar gösteren ve darbe ruhu ile hazırlanan bir anayasadır. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanına verilen yetkiler, cumhurbaşkanının sorumsuz olması yürütmeye iki başlılığı doğurmuş sorumlu bir başbakan ve güçlü ama sorumsuz bir cumhurbaşkanlığı makamı sistemi klasik parlamenter yapıdan uzaklaştırmıştır. Bu çarpık yapı parlamentodaki cumhurbaşkanlığı seçimlerinde krizlere yol açmıştır. 2007’deki cumhurbaşkanlığı seçimindeki kriz yakın tarihimizdeki önemli bir örnektir.
- 2007’deki cumhurbaşkanlığı seçim krizi sonrasında halkın cumhurbaşkanını seçmesine yönelik anayasa değişikliğinin kabulünde sonra 2014 yılında ilk defa halk tarafından doğrudan seçilen cumhurbaşkanı ile parlamenter sistem krizi daha da derinleşmiştir.
- Hükümet sistemindeki siyasal tikanıklıkların yol açtığı askeri darbeler ve özellikle 15 Temmuz 2016 askeri darbe teşebbüsü, demokrasi dışı müdahalelerin önüne geçilmesi için köklü bir anayasal reform yapılması ihtiyacını doğurmuştur. 15 Temmuz darbe girişiminin sebep olduğu ülkenin beka sorunu hükümet sisteminin yeniden tasarlanması gereğini ortaya çıkarmıştır.
- Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile “etkin hükümet, kudretli devlet” tesis edilmek suretiyle Türkiye’nin maruz kaldığı risk ve tehditlere cevap verebilecek bir hükümet sistemi inşa edilmiş olacaktır.
- Devletin güçlü olmadığı, hızlı kararlar alamadığı, yönetimde fiili-hukuki karmaşanın yaşandığı bir Türkiye’nin mevcut varlığını sürdürmesi mümkün değildir. Bu nedenle hızlı karar alan bir yönetim sistemine ihtiyaç vardır.

MHP’nin sunmuş olduğu gerekçeler ile AK partinin gerekçeleri benzer niteliktedir.

Sonuç itibariyle siyasi partiler kendi görüşlerini ve iddialarını halka sunmuş ve anayasa değişikliğini içeren anayasa metni referandum sonucunda 51,4 kabul oyuna karşın 48,6 ret oyu ile kabul edilerek sistem değişikliğini içeren değişiklik halk tarafından onaylanmıştır.

Venedik Komisyonun Kararı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelik Eleştiriler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde özellikle anayasa değişikliği öncesi ve sonrasında hem Avrupa Birliği Venedik komisyonu raporunda hem de yabancı basında sisteme ilişkin eleştiriler ve yorumlara yer verilmiştir. Bu başlık altında Avrupa Konseyi Venedik komisyonunun Türkiye'deki başkanlık sistemine geçiş öngören anayasa değişikliğine ilişkin değerlendirmelerine yer vereceğiz.

Venedik komisyonu, Avrupa Konseyinin anayasal konularda danışma organıdır. Venedik Komisyonu'nun rolü, üye devletlere hukuki danışmanlık sağlamak, özellikle yasal ve kurumsal yapılarını uluslararası alandaki demokratik ve insan hakları uygulama tecrübeleri doğrultusunda Avrupa standartlarına getirmek isteyen devletlere yardımcı olmaktır. 62 devletten oluşan komisyona Türkiye de üyedir (<https://www.venice.coe.int,2020>) Venedik komisyonu tarafından alınan kararların bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu, 13 Mart 2017 tarihli kararında cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öngören anayasa değişikliği önerisini incelenerek bir rapor yayımlamıştır. Venedik komisyonu kararında anayasada değişiklik öngören maddeleri ayrı ayrı incelenmiş ve sonuç kısmında anayasa değişikliği ile ilgili genel görüşlerini belirtmiştir. Venedik komisyonunun her ne kadar bağlayıcılığı olmasa da üye olan Türkiye açısından dikkate alınması gereken bir karar olarak değerlendirilmektedir. Komisyon kararının sonuç bölümünde şu hususlara değinilmiştir (Venedik Komisyonu Raporu, 2017):

- Her devlet ister parlamenter ister başkanlık sistemi olsun kendi hükümet sistemini seçme hakkına sahiptir. Ancak bu hak tamamen sınırsız değildir. Kuvvetler ayrılığı ve hukukun üstünlüğü ile öngörülen hükümet sistemine denge ve denetleme araçlarının eklenmesi gereklidir.

- Başkanlık sistemi özü itibariyle, bozularak dikta rejimine dönüşme tehlikesini içinde barındıran bir sistemdir. Kuvvetlerin sert biçimde birbirinden ayrılmış olması kuvvetler arasında çatışma çıkma ihtimalini arttırmaktadır. Bu nedenle yürütmenin görevi bu ihtilafları çözmek olmalıdır.
- Türkiye'deki anayasa değişikliği ile Türk usulü bir başkanlık sistemi kurulmaktadır. Türkiye'nin önerdiği sistem, demokratik başkanlık sistemlerinin en belirgin özelliği olan kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmamaktadır. Başkanlık ve meclis seçimleri, yasama ve yürütme kuvvetleri arasında çıkması muhtemel ihtilafları önleyebilmek için aynı anda yapılması öngörülmüştür. Bu ise meclisin denetim yetkisini zayıflatmıştır. Sistem değişikliği düzenlemesi kuvvetler ayrılığı ilkesinin pratikte anlamını yitirmesine neden olacak niteliktedir. Cumhurbaşkanı sadece beş yılda bir gerçekleştirilecek olan seçimlerle siyasi hesap verecek onun dışında denetlenemeyecektir.
- Kuvvetler ayrılığı konusunda ciddi endişeleri barındıran bu değişikliklerin özellikle; Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini tek başına kullanacak olup bakanları atama ve görevden alma, üst kademe kamu yöneticilerinin tamamını atama, görevden alma yetkisi meclis tarafından denetlenmeyecektir. Meclisin bu atamalara onay verme yetkisi olmadığından yürütme organını üzerinde bir denetim gerçekleşmeyecektir.
- Cumhurbaşkanının, yardımcılarını demokratik meşruiyete dayanmadan ve meclis onayı gerektirmeden atama yoluyla belirlemesi, bu yardımcılarının birinin cumhurbaşkanının görevde olmadığı dönemlerde cumhurbaşkanının yetkilerini kullanabilecek olması kuvvetler ayrılığı konusunda ciddi endişelere yol açmaktadır.
- Cumhurbaşkanı, yardımcılar ve bakanlar, meclis denetiminin son derece zayıf bir denetim aracı olan meclis soruşturmasıyla denetlenebilecektir.
- Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi cumhurbaşkanına kendi siyasi partisine üye olma ve hatta lideri olmasına izin verecek bir yapıdadır, bu sayede cumhurbaşkanı meclisi de kontrolü altına alabilecektir.
- Cumhurbaşkanlığı ile meclis seçimlerinin zorunlu olarak aynı zamanda yapılması kuvvetler ayrılığı ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

- Cumhurbaşkanının meclisi feshetmesi ve erken seçime gitmesi demokratik başkanlık sistemiyle bağdaşmayacak bir düzenlemedir. Siyasi sorun ve tikanlıkları çözme adına getirilen bu yapı geçici bir çözüm üretme kapasitesine sahiptir.
- Meclisin, cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçim kararı alması ile en çok iki kez aday olabilen cumhurbaşkanına üçüncü kez aday olma ve seçilebilme imkânı verilmesi iki dönem olan Avrupa uygulamalarına istisna teşkil etmektedir.
- Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinin incelemesini gerektirmeden yetki kanununa ihtiyaç duymaksızın kararname çıkarıyor olması ve kararnamenin etkili denetim mekanizmasından yoksun olması da kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun değildir.
- Başkanlık sisteminde olası yürütme ve yasama arasındaki ihtilafları çözmek için güçlü bir yargının varlığı zorunludur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yargı organı güçlendirileceği yerde zayıflatılmaktadır. HSK üyelerinin bir kısmı cumhurbaşkanı ve geri kalan kısmı ise cumhurbaşkanının kontrolü altındaki meclis tarafından seçilecektir. Değişiklik öncesi anayasa düzenlemesinde var olan yargı mensuplarının kendi arasından seçtiği üyeler artık öngörülen sistemde olmayacaktır. Hâkim ve savcıların atama terfi özlük gibi görevlerini yerine getiren bu kurul cumhurbaşkanı tarafından kontrol altında tutulacaktır. Yürütme üzerinde zayıf olan yargısal denetim bu değişiklikle daha da zayıflatılmaktadır. Yargı bağımsızlığı ile ilgili sorunlar artacaktır.

Venedik Komisyonu, teklif edilen anayasa değişikliklerinin Türkiye'ye, dikta rejimine dönüşmesinin engellenmesi için gereken denge ve denetleme mekanizmalarından yoksun bir başkanlık rejimi getirdiğini belirtmiştir. Anayasa değişikliklerinin özünde, Türkiye'nin anayasal demokrasi geleneğinde tehlikeli bir geri adım olduğu görüşündedir. Bu durumun başkanlık sistemin bozularak kişisel bir dikta rejimine dönüşme tehlikesine vurgu yapılmıştır. Avrupa Konseyinin bir danışma organı olan Venedik Komisyonunun, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik daha doğrusu anayasa değişikliklerine yönelik değerlendirme ve eleştirilerinin doktrinde ve bazı siyasi partilerin dile getirdiği bazı kaygı ve eleştirilerle benzer nitelikte olduğunu belirtmek gerekir.

2.1.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme, Yasama ve Yargının Dönüşümü

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirdiği yeni devlet yönetim yapısı tek başına bir yürütme güç ve yetkisine ilişkin bir yapılandırma olmayıp aynı zamanda yasama ve yargı organlarının görev ve yetkilerinde bazı düzenlemeler getirmektedir. Özellikle yasama ve yürütmenin bu sistem içerisindeki görev ve yetkilerinin yeniden belirlenmesi ve birbirleri ile olan ilişkilerinin yeniden tasarlanması sistem değişikliğinin mantıklı sonucudur. Her ne kadar yargı bu değişiklik alanının dışında gözükse de sistemin işleyişinin ve anayasal yapının teminatı olan yargı organında da bazı değişiklikleri ihtiva etmesi sistem dönüşümünün bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Ayrıca sistem değişikliğinin domino etkisi göz önüne alındığında devlet içerisindeki her kurumsal yapının bu dönüşümden etkileneceği sistem değişiminin doğası gereğidir.

6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun incelendiğinde anayasada yapılan değişikliklerin tamamının hükümet sistemi odaklı olmadığını söyleyebiliriz. Anayasa değişikliğini cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin “zorunlu sonucu” olarak yapılan değişiklikler ile “hükümet sistemi değişikliği ile doğrudan ilişkili olmayan” değişiklikler diye iki kısma (Eren, 2017a) ayrılabilir. Burada parlamenter sistem terk edilerek başkanlık sistemi temelli cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş için yapılan bu zorunlu değişiklikler bu sistemin oluşturulmasına ilişkin değişikliklerdir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin gereği ve zorunlu sonucu olarak anayasada yapılan değişiklikler şu şekilde sıralanabilir (6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu):

-Yürütme yetkisi ve görevinin, cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılacağı belirtilmek suretiyle bakanlar kurulu düzenlemesi anayasadan çıkarılması (6771, m.8),

-Cumhurbaşkanı seçimi ile TBMM seçimlerinin aynı tarihte yapılmasının düzenlenmesi (AY, m.77),

-Meclisin yetkileri arasında olan bakanlar kurulunu ve bakanları denetlemek; bakanlar kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek yetkisinin anayasa metninden çıkartılması (AY, m.87),

-Bakanların görevine son verilmesini sağlayan gensoru yönteminin TBMM'nin hükümeti denetleme aracı olmaktan çıkarılması (AY, m.98),

-Cumhurbaşkanı seçimlerinde, aday olma usulünün değiştirilmesi, tarafsızlık hükmünün kaldırılması ve cumhurbaşkanının siyasi partisi ile ilişkisini keseceği şartının kaldırılması (AY, m.101),

-Milletvekilliği ile bağdaşmayan işler kapsamında, milletvekiline belli konuda bakanlar kurulu tarafından verilecek geçici görevlendirme yetkisinin kaldırılması (AY, m.82). Sert kuvvetler ayrılığının uygulanmasının sonucu olarak yasama organı üyelerinin aynı zamanda yürütme organında çalışmasına imkân veren uygulamanın kaldırılmasıdır.

- Bakanlar kurulunun kanun tasarısı yetkisi kaldırılarak sadece milletvekillerine kanun teklif etme yetkisi verilmiştir. (AY,m. 88) Başkanlık sisteminde var olan yürütme organının kanun teklif edememe ilkesinin sonucudur.

-Cumhurbaşkanının TBMM tarafından çıkarılan ve onaya gönderilen kanunları geri gönderme yetkisinin basit çoğunluktan salt çoğunluğa yükseltilmesi (AY, m.89)

-Cumhurbaşkanının bakanlar kurulunun istemesi üzerine TBMM'yi toplantıya çağırma usulünün kaldırılması (AY, m. 93), Parlamenter sistemdeki bakanlar kurulu kaldırıldığı için, artık böyle bir yetkinin olmasına gerek olmamasıdır.

-Milletvekili olmayan bakanların TBMM'de vekâletle oy kullanması usulüne son verilmesi (AY, m. 96),

-Bakanların işledikleri görev suçlarından dolayı soruşturulma ve yargılama usulüne cumhurbaşkanı yardımcılarının da dâhil edilerek yeniden düzenlenmesi (AY, m. 99,100),

-Bakanlar kurulunun kuruluşu (AY, m.109, göreve başlama ve güvenoyu (AY, m.110), görev sırasında güvenoyu (AY, m.111), görev ve siyasi sorumluluk (AY,m.112), bakanlıkların kurulması ve bakanlıklar (AY,m.113), seçimlerde geçici bakanlar kurulu (AY,m.114) ve tüzükleri (AY,m.115) düzenleyen maddelerin yürürlükten kaldırılması,

-Milli güvenliğin sağlanmasından TBMM'ye karşı bakanlar kurulu sorumludur ifadesi yerine cumhurbaşkanının sorumlu olduğunun düzenlenmesi (AY, m.117),

-İptal davasına konu hukuki düzenlemeler arasına kanun hükmünde kararname yerine CBK'nın konulması (AY, m. 150),

-Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamının ihdas edilmesi ve cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarma yetkisinin verilmesi (AY, m. 104/17),

-Cumhurbaşkanının tek başına OHAL ilan etmesi ve OHAL'i gerektiren alanlarda kararname çıkarma yetkisine sahip olması (AY, m.119)

-Üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, görevlerine son verilmesi ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları CBK ile düzenleneceğine ilişkin düzenleme yapılması (AY, m.104/9)

-Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun yeniden düzenlenmesi (AY, m.105),

-Cumhurbaşkanına vekillik etme görevinin TBMM başkanından alınarak, cumhurbaşkanı yardımcılara verilmesi (AY, m. 106),

-Bakanlıkların kanunla kurulması yerine cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulmasının öngörülmesi (AY, m. 113),

-TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin karşılıklı yenilenmesine imkân sağlayan düzenlemenin yapılması (AY, m.116).

-Milli Güvenlik Kurulunun (MGK) üye yapısı değiştirilerek “başbakan ve başbakan yardımcıları” yerine cumhurbaşkanı yardımcılarının getirilmesi (AY, m. 118),

-Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemlere yargı yoluna kapatan hükmün kaldırılması (AY, m.125),

-CBK'ların denetim görevinin Anayasa Mahkemesine verilmesi (AY, m. 148),

-Danıştay'ın kanun tasarıları ve tüzükleri inceleme yetkisinin kaldırılması (AY, m. 155),

-Bütçenin hazırlanması ve görüşülmesi usulünün değiştirilmesi (AY,m.161),

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin bir sonucu olmaktan ziyade kanun koyucunun sistem değişikliği anayasal düzenlemesinde doğrudan sistem değişikliği ile ilgisi olmayan bazı anayasal değişiklikler de yapmıştır. Bu değişiklikler sistemin özüne etki edecek

değişiklikler olmaktan ziyade sistem değişikliği ile birlikte yeniden düzenlenen anayasa hükümleridir. Bu değişiklikleri şöyle sıralayabiliriz:

-Yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız ve “tarafsız” mahkemelerce kullanılması (AY, m.9),

-Milletvekili sayısının 550’den 600’ çıkarılması (AY, m.75),

-Milletvekili seçilme yaşının 25’den 18’e indirilmesi ve askerlikle ilişkisi olmama koşulunun getirilmesi (AY, m. 76),

-DDK’nın denetim yetkisi kapsamına silahlı kuvvetlerin dâhil edilmesi (AY, m.108),

- Savaş halinde asker kişilerin görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlara ilişkin davalara bakmakla görevli askeri mahkemelerin Disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemelerin kurulamaması ve ancak, kurulabileceğinin düzenlenmesi (AY, m.142)

-Askeri yargının (AY, m. 145), Askeri Yargıtay’ın (AY, m.156) ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi’nin kaldırılması (AY, m.157),

-Uyuşmazlık mahkemesinin görevi kapsamında askeri yargının çıkarılması (AY, m. 158),

-Anayasa Mahkemesi üyeleri arasından Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi üyelerinin çıkarılması (AY, m.146),

-HSK’nın üye sayısının azaltılması ve üye seçim usulünün değiştirilmesi (AY, m.159),

-Olağanüstü yönetim usulleri arasından sıkıyönetimin çıkarılması ve tek bir OHAL rejimi öngörülmesi (AY, m.119, 120, 121 ve 122),

-Yüksek Askerî Şûra (YAŞ) kararlarını yargı yoluna kapatan hükmün kaldırılması (AY, m.125),

-TBMM seçim döneminin 4 yıldan 5 yıla çıkarılması (AY, m.77),

-Mahalli idare seçimleri ile genel seçimlerin bir arada yapılması zorunluğunun kaldırılması (AY, m.127).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öngören anayasa değişikliklerinin tamamının sistemle ilgili düzenlemeler olmadığı, bazı anayasa hükümlerinin anayasa koyucu

tarafından demokratikleşme ve insan hakları alanında iyileştirmeler sağlamak amaçlı olduğu görülmektedir. Anayasa değiştirme süreçlerinin zorluğu dikkate alındığında sitem değişikliğini doğrudan ilgilendirmeyen düzenlemelerin yer alması faydacı bir anlayışın sonucudur. Böylece anayasa koyucu değiştirmek istediği bazı maddeleri bu kapsamda hayata geçirmiştir.

2.2.1. Yasama Organının Hukuksal Dönüşümü ve Anayasada Yasama Organıyla İlgili Yapılan Değişiklikler

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin sonucu olarak devlet egemenliğini kullanan organlardan birisi olan yasama organının cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile görev ve yetkileri yeniden oluşturulmuştur. Anayasada değişiklik öngören 6771 Sayılı Kanunu'nun yasama organını nasıl kurguladığı, yasama organının hangi yetkilerle donatıldığı ve hangi görevleri yerine getireceği cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tanımlanmasında önemli bir parametredir. Yasamanın yürütme ile ilişkilerini, yasamanın hangi denetim yetkilerine sahip olduğu, yasama organı asıl görevi olan kanun yapmaya yani kural koymaya daha fazla odaklanacak bir yapıya dönüştürüldüğüne ilişkin incelemeler bu başlık altında yapılacaktır.

6771 Sayılı Kanun ile anayasada yapılan değişiklikler neticesinde yasama organı olan TBMM'nin görev ve yetkilerinde değişikliklere gidilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yasama ve yürütme kuvvetinin görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesini ve iki organ arasındaki ilişkilerin, denge ve denetim mekanizmalarının başkanlık sistemine göre belirlenmesini zorunlu kılar. Bu alanda yapılan değişikliklerle ilgili olarak doğrudan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile ilgili olmamakla beraber yasama alanında yapılan anayasa değişikliklerine bakılacak olursa aşağıdaki düzenlemeler ortaya çıkmaktadır:

-Milletvekili sayısı artırılarak 550'den 600'e çıkarılmıştır (AY, m.74). Bu değişiklik “temsilde adalet” ilkesi bakımından olumlu bir değişiklik olduğu belirtilmiştir. Siyasi partiler, TBMM'de 50 milletvekili artacağı için, TBMM'nin temsil gücü artmış olacaktır (Eren, 2017a).

-Milletvekili seçilme yaşı ve yeterliliğinde değişiklik yapılarak, 25 olan seçilme yaşı 18'e indirilmiş ve milletvekillerinin seçilebilmesi için var olan askerlik yapma zorunluluğu kaldırılmıştır (AY, m.76).

-TBMM'nin seçim dönemi değiştirilerek daha önce 4 yılda bir yapılan milletvekilliği seçimlerinin 5 yılda bir yapılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca cumhurbaşkanlığı seçimi ile milletvekilliği seçimlerinin de aynı günde yapılması kabul edilmiştir (AY, m.77).

2.2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev ve Yetkileri

Anayasa madde 87'de yasama organı TBMM'nin görev ve yetkileri sayılmıştır. Bu anayasa hükmüne göre;

- Kanun koyulması, değiştirilmesi, kaldırılması,
- Bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşülerek ve kabul edilmesi,
- Para basılması ile savaş ilânına karar verilmesi,
- Uluslararası antlaşmaların onaylanması,
- Genel ve özel af ilânına TBMM üye tam sayısının 3/5 çoğunluğu ile karar verilmesi
- Anayasa belirtilen diğer yetkilerin kullanılması ve görevlerin yerine getirilmesidir.

Değişiklik öncesi anayasa metninde yer alan ve parlamenter sistemin gereği olan meclisin, bakanlar kurulunu ve bakanları denetlemek; bakanlar kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek hükümleri kaldırılmıştır. Parlamenter sistemin özelliklerinden olan yürütmenin yani bakanlar kurulunun TBMM'ye kanun tasarısı sunma yetkisi tamamen kaldırıldığı için bütçe kanunu dışında yürütmenin TBMM'ye kanun teklifinde bulunması kaldırılmıştır. TBMM'ye kanun teklifini sadece milletvekilleri sunabileceklerdir.

Anayasanın diğer maddelerinde TBMM'ye verilen görev ve yetkileri de belirtmek gerekirse;

- Anayasayı değiştirmek (AY, m.175),
- Kalkınma planlarını onaylamak (AY, md.166),

- TBMM İ t z   n  yapmak (AY, m. 95),
- OHAL sırasında  ıkarılan CBK'ları onaylamak, değiştirmek veya reddetmek (AY, m.119),
- OHAL kararlarını onaylamak, OHAL süresini her defasında 4 ayı geçmemek üzere uzatılmasına ya da kaldırılmasına karar vermek (AY, md.119),
- TBMM Ba kanını ve Başkanlık Divanı üyelerini seçmek (AY, md.94),
- Anayasa Mahkemesine  ye seçmek (AY, m.114),
- Hâkimler ve Savcılar Kurulu  yelerinin bir kısmını seçmek (AY, m.159),
- Radyo ve Televizyon  st Kurulu üyelerini seçmek (AY, m.133),
- Sayıştay Başkan ve üyelerini seçmek (AY, m.146),
- Kamu Ba  denetçisini ve kamu denetçilerini seçmek (AY, m.74),
- Süresi dolmadan TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek (AY, m.116/2),
- Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları Yüce Divana sevk edilmesine (AY, m.105, 106),
- Milletvekili dokunulmazlıklarını kaldırmak (AY, md.83),
- TBMM  yeli inin düşürülmesine karar vermek (AY, md.84),
- TSK'nın yabancı ülkelere gönderilmesine ve yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına izin vermek (AY, m.92),
- Kamu iktisad  te ebb slerini denetlemek (AY, m.165),

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde başkanlık sisteminin de gereği olarak yürütme yani cumhurbaşkanı meşruiyetini ayrı bir seçimle doğrudan halktan aldığı için siyasi anlamda varlığı parlamenter sistemdeki gibi yasamaya ba lı değildir. Bu nedenle yasamaya karşı bir siyasi sorumluluğu yoktur. Sadece yürütmenin cezai soru tırmalara ilişkin hususlarda yasama organına karşı sorumluluğu kabul edilmiştir (Alkan, 2017a: 2). Bu nedenle yasama organı olan meclisin yürütme ile olan ilişkileri farklı etkileşimler ile sağlanmaktadır. Başkanlık sisteminin temel unsurlarından olan kuvvetlerin kesin olarak birbirinden ayrılması kuvvetler arasında

ilişkinin ve denetimin olmayacağı anlamına gelmez. Bu nedenle yasama ve yürütmenin denge ve denetim mekanizmalar ile birbirlerini kontrol sistemi benimsenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde tartışmalarının yoğunlaştığı önemli konuların başında yasama organı olan TBMM'nin yetkilerinin zayıflatıldığı ve milletvekillerinin öneminin azaltıldığı iddiası gelmektedir. Özellikle meclisin denetim mekanizmasında yapılan bazı değişiklikler ile cumhurbaşkanının TBMM seçimlerini yenilemek suretiyle milletvekillerinin süresinden önce görevine son verebilmesini içeren hükümler tartışmanın odağını oluşturmuştur.

2.2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Türkiye Büyük Millet Meclisinin Bilgi Edinme ve Denetim Yetkisi

Anayasanın 98. Maddesinde yapılan değişiklik ile Meclisin bilgi edinme ve denetleme yetkileri yeniden tanımlanmıştır. Değişiklik öncesindeki anayasa düzenlemesinde madde kenar başlığı olarak “TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları” olarak belirtilen başlık anayasa değişikliğiyle madde metninden çıkarılmıştır. Ayrıca bazı bilgi edinme ve denetim yolları kaldırılmıştır.

TBMM; meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yöntemleri ile bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanmaktadır. Meclis araştırması, belli bir konuda meclisin bilgi edinmek için yaptığı inceleme olarak belirtilebilir. Genel görüşme ise, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM'de görüşülmesidir. Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar hakkında görevleri ile ilgili işledikleri suçlar kapsamında yapılan soruşturmadır. Yazılı soru; milletvekillerinin, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sorma yöntemi olarak tanımlanır. (AY, m.98) Değişiklik öncesi anayasa düzenlemesinde var olan ve TBMM'nin denetim yolları olarak kabul edilen gensoru tamamen kaldırılmış ve soru olarak belirlenen yöntem yazılı soruya dönüştürülmüştür. Meşruiyetini yasamadan alan bir yürütmenin yasama tarafından gensoru ile denetlenmesi parlamenter sistemin doğası gereğidir. Gensoru, parlamenter sistemde bakanlar kurulunun ya da her bir bakanın meclise karşı olan siyasi sorumluluğunun neticesi olarak

parlamento tarafından denetlenmesini sağlayan siyasi bir denetim aracıdır. Parlamenter sistemin yürütmeyi denetleme ve gerektiğinde yürütmenin görevine son verme yöntemi olan gensorunun kaldırılması sistem değişikliğinin yani cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin bir sonucudur. Gensoru, parlamenter sistemlerde, TBMM'den güvenoyu almak suretiyle kurulan hükümetlerin, yine TBMM'nin güvensizlik oyuyla görevden alınmasını sağlayan bir “siyasi denetim” aracı olarak kabul edilir. Her ne kadar bazı başkanlık sistemlerinde güvenoyu usulü olsa bile bu tür sistemlere literatürde ‘Başbakanlık başkanlık sistemi’ denilmektedir (Eren, 2017a). Yapılan değişiklikten de anlaşıldığı üzere denetim ve bilgi edinme olarak tanımlanan usullerden sadece gensoru ve sözlü soru kaldırılmış diğer dört yöntem parlamenter sistemdeki gibi muhafaza edilmiştir

Anayasadaki sözlü soru yöntemi kaldırılmış ve sadece yazılı soru yöntemi getirilmiştir. Sözlü soru ile hükümet ve üyelerine TBMM'de doğrudan soru sorabilmek mümkün kılınmıştı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin bir yansıması olarak yürütme organı üyeleri ya da cumhurbaşkanı artık parlamenter olmadığı için meclis çalışmalarına katılmayacakları ya da bu katılımın sınırlı bir düzeyde olacağı göz önüne alındığında uygulamanın sistem değişikliğinin tabiatına uygun olduğu belirtilmiştir. Bu durumu başkanlık sisteminde var olan sert kuvvetler ayrılığının bir yansıması olarak kabul etmek gerekmektedir. Yürütme organı üyeleri olan bakanların yasama organı TBMM'nin yasama faaliyetlerine ve çalışmalarına fiilen katılımını sınırlandırmak maksadıyla sözlü soru denetim aracının kaldırıldığını ifade etmiştir (Akçay, 2016: 56). Ancak sözlü soru yönteminin kaldırılmasını eleştirmiştir.

Meclis araştırması da anayasa da öngörülen diğer bir bilgi edinme ve denetleme yöntemidir. Meclis araştırması, yasama organının bir konuda bilgi edinmek için kendi üyelerinden oluşturduğu özel komisyon vasıtasıyla yaptığı bir inceleme yöntemidir. Siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili tarafından yazılı önerge ile meclis araştırması açılabilir. Araştırma komisyonu kamu kurumları ve bakanlıklardan bilgi isteme ya da sözlü olarak bilgi alma hakkına sahiptir (TBMM İçtüzük m. 104).

Meclis soruşturması, parlamenter sistemde başbakan ve bakanların görevleri ile ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracı olarak tanımlanmışken (AY, mülga m.100); cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların görevleri ile ilgili işledikleri suçlar nedeniyle TBMM tarafından açılan bir

soruşturma yöntemi olarak tanımlanmıştır. Meclis soruşturması, cumhurbaşkanı yardımcılarını veya bakanların görevleri ile ilgili olarak görevleri esnasında işlemiş oldukları iddia edilen suçlar nedeniyle, Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan sıfatıyla yaptığı yargılamanın yapılmasını sağlayan ve bizzat TBMM tarafından yerine getirilen hukuki süreci ifade etmektedir (TBMM, 2018: 105). Mecliste yeterli çoğunluk sağlandığı takdirde (Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile soruşturma açılması önergesi verilebilirken, soruşturmanın açılması için üye sayısının beşte üçünün kararıyla soruşturma açabilir) cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar hakkında soruşturma açılabilir (AY, md.106). Burada bir hususa dikkat çekmekte fayda bulunmaktadır, cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanlar hakkındaki soruşturma sürecine ilişkin TBMM’den istenen çoğunluk sayısı ile cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılmasını gerektiren meclis çoğunluk sayısı aynı paralelliktedir. Ayrıca değişiklik öncesi anayasa düzenlemesinde yüce divana sevk edilen bakan ya da başbakanın görevine son verilirken, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında değişen anayasada yüce divana sevk, görevin sonlandırılmasını gerektirmemektedir ancak yüce divana sevk edilen yetkilinin seçilmesine engel bir suçtan mahkûm olması durumunda görevine son verilmektedir. Burada eleştirilen bir husus da seçimle değil de atamayla göreve gelen cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların “seçilmeye engel” bir suçtan mahkûm olmasının gerekli olması (Erdoğan, 2016) hususudur. Meclis soruşturmasının diğer bir ayağı ise cumhurbaşkanı hakkında yasama organına tanınan soruşturma açma yetkisidir. Anayasanın 105. maddesi cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu düzenlemektedir. Parlamenter sistemin gereği olarak sorumsuz bir cumhurbaşkanı ve sadece vatana ihanet suçlaması ile yüce divanda yargılanmayı gerektiren bir anayasal düzenlemeden; cumhurbaşkanının her türlü suç isnadı nedeniyle yargılanmasının yolunu açan bir düzenlemeye geçilmiştir. Suç kapsamı sadece vatana ihanetle sınırlandırılmamış; yani cezai sorumluluğun kapsamı genişletilmiştir. Cumhurbaşkanının her türlü iş ve işlemleri ile suç unsuru içeren iş ve eylemlerine karşı da yargılama yolu açılmıştır. Yasama organı TBMM’nin yürütme organı üzerinde denetim yapmasını sağlayacak önemli bir araçta cumhurbaşkanı aleyhine soruşturma açabilme yetkisidir. Cumhurbaşkanının suç işlediği iddiasıyla mecliste yeterli çoğunluk sağlandığı takdirde soruşturma açma ve cumhurbaşkanının yargılanmasını sağlama imkânı bir denetim aracı olarak TBMM’ye verilmiştir. Yasama organı, meclis salt çoğunluğunu sağlamak suretiyle soruşturma açılmasını isteyebilecek ancak beşte üç

çoğunluk sağlanırsa soruşturma açılabilir, üçte iki çoğunluğu sağladığı takdirde de cumhurbaşkanını Yüce Divan’a sevk ederek yargılanmasını sağlayabilir.

Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlarda yapılan ayırım nedeniyle haklarında sadece görevi ile ilgili suçlar nedeniyle meclis soruşturması açılacağı belirtildiği halde cumhurbaşkanının sorumluluğu konusunda anayasa herhangi bir ayırma gitmemiştir. Bu nedenle cumhurbaşkanının hem kişisel hem de göreviyle ilgili suçlarda yasama organı tarafından soruşturma açılabilir. Anayasadaki ifadesiyle “cumhurbaşkanının herhangi bir suç işlediği iddiasıyla” soruşturma açılabilir. TBMM’de belirlenen çoğunluk sağlandığında Anayasa Mahkemesi cumhurbaşkanını Yüce Divan sıfatı ile yargılayacaktır. Bu yargılama neticesinde cumhurbaşkanının seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkûm edilmesi halinde görevinin sona ereceği de açıkça belirtilmektedir. Sonuç olarak cumhurbaşkanının, seçilmeye engel olmayan bir suçtan mahkûm olması halinde görevine devam edebilecektir. Seçilmeye engel olmayan bir suçtan dolayı mahkûm olan bir cumhurbaşkanının siyaseten zor durumda kalacağı ve bunun siyasi yansımaları olacağı belirtilebilir. Bu nedenle cumhurbaşkanının göreviyle ilgili bir suç nedeniyle Yüce Divan’a sevk edilmiş olması durumunda mahkûmiyet kararına kadar görevine devam etmesinin doğru olmadığı ancak kişisel bir suç söz konusu olduğunda ise görevine devam etmesinde sakınca bulunmayacağı şeklinde bir düzenlemenin (Coşkun, 2017:21) daha uygun olacağı ifade edilmiştir. Ayrıca anayasada cumhurbaşkanının seçilmesine engel olmayan bir suçtan mahkûm olması durumunda görevinde kalmasının tuhaf bir durum olacağı (Erdoğan, 2016) ifade edilmiştir. Anayasa, cumhurbaşkanının kendi hakkında soruşturma açılması durumunda TBMM’yi feshetmek yolu ile soruşturmadan kaçmasını engelleyecek bir düzenleme yapmıştır.

2.2.4. TBMM’nin Üye Seçimine İlişkin Görevleri

Yasama organı TBMM’nin yasama ve denetim faaliyetleri dışında da anayasanın kendisine verdiği diğer yetki ve görevleri bulunmaktadır. Bu görev ve yetkilerden bir kısmı ise seçimle ilgili görevlerdir.

TBMM’ye seçimle ilgili verilen görev ve yetkiler şunlardır;

- TBMM Başkanını ve Başkanlık Divanı üyelerini seçmek,
- Anayasa Mahkemesi üyelerinin bir kısmını seçmek,
- HSK üyelerinin bir kısmını seçmek,
- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) üyelerini seçmek.
- Sayıştay Başkan ve üyelerini seçmek.
- Kamu Baş denetçisini ve kamu denetçilerini seçmek gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

TBMM ye verilen bu görevlerden özellikle yürütme ve yargı alanını ilgilendiren bazı kurum ve kurullara üye seçimine ilişkin görev ve yetkilerinden bahsedeceğiz. TBMM'nin kendi Başkanını ve Başkanlık Divanı üyelerini seçmek görevi kendi iç işleyişine ilişkin bir görev olduğu için burada değinilmeyecektir.

TBMM'nin RTÜK'e üye seçimine ilişkin usul şu şekildedir:

RTÜK üyelerinin seçimi Anayasa ve 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunda düzenlenmiştir. Bu kanuna göre RTÜK, TBMM tarafından seçilen 9 üyeden oluşur ve üyelerinin görev süresi 6 yıldır. Seçim için, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı aday gösterilir. Üst Kurul üyeleri bu adaylar arasından her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle TBMM Genel Kurulunca seçilir (6112 Sayılı Kanun m.35).

TBMM'nin Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimi, 6085 sayılı Sayıştay Kanununda düzenlenmiştir. Sayıştay Başkanı, belirlenen iki aday arasından TBMM Genel Kurulunca gizli oyla seçilmektedir (6085 Sayılı K. m.13). Sayıştay başkan ve üyesi seçilebilmek için TBMM üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olmamak kaydıyla, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun oyu gereklidir.

TBMM'nin Kişisel Verileri Koruma Kuruluna üye seçimi düzenlemesi 6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanununa göre yapılmaktadır. Kurul 9 üyeden oluşmakta ve kurulun 5 üyesi TBMM tarafından seçilmektedir. Geri kalan dört üye ise cumhurbaşkanı tarafından seçilir. Kurul üyelerinin görev süresi 4 yıldır (6698 Sayılı K. m.21).

TBMM, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (6328) gereğince Kamu Baş denetçisi ve 5 denetçiyi kendisi seçer. Baş denetçi TBMM tarafından gizli oyla seçilir. Başkan ve denetçiler TBMM üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu (400) ile seçilir. Birinci oylamada bu çoğunluk sağlanamadığı takdirde ikinci oylamaya geçilir. İkinci oylamada da üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunun oyu aranır. Bu oylamada üye tamsayısının 2/3 çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamaya geçilir ve TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun (301) oyunu alan aday seçilmiş sayılır (6328 Sayılı K.m.11).

TBMM'nin HSK üyelerinin seçimine ilişkin hükümler Anayasada belirtilmiştir.

HSK 13 üyeden oluşur ve bu üyelerden 7'sini TBMM seçer. HSK üyelerin görev süresi 4 yıldır. Kurulun üç üyesi nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından TBMM tarafından seçilir. TBMM, komisyon tarafından belirlenen adaylar arasından, her bir üye için ayrı ayrı gizli oyla seçim yapar. Birinci oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu; bu oylamada seçimin sonuçlandırılmaması halinde, ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi tamamlanır (AY, m.159/3).

TBMM'nin Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçimi Anayasa 146'ıncı maddesi ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunda düzenlenmiştir. 15 üyeden oluşan Anayasa Mahkemesinin 3 üyesi TBMM tarafından seçilmektedir. TBMM; 2 üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, 1 üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçmektedir (AY, m.146/1-2). Kurul üyelerinin görev süreleri 12 yıldır.

Görüldüğü üzere yasama organı olan TBMM'nin anayasa ve kanunlardan kaynaklanan farklı görev ve yetkileri bulunmaktadır.

2.2.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Uyum Kapsamında TBMM İçtüzüğünde Yapılan Değişiklikler

Yasama organı olan parlamentolar kendi çalışma usul ve esaslarını belirlemek için içtüzük düzenlemesi yapmaktadırlar. Bu nedenle içtüzük, halk idaresinin temsil edildiği parlamentoların anayasası olarak kabul edilmektedir. Aynı şekilde TBMM’de kendi iç çalışmalarını, kabul edilen içtüzük hükümlerine göre yapmaktadır (AY, m.95). Kanun tekliflerinin TBMM’de görüşülme usul ve esasları içtüzükle düzenlenmektedir (AY, m.88). İçtüzük; TBMM’nin yapısını ve işlevlerini düzenleyen kurallar bütünü olarak tanımlanabilir. Meclis başkanlığı, başkanlık divanı, danışma kurulu, komisyonlar ve genel kurul gibi kurumların yapısı ve işleyişleri ile kanun yapım süreci, denetim yolları ve meclisin diğer faaliyetlerine ilişkin hükümleri içermektedir (TBMM, 2018: 20). Görüldüğü üzere içtüzük, meclisin yasama ve denetim faaliyetleri düzenleyen ve meclisin iç işleyişine ilişkin kurallar koyan normlar manzumesidir. TBMM’ye ait içtüzük düzenlemesi 5 Mart 1973 tarihinde kabul edilmiş olup, 13 Nisan 1973 tarih ve 14506 numaralı resmî gazetede yayımlanarak, 1 Eylül 1973’te yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar 16 kez değişikliğe uğramıştır. Son değişiklik 9.10.2018 tarihinde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş nedeniyle gerçekleşmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda 6771 Sayılı Kanun’la yapılan ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi öngören düzenleme 27/4/2017 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu anayasa değişikliğinin İçtüzük hükümlerinde bazı değişiklikleri zorunlu kıldığından sistem değişikliğine uyum düzenlemesi yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte yasama ve yürütme kuvvetleri tamamen birbirlerinden ayrıldığı için parlamenter sistem göre oluşturulmuş meclis içtüzüğü cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyumlu hale getirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum kapsamında yapılan içtüzük düzenlemesinde nelerin değiştiği incelenecek olursa (TBMM 2/772 İçtüzük teklifi ve Anayasa Komisyon Raporu) (14506 sayılı TBMM İçtüzüğü) aşağıdaki düzenlemeler yapılmıştır:

-Anayasanın milletvekili üye sayısını beş yüz elliden altı yüze çıkarması hükmünün içtüzüğe eklenmesi,

-Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, atandıkları tarihten sonraki TBMM ilk birleşimde yemin etmelerine ilişkin hükmün içtüzük metnine eklenmesi,

-Meclis başkanlık divanı üyeliklerinin siyasi parti gruplarına göre dağılımının hesaplanmasında, başkanın hariç tutulması, (fiili uygulamadan kaynaklanan tereddüt giderilmiştir)

-Danışma kuruluna meclis başkanının görevlendireceği bir meclis başkanvekilinin de başkanlık yapabilmesine imkân sağlanması, siyasi parti gruplarından sadece grup başkanı ve başkanvekillerinin danışma kurulu toplantılarına katılabileceğinin düzenlenmesi,

-İşlevsiz kalan bazı komisyonların kaldırılması ve ihtisas komisyonlarının üye sayısının başkanlık divanının teklifi üzerine genel kurulca işaret oyuyla belirlenmesi (hesapları inceleme komisyonu kaldırılmıştır),

-Plan ve Bütçe Komisyonu ile Dilekçe Komisyonu üyelerinin başka bir komisyona üye olamama yasağının kaldırılması,

-Siyasi parti gruplarının genel kurulca komisyon üyeliğine seçilmiş bir üyesinin yerine başka bir isim bildirebilmesi ile siyasi parti gruplarına komisyondaki üyelerini değiştirebilme olanağının sağlanması,

-Komisyon toplantısına yürütme organı temsilcilerinin katılma zorunluluğunun kaldırılması ve komisyonlara bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarından bir kanunun uygulanmasına ilişkin bilgi isteme yetkisinin verilmesi,

-Komisyon kararıyla konuşma sürelerine sınır getirilebilmesine imkân sağlanması,

-Komisyona havale edilen dosyaların, komisyon üyelerine elektronik olarak da gönderilebilmesinin mümkün hale getirilmesi,

-Meclis çalışmalarına başlanmasında toplantı yeter sayısının tespiti için yapılan yoklamanın imzalı oy pusulası ile de yapılabilmesine imkân tanınması,

-Anayasa değişikliğiyle kaldırılan sözlü soru ve gensoru denetim usullerinin içtüzükten çıkarılması ve elektronik ilan tahtası uygulamasına geçilmesi usulünün benimsenmesi,

-Yürütme temsilcilerinin olağanüstü durumlarda TBMM Genel Kurulun yapacakları konuşmanın süresinin sınırlandırılması düzenlemesinin tüzüğe eklenmesi,

-Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yasama ve yürütme arasındaki sert kuvvetler ayrılığının sonucu olarak yürütmenin; Mecliste temsil edilebileceği durumlar belirlenmiştir. Bütçe kanun teklifinin görüşülmesi ile içtüzükte sayılan istisnai hallerde (savaş, seferberlik, ayaklanma, şiddet olayları, tabii afet vb.) TBMM başkanının davetiyle ya da daveti kabul etmesiyle yürütme temsilcisinin oturumlara katılabilmesinin ve konuşma yapabilmesinin mümkün hale getirilmesi,

-Yürütme üyelerinin kapalı oturumlara katılabilme usulünün yeniden düzenlenmesi ile yasama döneminde sonuçlandırılmamış kanun teklifleri ile cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilen kanunların hükümsüz sayılması,

-Hangi yasama ve denetim belgelerinin bir sonraki meclis dönemine devredilemeyeceğinin belirlenmesi,

-Kanun tekliflerinin genel kurulda görüşülmesi usulünün cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyumlu hale getirilmesi, geri gönderilen kanunların yeniden görüşülmesine ilişkin cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere geri gönderilen kanunların yeniden kabulü için TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun aranacağı içtüzüğe düzenlenmesinin eklenmesi,

-Meclis soruşturması ile başbakan ve bakanların Yüce Divana sevkini düzenleyen hükmün cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum kapsamında yeniden düzenlenerek, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında verilen meclis soruşturması komisyonunun oluşumunun yeniden düzenlenmesi,

-Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun anayasaya uygun olarak yeniden düzenlenmesi,

- Anayasa değişikliğiyle, OHAL yönetim usulleri yeniden düzenlendiğinden ilgili içtüzük hükmü ile uyumlu hale getirilmesi ile OHAL döneminde çıkarılan CBK'ların görüşülmesi usulünün düzenlenmesi,

-OHAL kanun hükmünde kararnamelerinin yerine OHAL CBK'sının getirildiği hükmü ile süre konusunda getirilen kısıtlamaya yönelik değişikliğin içtüzüğe işlenmesi,

-Bütçe tasarısı ibaresi yerine “bütçe taslak” ibaresi içtüzüğe eklenmiş ve bütçe taslağını hazırlama görevi TBMM Genel Sekreterine verilmesi,

-Anayasa değişikliğine uygun olarak içtüzüğün çeşitli maddelerinde geçen “kanun tasarısı”, “hükümet”, “bakanlar kurulu” gibi ibareler madde metinlerinden çıkarılmış, gereken yerlere “cumhurbaşkanı yardımcısı”, “bakan”, “CBK” gibi ibarelerin eklenmesi,

-Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının kanun teklif etme yetkisi bulunmaması nedeniyle, milletlerarası antlaşmaların uygun bulunması usulünün yeniden düzenlenmesi,

-Ölüm cezasının Türk hukuk sisteminden çıkarılması nedeniyle, İçtüzüğün bu duruma uygun hale getirilmesi,

-Yapılan anayasa değişikliği doğrultusunda, seçimlerin yenilenmesi kararının meclis üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla alınabileceği düzenlemesi,

-Anayasa değişikliğiyle sözlü soru yönteminin kaldırılması nedeniyle içtüzükten sözlü soru düzenlemelerinin çıkarılması ve yazılı soru önergelerinin beş yüz kelimeyi geçemeyeceğinin düzenlenmesi,

-Anayasa değişikliğiyle OHAL yönetim usullerinin yeniden düzenlenerek sıkıyönetimin anayasadan çıkarılması nedeniyle, ilgili içtüzük hükmünün de anayasa değişikliğiyle uyumlu hâle getirilmesi,

-Anayasa değişikliği ile OHAL kanun hükmünde kararnameler yerine OHAL CBK’sının getirilmesi ve buna bağlı olarak uyum düzenlemesi yapılması,

-Anayasa değişikliği sonucunda mecliste açık oylamanın zorunlu olduğu durumların yeniden düzenlenmesi,

-İçtüzükte belirlenen sürelerin tatil sırasında işlemeyeceği durumlara “ara verme” durumunun da eklenmesi düzenlemeleri yapılmıştır.

Yukarıda sayılan değişiklikler göz önüne alındığında TBMM İçtüzük’ünde yapılan değişiklikleri iki başlık altında toplayabiliriz. Birincisi, 6771 Sayılı Anayasa değişikliği kanunu ile yapılan sistem değişikliğinin doğal sonucu olarak İçtüzük hükümlerinin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyumlu hale getirilmesi amaçlı yapılan değişikliklerdir. İkincisi ise,

içtüzükte bulunan ancak işlevsiz hale gelmiş ya da anayasa ve kanunlarda yapılan değişikliklerle kaldırılmış hükümlerin tüzük metninden çıkarılmasıdır. (İdam cezası usul hükümleri gibi) Ek olarak mecliste teamül haline gelmiş bazı uygulamalar ile teknolojik kolaylıkların içtüzüğe eklenmesinden ibarettir. Sistem değişiminin yasama organı meclisin iç işleyişine ilişkin uyum hükümleri ile hukuki dönüşümü tamamlanmıştır.

2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yargı Organı

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öngören anayasa değişikliği ile yargı alanında da bazı değişiklikler yapılmıştır. Yargı alanındaki değişiklikler her ne kadar sistem değişikliği ile doğrudan ilgili olmasa da siyasi süreçte yargı alanı da ciddi tartışmaların merkezinde yer almıştır. Burada tartışılması gereken husus yargı alanındaki düzenlemelerin genel itibarıyla parlamenter sistemdeki haliyle muhafaza edilmesi olmuştur. Yapılan değişiklikleri kısaca özetlemek gerekirse, anayasada yargının bağımsızlığı yanında tarafsızlığı da vurgulanmıştır, askeri yargı tamamen kaldırılmış, HSYK'nın yapısı yeniden düzenlenerek ismi HSK olarak belirlenmiştir. HSK üye sayısı ise 13'e düşürülmüştür. Bunlara ek olarak cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri yargı denetimi dışında bırakan hüküm anayasadan çıkarılarak cumhurbaşkanının yaptığı bütün işlemler yargı denetime tabi kılınmıştır.

2.3.1. Anayasada Yargı Alanında Yapılan Değişiklikler

Hükümet sisteminin belirlenmesinde asıl ölçü yasama ve yürütme kuvvetlerinin yetki ve sorumluluklarına göre belirlense de yargı organı da doğrudan olmasa da dolaylı olarak sistemin önemli bir parçası olarak kabul edilir. Yargı bu kuvvetler arasında bir hakem gibi hem yürütmenin iş ve işlemlerin denetlenmesinin hem de yürütme ile yasama organı arasında ortaya çıkabilecek hukuki sorunların çözüm mercii olarak kabul edilir. Yasama ve yargıya aynı anda hükmeden bir yürütmenin otoriter kuvvetler birliği sistemi olduğuna hiç şüphe yoktur. Bir sistemde bütün kuvvetlerin ayrı organlar eliyle yürütülmesi ile fiiliyatta ayrı olması farklı kavramlardır. Uygulanan sistemin anayasada ya da mevzuatta belirlenen sınırı ile sistemin

uygulamadaki sınırı tam anlamıyla birbiriyle uyuşmayabilir. Bu nedenle sistemin adının demokratik bir başkanlık sistemi olarak tanımlanması gerçek anlamda bir demokratik sistem olduğu anlamına da gelmez. Anayasada belirtilen kuvvetlerin kendi görev ve yetki alanları içerisinde kalmasının sağlanması ve her kuvvetin kendi sınırlarını muhafaza etmesi ancak bağımsız bir yargı organının hakem gibi süreci denetlemesi ile mümkün olabilmektedir. Belli bir siyasi fikir ve ideolojinin bütün sisteme ya da kuvvetlere hâkim olması kuvvetler ayrılığını anlamsız kılabilir ve demokratik devlet yapısının işlemlerini zorlaştıracak bir sorun olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle yargı organının bağımsız ve tarafsız olması hukuk, kanunların dışında siyasi fikir ve ideolojilerin etkisi altına girmeden karar verebilmesi demokratik hukuk devletlerinin en önemli unsurudur. Yargının dizaynı ve işleyişi aslında kurulan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin işleyişinin de teminatıdır. Bu nedenle yargı, demokratik ilkeler çerçevesinde iktidarın yani yürütmenin sınırlandırılmasına hizmet eden bir denetim aracı (Türkyılmaz, 2017: 162) olmalıdır. Yargı organının yürütmeye hizmet eden bir araç olmaktan çıkarılarak yürütmenin etkin bir şekilde denetlenmesine ve aşırılıklarına karşı bir güvence, bir emniyet sübabı olması gerekir. Demokratik hukuk devletlerinin olmazsa olmazı olan bağımsız ve tarafsız yargı, sadece ve sadece mer'î hukuka göre yargılama yapması, hiçbir siyasi ve ideolojinin tesirinde kalmadan görevini yerine getirmesi demokratik hükümet sistemlerinin vazgeçilmez temel unsurlarından biridir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında 6771 Sayılı Kanun ile anayasada yapılan değişiklik ile yargı organlarını ilgilendiren önemli değişiklikler hayata geçirilmiştir.

İlk olarak 1982 Anayasasında yargı yetkisi başlığı altında yapılan değişiklik ile anayasa metnine tarafsızlık ilkesi eklenmiştir. Yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce yerine getirileceği belirtilmiştir (AY, m.9). Burada yargının bağımsız ve tarafsız olmasının ne anlama geldiğine değinmekte fayda bulunmaktadır. Yargının bağımsız olması kavramı yargıcın çevresel etkilere yani yargı içi ve yargı dışı, bireysel ve kurumsal etki müdahalelerden korunması anlamına gelir (Gönenç, 2011: 8). Başka bir ifade ile yargı bağımsızlığı, hiçbir devlet organının, makamın, kişinin ya da kurumun, yargılama aşamasında görevli hâkimlere nüfuz edememesi, etki ve müdahalede bulunamaması olarak belirtilebilir. Yargının tarafsızlığı ise yargılamaya yapan hâkimin yargılama sürecinde önyargılarından, siyasi

görüşlerinden sıyrılarak objektif bir şekilde, adaletle ve hakkaniyetle hukuka uygun karar verebilmesidir (Özku, 2016: 204). Yargı bağımsızlığı kurumsal bir konu iken yargı tarafsızlığı psikolojik bir husustur. Yani hâkimin ideolojik etkilere ve menfaat ilişkilerine göre karar vermemesinin önlenmesidir (Özbudun, 2007). Yargı bağımsızlığının sağlanabilmesi için bazı hukuki güvencelerin olması gerekir. Yargı bağımsızlığını sağlamaya yönelik güvenceler; (Özen, 2010: 34) yasama organına karşı, yürütme organına karşı, yargı organına karşı, kamuoyuna, çevreye ve medyaya karşı bağımsızlık, olmak üzere dört başlık altında toplanabilir. 6771 Sayılı Kanun ile anayasada yapılan değişiklikle anayasaya metnine yargı bağımsızlığına ek olarak tarafsızlık hükmünün eklenmesi yargıcın vicdanen de tarafsız olması gerektiğinin vurgulanması (Yıldırım, H. 2017: 173) olarak anlaşılmalıdır. Çünkü anayasaya tek bir cümle eklenmesi ile yargının bir anda tarafsız olacağını söylemek elbette mümkün değildir ancak iyi bir psikolojik başlangıç (Türkyılmaz, 2017: 162) olarak kabul edilebilir. Dikkat edilmesi gereken husus ise yargı bağımsızlığının aynı zamanda yargının tarafsızlığını da kapsadığı gerçeğidir. 1982 Anayasasına tarafsızlık ilkesinin eklenmiş olması ciddi sayılabilecek bir düzenleme olmamakla beraber anayasada ifadesi olmayan ancak hukuk literatüründe var olan bir kavramın açıkça anayasa metnine girmiş olmasıdır. Anayasanın, mahkemelerin bağımsızlığını düzenleyen 138. maddesi dolaylı olarak tarafsızlık ilkesine atıf yapmaktadır. Hâkimlerin, görevlerinde bağımsız oldukları ve kararlarını mevzuat ve hukuka uygun olarak vicdanî kanaatlerine verirler (AY, m.138). Hâkimlerin hukuka ve vicdani kanaatlerine göre hüküm vermesinden anlaşılan kişisel yani sübjektif yargılarından sıyrılarak karar vermeleri gerektiği ve dolayısıyla tarafsızlık kavramına bir gönderme olarak kabul edilebilir. Özellikle devlet aygıtı içerisinde yapılanan, yargı organına nüfuz ederek belli bir görüşün etkisi ile karar veren hâkimlerin her ne kadar bağımsız olsalar bile tarafsız karar verdikleri kabul edilemez. Bu nedenle anayasada tarafsızlık ilkesine açıkça vurgu önemli bir detaydır. Anayasa Mahkemesi kararları da bu kavramların anlaşılmasında önemli bir başvuru metnidir. 2014/81 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı yargının bağımsız ve tarafsızlığından ne anlaşılması gerektiğini belirtmiştir;

“Hukuk devleti ilkesinin temel bileşenlerinden olan yargı bağımsızlığı, insan haklarının ve özgürlüklerinin başlıca ve en etkin güvencesidir. Mahkemelerin bağımsızlığı ilkesi, hâkimlerin görevlerinde bağımsız olduklarını ifade etmektedir. Hâkimlerin görevlerinde bağımsızlıkları ise onlara tanınan bir ayrıcalık olmayıp,

adaletin dolaylı dolaysız her türlü etki, baskı, yönlendirme ve kuşkudan uzak dağıtılması amacını gütmektedir. Yargının bir karakteri olan bağımsızlık, hâkimin, çekinmeden ve endişe duymadan, Anayasa'nın öngördüğü gereklerden başka herhangi bir dış etki altında kalmadan, yansız tutumla, özgürce karar verebilmesidir” (AYM, E.2014/57 K. 2014/81).

İkinci olarak, Anayasa'nın “Askeri Yargı” başlıklı 145. maddesi, Askeri Yargıtay'ı düzenleyen 156. maddesi ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesini (AYİM) düzenleyen 157. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Anayasanın 145, 156, 157. maddeleri yürürlükten kaldırılmak suretiyle yargıda uygulanan sivil ve askeri mahkeme ayrımı tamamen kaldırılmıştır. Askeri mahkemelerin kaldırılmasına ek olarak sıkıyönetim usulünün de kaldırılmış olması Türkiye demokrasisi açısından önemli düzenlemelerdir. Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanması açısından da önemli bir dönüşümü sağlayacağı açıktır. Bu kapsamda anayasada yapılan değişiklik; disiplin mahkemeleri haricinde askeri mahkemelerin kurulamayacağı, sadece savaş halinde asker kişilerin görevleri ile ilgili işledikleri suçlara bakacak askeri mahkemeler kurulabileceği belirtilmiştir (AY, m.142). Disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemelerin kurulamayacağını belirten bu hüküm hem yargıdaki sivil asker ayrımını ortadan kaldırmış hem de emir komuta zinciri içerisinde faaliyet yürüten askeri bir yapıda görev yapan hâkim ve savcılarının ne kadar bağımsız ve tarafsız olacağı noktasındaki eleştiriler de ortadan kaldırmıştır. Bu düzenleme yargıda birliğin sağlanması ve bağımsız, tarafsız yargı kavramının uygulamada anlam ifade edebilmesi açısından önemlidir. Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu raporu, yapılan bu düzenleme ilgili olarak askeri mahkemelerin kaldırılması, askeri mahkemelere ait birçok yetkinin, sivil mahkemelere devredilmesinin doğru olduğu belirtmiştir (Venedik Komisyonu Raporu, 2017: 26). Hem sivil hem de askeri mahkemeler yargıda çift başlılığı ve uyuşmazlığı arttırmakta ayrı ayrı kanun ve uygulamalar ile yargı birliğine engel teşkil etmekteydi. Yargıda birliği esas alan askeri mahkemelerin kaldırılması tabi hâkim ilkesini de güçlendirmiştir (Yıldırım, H. 2017: 178). Hem ceza hem de idare alanında yargıda çift başlılığa neden olan hukuk güvenliği ve hukuk devleti ilkesini ihlal eden, askeri hizmetin gerekliliğini esas alan bir askeri yargının bağımsız ve tarafsız olması mümkün olmadığından (Erdem ve Coşkun, 2009: 109) askeri mahkemelerin kaldırılması yargı alanında önemli bir değişikliği hayata geçirmiştir. Askeri vesayet kurumu olarak faaliyet gösteren, ileri

demokrasilerde olmayan ve yargıdaki birliğe zarar veren askeri mahkemelerin kaldırılmasına, sıkıyönetim usulünün kaldırılması da eklendiğinde demokratik hukuk devleti ilkesinin tam anlamıyla hayata geçmesi (Küçük, 2017: 177) önündeki birçok engelin ortadan kalktığı söylenebilir.

Üçüncü düzenleme ise; HSYK'nın yeniden düzenlenmesidir. (HSK olarak yeniden düzenlenmiştir) HSYK'nın yapısı ve seçim usulündeki değişikliğin amacı, yargıda oluşan politik ayrışmayı ortadan kaldırmak amacıyla Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ) gibi gizli amaçları olan örgütler tarafından HSYK'nın yeniden ele geçirilmesini engellemek, halkın egemenliğinin bir yansıması olan TBMM'ye, HSYK'ya üye seçmesinde etkili hale getirmek olduğu siyasal iktidar tarafından dile getirilmiştir. Özellikle 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile HSYK'ya üye seçim usulünde değişikliğe gidilmiş ve ilk derece mahkemelerinin de HSYK'ya üye seçme usulu benimsenmiştir. Bu değişikliğin seçimlerde yargı içinde gruplaşmalara neden olduğu, Anayasa Mahkemesinin seçim usulüne ilişkin yapılan itiraz neticesinde verdiği iptal kararı ile liste usulüne geçildiği ve bunun HSYK'da çoğunlukçu bir yapıyı ortaya çıkardığı ifade edilmiştir. HSYK'da oluşan bu çoğunlukçu yapının değiştirilmesinin gereği olarak anayasada değişikliğe gidildiği belirtilmiştir (Halk Oylamasına Doğru, 2017:18).

İlk olarak HSYK'daki 'yüksek' kelimesi anayasa metninden çıkarılmıştır. Kurulun ismi Hâkim ve Savcılar Kurulu olmuştur. Burada 'yüksek' kelimesinin anayasa metninden çıkarılmasının sadece bir kelime değişikliği olarak algılanmaması gerekir. Bu sözcüğün devletin yücelten ve bireyleri değersizleştiren devlet merkezli bir yönetim anlayışının tezahürüdür. Bu nedenle bu değişiklik önemlidir (Türkyılmaz, 2017: 201).

Hâkimler ve Savcılar kurulunun yapısında anayasa değişikliğinden önceki hükümler karşılaştırmalı olarak değerlendirildiğinde ortaya çıkan farklılıkları şu şekilde sıralanabilir:

Tablo. 2 HSYK ile HSK'nın Karşılaştırılması

Anayasa Değişiklik Öncesi HSYK'nın Yapısı	Yeni Düzenleme ile HSK'nın Yapısı

HSYK yirmi iki asıl ve on iki yedek üyeden oluşur; üç daire halinde çalışır (Eski AY, m.159/2).	Yeni düzenleme ile HSK 13 üye ve iki daire şeklinde çalışır demek suretiyle kurul üye sayısını ve daire sayısını azaltmıştır (AY, m.159/2).
HSYK'nın başkanı adalet bakanı ve müsteşar kurulun doğal üyesidir.	HSK'nın başkanının adalet bakanı olduğu ve müsteşarın kurulun doğal üyesi olduğu hükmü aynı şekilde muhafaza edilmiştir.
HSYK'nın üye düzenlemesinde, kurulun dört asıl üyesi cumhurbaşkanınca; üç asıl üyesi ile üç yedek üyesi Yargıtay Genel Kurulunca; iki asıl iki yedek üyesi Danıştay Genel Kurulunca; bir asıl ve bir yedek üyesi Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulunca; yedi asıl yedi yedek üyesi adli hâkim savcılar arasından adli hâkim ve savcılar tarafından; üç asıl ve üç yedek üye ise idari hakim savcılar kendi arasından seçmek suretiyle oluşturulmuştur (Eski AY, m.159/3).	Yeni anayasa düzenlemesi ile HSK üyelerinin seçilmesinde yeni bir usul getirilmiş; Yargıtay, Danıştay, Adalet akademisi ve adli hâkim savcılar ile idari hakimlerin üye seçme yetkisi kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanı bakan ve bakan yardımcısı dahil kurulun altı üyesini anayasada belirtilen şartlar içerisinde seçerken, kurulun yedi üyesini ise TBMM seçecektir. HSK'nın üyelik süresi dört yıldır. Süresini tamamlayan tekrar seçilebilir (AY, m.159/3).

HSK'nın başkanının adalet bakanı olduğu ve müsteşarın kurulun doğal üyesi olduğu hükmünün değiştirilmemesi eleştiri konusu olabilmektedir. Parlamenter sistemde bakan aynı zamanda seçilmiş olduğu için hem bakanın hem de bürokrat olan müsteşarın kurulun üyesi olması normal karşılanabilir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bakan da atanmış biri olduğu için HSK'da iki sivil bürokratin üye olarak bulunması sistem değişikliğine uygun bir düzenleme olmadığı belirtilebilir. Yapılacak bir anayasal değişiklik ile bakan ya da onun görevlendireceği bakan yardımcısı kurulun başkanıdır, hükmü getirilebilir. Ayrıca müsteşarlık makamı idari devlet yapıdan tamamen çıkarıldığı için cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uygun güncelleme yapılması doğru olacaktır.

Hâkimler ve Savcılar Kuruluna ilişkin 2010 yılında anayasada yapılan değişiklik ile HSYK'nın yapısının daha demokratik bir yapıya dönüşmesi amaçlanmış yüksek yargı organlarının dışında kürsü hâkim ve savcılarının da kurulda temsil edilmesi kabul edilmişti. Ancak geçen süre zarfında yargı içerisine sızmış FETÖ üyelerinin mevcut sistemi kullanmak suretiyle yargıda hukuksuz faaliyetler gerçekleştirdikleri, kendi örgüt yapısını güçlendirdikleri, kurulu terör örgütü liderinden emir alarak çalışan bir kurum haline getirdikleri yakın zamanda verilen hukuksuz kararlarla ortaya çıkmıştır. HSYK'ya üye seçim sürecinde hâkim ve savcılar arasında ciddi ayrışmaların olması da bu yapıyı tartışılır hale getirmiştir. Venedik Komisyonunun tavsiye ettiği demokratik bir yöntem olan kürsü hâkim ve savcılarının HSK'ya üye seçmesinin tamamen kaldırılmasının nedeni şu şekilde belirtilebilir. Ülkedeki bütün adliyelerde seçim çalışması yapılmasını zor olduğu, herhangi bir siyasi grup ya da örgütlü yapı ile ilişkisi olmayan bağımsız yargı adayları açısından ciddi külfet oluşturduğu ifade edilebilir. Ayrıca ve özellikle FETÖ örneğinde olduğu gibi organize yapıların yargıyı ele geçirmesine ve yargıyı kendi görüşlerine göre yönlendirmesine sebep olabileceği endişesi de başka bir sebep olarak belirtilebilir (Uzun, 2017: 16). Türkiye'nin her döneminde gündeminde olan askeri darbeler yerini yüksek yargı organları ve üyeleri tarafından yapılan yargı darbelerine bırakmış olması da ayrıca tartışılması gereken bir konudur. Yargı organının bağımsız ve tarafsızlığı sağlanmadan gerçek manada bir demokratik hukuk devleti olunamayacağı açıktır. Her siyasi ya da ideolojik yapı yargı içerisine sızma ve kendince bir egemenlik alanı oluşturma gayret ve çabası içerisinde olursa en mükemmel sistem bile tam anlamıyla yargının bağımsız ve tarafsız olmasını sağlayamaz. Yargıçların bağımsız ve tarafsız olması herkesin ve her siyasi görüşün faydasıdır. 6771 Sayılı Anayasa değişikliğinde HSK'da yapılan bu düzenlemenin Türkiye'nin yakın zamanda yaşadığı darbe teşebbüsü ve yargı içerisindeki illegal FETÖ yapılanmasının bir sonucu olarak kabul edilmelidir.

HSK'nın yapısında yapılan bu değişikliklere yargı bağımsızlığını çerçevesinde eleştiriler getirilmiştir. HSK'nın yeni yapısının uluslararası ölçütleri karşılamadığı, dünyadaki uygulamalara göre iyi ülke örnekleri ile uyumlu olmadığı, hâkim ve savcılarının kendi temsilcilerini seçememelerinin bir eksiklik olduğu, cumhurbaşkanının kurul üyelerinden 13 üyenin 6'sını belirliyor olması, HSK'nın yargı bağımsızlığını güvence altına almaktan çok, partizanlaşmaya neden olabileceği (Çelik, 2018: 1090) iddialarının tartışılması gerekir.

HSK'daki 13 üyenin 7'sinin TBMM tarafından seçilecek olması anayasa değişikliğinin kanun maddesi gerekçesinde HSK'nın demokratik meşruiyetinin güçlendirmeye yönelik bir adım olduğu belirtilmiştir (TBMM, 26/2 Sayı 446: 14). Sadece cumhurbaşkanının belirleyeceği 6 üyeye odaklanıp diğer tarafta olumlu bir düzenleme olan TBMM'nin 7 üyeyi seçmesinden bahsetmemek doğru bir değerlendirme olmaz.

HSK'nın yapısında yapılan değişikliklerin genel olarak üye seçiminde tartışmalara neden olduğu ve eleştirildiği söylenebilir. Cumhurbaşkanına verilen 4 üyeyi seçme ile adalet bakanı ve yeni düzenleme ile bakan yardımcısının kurulun doğal üyesi olması neredeyse kurul üyelerinin yarısına yakınıni yürütme organının başı cumhurbaşkanı belirlemektedir. Cumhurbaşkanının üyesi olduğu ya da başkanı olduğu parti meclis çoğunluğunu ele geçirdiğinde ise ülkedeki siyasi partilerdeki lider odaklı yapılanma ve parti disiplini ile cumhurbaşkanının yargıyı da kontrol edebilecek bir güce kavuştuğu bunun da kuvvetler ayrılığı ilkesi ile bağdaşmayacağı eleştirisi haklı görülebilir. Her ne kadar bu değerlendirmeler olasılıklar üzerinden yapılmış olsa bile sistem bütün olasılıkları bertaraf edecek ve yargı bağımsızlığını sağlayacak şekilde oluşturulmalıdır. Yargı hiçbir zaman siyasi yapı ya da cemaat yapılarının muhaliflerini cezalandırmak için kullandığı bir araç olmamalıdır. Geçmişte tecrübelerini yaşanan demokrasiye ve hukuka yapılan yargı darbelerinden kurtulmanın en önemli yolu yargıyı siyaset üstü kalmasını sağlayıp iç ve dış denetim mekanizmaları ile varlığını sürdürmesine ve adalet dağıtmasına imkân sağlamaktır. Adalet dağıtan hâkimlerin seçilmesi ve yetiştirilmesi önemli bir husustur. Bir hâkimin hangi vasıfları taşıması gerektiği konusunda Mecelle-i Ahkâm-ı Adliye 1792'inci maddesi önemli bir düzenleme yapmıştı. Hâkimin vasıflarının belirtildiği bu düzenleme, yargı dağıtanların hangi nitelikleri taşıması gerektiğini saymıştır. Bu nitelikler ise; hâkim; hakîm, fehîm, müstakîm, emîn, mekîn ve metîn olmalıdır. (Hakîm; âlim, bilgin, haklı ve haksızı ayırıp hak ve adalet üzere hükmeden. Fehîm; akıllı, zeki, anlayışlı. Müstakîm; doğru, eğri olmayan, hilesiz, temiz, dürüst. Emîn; emniyetli, kendine inanılan, itimat edilen, güvenilir. Mekîn; vakarlı, temkinli, yerleşmiş, oturmuş, sakin. Metîn; sağlam, kendine güvenilir olan, metanet sahibi, dayanıklı) (Uslu, 2018: 74). Bu vasıfları taşıyan hâkimlerin yetiştirildiği bir ülke yargı alanındaki sorunların büyük bir kısmını çözmüş olacaktır.

Dördüncüsü ise Anayasa Mahkemesinin (AYM) yapısı ve bakacağı davalara ilişkin anayasa değişikliğidir. AYM'nin üye sayısı 6771 Sayılı Kanun değişikliği ile 17'den 15'e

indirilmiştir. Aslında askeri mahkemelerin ve askeri yüksek yargı organlarının kaldırılması ile AYM üyesi olan askeri yargıtay üyesi ile askeri yüksek idare mahkemesi üyesi kuruldan çıkarılmıştır. Böylelikle AYM'nin üye sayısı 15 olmuştur.

AYM üyelerinin seçimine ilişkin anayasa hükmü seçim ve usullerini aşağıdaki maddede belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi 15 üyeden oluşur.

TBMM; 2 üyeyi Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, 1 üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri adaylar arasından gizli oylamayla seçmektedir. TBMM'de yapılacak bu seçimlerde, ilk oylamada üye tam sayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. İkinci oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, en çok oy alan iki aday için üçüncü oylama yapılır; üçüncü oylamada en fazla oy alan aday üye seçilmiş olur. Cumhurbaşkanı; 3 üyeyi Yargıtay, 2 üyeyi Danıştay genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından; 3 üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının öğretim üyeleri arasından; 4 üyeyi ise üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış AYM raportörleri arasından seçmektedir (AY.m.146).

Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerine ilişkin olarak da bazı değişiklikler yapılmıştır.

Anayasa Mahkemesi, kanunların, CBK'ların ve TBMM İçtüzük 'ünün anayasaya uygunluğunu şekil ve esas bakımlarından denetler ve bireysel başvuruları karara bağlamaktadır. Anayasa değişiklikleri ise sadece şekil bakımından incelenir ve denetlenir. OHAL ve savaş hallerinde cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan CBK'ların şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılık iddiasında bulunulamaz (AY, m. 148/1).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş amacıyla anayasada yapılan değişiklik ile anayasa metnindeki kanun hükmüne kararnameler yerine, CBK'lar anayasa metnine eklenmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak kararnamelere Anayasa Mahkemesi denetimi getirilmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin yüce divan sıfatıyla yargıladığı kişilerin kapsamına cumhurbaşkanı yardımcıları eklenmiş ve daha önce bakanlar kurulu üyeleri olarak ifade edilen anayasa hükmü bakanlar olarak değiştirilmiştir. Bu hususlara ek olarak jandarma

genel komutanının yüce divanda yargılanması kaldırılmıştır. Jandarma Genel Komutanlığının İçişleri Bakanlığına bağlanması yolu açılmıştır. Daha sonra yapılan kanuni düzenleme ile Jandarma Genel Komutanlığı, Genel Kurmay Başkanlığından tamamen ayrılarak İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Jandarma Genel Komutanının atama ve yargılama hükümleri yeniden düzenlenmiştir.

Anayasa Mahkemesine iptal davası açma hükmünde de düzenleme yapılmıştır.

Kanunların, CBK'ların, TBMM İçtüzük hükümlerinin şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, cumhurbaşkanına, TBMM'de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve TBMM üye tamsayısının en az 1/5 oranındaki üyelere verilmiştir. Bu düzenleme aslında iktidar ve muhalefet meclis grupları ayrımı yapan önceki anayasa hükmün bu kısımlarını kaldırıp TBMM'de en fazla üyeye sahip iki partiye dava açma hakkı getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM'de iktidar ve muhalefet partisi olmayacağı için bu düzenleme teknik bir düzenlemedir.

Ayrıca YAŞ kararlarını yargı denetimi dışında bırakan ifade anayasa metninden çıkarılmış ve askeri şura kararlarına karşı yargı yolu tamamen açılmıştır. YAŞ'ın sadece terfi işlemleri ve kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma işlemleri yargı denetimi dışında bırakılmıştır. Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin gereği olarak yargı denetimine açılmıştır.

Son olarak Danıştay'ın yargılamanın dışında sahip olduğu yürütmeye idari görüş bildirme görev ve yetkisinde değişiklik yapılmıştır. Danıştay'ın başbakan ve bakanlar kurulunca gönderilen kanun tasarıları ile tüzük tasarılarını inceleme yetkisi kaldırılmıştır. Yürütmenin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte TBMM'ye kanun tasarısı sunma yetkisi olmadığı için bu görevin kaldırılması olağan iken, tüzük ise uygulamada işlevinin olmadığı gerekçesi ile tamamen anayasa metninden çıkarılmıştır. İdari teşkilat içerisinde düzenleyici bir işlem türü olan tüzük uygulaması kaldırılmıştır.

2.3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yargı Alanında Yapılan Düzenlemelere Getirilen Eleştiriler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde ve sonrasında yargı alanında yapılan düzenlemelere ilişkin hem siyasi çevrelerde hem de doktrinde eleştiriler getirilmiştir. Bu eleştirilerin neler olduğu ve hangi düzenlemeleri kapsadığı incelenecektir.

Cumhurbaşkanına verilen yargı ile ilgili yetkiler incelendiğinde cumhurbaşkanının yetkilerinin arttırıldığı, ABD başkanlık sistemindeki gibi denetim ve denge mekanizmalarına uygun kurgulanmadığı belirtilmiştir. Ancak bu tek başına yargının bağımsız ve tarafsızlığına yönelik yapılan eleştirileri haklı çıkarmaz (Yazıcı, H. 2018: 25). Türkiye'nin yakın geçmişinde yaşanan yargının siyasallaşması, siyasi iktidarların yargı üzerindeki etkin ve baskıcı gücü göz önüne alındığında yargının bağımsız ve tarafsızlığı konusunda çok olumlu bir geçmişimizin olduğu belirtilemez. Geçmişte yaşanan bazı olumsuz örnekler bize gelecek ile ilgili öngörde bulunma imkânı vermektedir. Bu nedenle devlet yönetimindeki bütün paydaşların hem siyasi hem bürokratik hem de yargı alanındaki görev ve yetkilerinin sınırlarının net olması zorunluluk arz eder. Aksi takdirde her güç kendisine verilen yetkileri kendi lehine aşındırma ve genişletme eğiliminde olması gücün tezahürüdür. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin temel özelliği olan gücün başka bir güçle sınırlandırılması ve böylelikle gücün tekelleşmesinin önüne geçilmesi önemlidir.

Yargı alanına ilişkin getirilen eleştirilere bakılacak olunursa;

Cumhurbaşkanının yargının üst düzey üyelerinin seçiminde, yargı bağımsızlığını etkileyecek ve kuvvetler ayrılığını tehlikeye düşürecek oranda yetki verildiği eleştirisidir. Cumhurbaşkanı, HSK üyelerinin 6'sını (Adalet bakanı ve Müsteşarını ile) doğrudan seçecek, geri kalan 7 üye ise cumhurbaşkanının mensup olduğu parti TBMM'de çoğunluğu elde ettiği durumlarda dolaylı olarak yine kendisi seçecektir. Böyle bir durumda HSK yani yargı düzenini kuracak kurul cumhurbaşkanının iradesi ile şekillenmiş olacaktır. Cumhurbaşkanının bu yetkilerine ek olarak Anayasa Mahkemesi üyelerinin 12'sini doğrudan seçecek olması, diğer 3 üyenin de cumhurbaşkanının partisinin çoğunlukta olduğu ve cumhurbaşkanını kontrol ettiği TBMM seçmiş olacaktır. Ayrıca cumhurbaşkanına parlamenter sistem içerisinde verilen üye

seçme yetkileri cumhurbaşkanlığı hükümet sisteme geçişte değişikliğe uğramadığı göz önüne alındığında, cumhurbaşkanının Danıştay üyelerinin 1/4'nü seçmesi, Yargıtay Başsavcı ve Başsavcı vekilini doğrudan ataması gibi yargıya ait önemli yetkilerin olması yürütmenin yargı üzerinde önemli yetkileri olduğunu göstermektedir. Yargıtay'ın ve Danıştay'ın diğer üyelerinin de cumhurbaşkanının üyelerini belirlediği HSK tarafından atandığı göz önüne alındığında yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığının tehlikeye girdiği belirtilmiştir. Yargı organının kendisini seçen bir iradeyi yani cumhurbaşkanını nasıl denetleyeceği sorusunu akıllara getirecektir. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yargıyı cumhurbaşkanının kontrolüne vermek için kurgulandığı belirtilmiştir (Anayasa Komisyon Raporu, 2017).

Venedik Komisyonunun, cumhurbaşkanına verilen yüksek yargı organları üyelerini doğrudan seçmeye yönelik düzenlemelerin, yargının bağımsız bir kuvvet olarak görev yapmasını güçlendirmekten ziyade zayıflattığını belirtmiştir. Ayrıca HSK'nın hiçbir üyesinin hâkim ve savcılar tarafından seçilmeyecek olması cumhurbaşkanlığı hükümet sisteme geçiş öncesindeki anayasa düzenlemesine göre bir geri adım olarak görülmüştür. Hâkim ve cumhuriyet savcılarının atanması, terfii, tayini, cezalandırılması ve görevden alınması gibi önemli görevleri yerine getiren bir kurulun üyelerinin yarıya yakınının cumhurbaşkanınca belirlenmesi yargıyı etkileyeceği belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının yargı teşkilatı ve savcılar üzerindeki etki ve nüfuzunun artması, yargı bağımsızlığının sık sık gündeme geldiği Türkiye'de tartışmaları arttıracaktır. Hâlihazırda yürütme üzerinde zayıf olan yargı denetimi iyice zayıflatacağı eleştirisi dile getirilmiştir (Venedik Komisyonu Raporu, 2017: 26).

HSK başkanının adalet bakanı olması ve müsteşarının da kurulun doğal üyesi olması doktrinde uzun süredir eleştirilen ve kuruldan çıkarılması talep edilen ancak hayata geçirilemeyen bir düzenleme olarak mevcut anayasada aynen devam ettirilmiştir (Yokuş, 2017: 25).

Cumhurbaşkanının, bir taraftan siyasi parti başkanı sıfatıyla TBMM'yi, diğer taraftan yüksek yargıya yaptığı atamalarla yargıyı kendi kontrolüne alma gücüne sahip olduğu, özellikle de HSK ve Anayasa Mahkemesine üye seçiminde ciddi oranda yetkilerinin olması, kuvvetler arasındaki sınırları zayıflattığı (Coşkun, 2017: 26) iddiası eleştirilerden bir başkasıdır. Cumhurbaşkanının denetim organı olan yargı üzerindeki bu yetkilerin yargı mensuplarının bağımsız ve tarafsız karar verme yetilerini zayıflattığı tezine dayanan bu eleştiri doktrinde ve

birçok siyasetçi tarafından da dile getirilmiştir. Cumhurbaşkanının “tarafsız, siyaset üstü ve partisiz” olması gerektiği tezinin çoğunlukla hayata geçmediği sadece kâğıt üzerinde kaldığı ve cumhurbaşkanlarının önceki siyasi düşüncelerini bir şekilde görevlerine yansıttıkları göz önüne alındığında partili cumhurbaşkanı ile tarafsız ve siyaset üstü cumhurbaşkanı arasında uygulamada bir fark olmayacağı savunulmuştur (Uzun, 2017: 17). Parlamenter sistemde tarafsızlık cumhurbaşkanının siyasi parti üyeliği ile ilişkilendirilmiştir. Bir cumhurbaşkanı parti üyesi olmamakla beraber bir siyasi parti ya da siyasi bir görüşe taraf olarak görevini yerine getirebilir. Bu nedenle tarafsızlık, cumhurbaşkanının siyasi parti üyeliğinin resmi olarak bulunmasından ziyade görev süresince kendi siyasi fikirlerinin vermiş olduğu kararlarda tarafsızlığına gölge düşürmemesi gerekir. Partili bir cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi ve HSK’ya üye seçmesinin başkanlık sistemleri bakımından kabul edilemez bir uygulama olmadığı (Eren, 2017b) bu nedenle sakınca doğurmayacağı söylenebilir. Çünkü başkanlık sistemlerinde üye seçimini genellikle başkan yapar ancak farklı ülke uygulamaları olmakla beraber meclis onayına sunulur. Bu nedenle başkanın siyasi parti üyesi olması ve yargı organlarına üye seçmesi sistemin içerisinde var olan bir uygulamadır.

Başka bir eleştiri de Anayasa Mahkemesi oluşum şekli itibarıyla (yani üyelerinin seçimi ve mahkemenin yapısı) cumhurbaşkanından gerçek anlamda bağımsız olmadığı eleştirisidir. Buna göre, üyelerinin tamamının cumhurbaşkanı ve TBMM tarafından seçilmesi aynı siyasi çoğunluğun Anayasa Mahkemesi’ni kontrol etmesine (Erdoğan, 2016) imkân verebilir.

Hem Anayasa Mahkemesine hem de HSK’ya parlamenter sistemde tarafsız cumhurbaşkanı tarafından atama yapılmaktayken cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde partili ve tarafsız olmayan bir cumhurbaşkanının atama yapacak olması ‘hükümetin yaptığı’ bir atama olarak kabul edilmelidir. Yüksek yargı organlarına üye seçimine ilişkin yasama organının bir onaylama yetkisinin olmaması dengeyi bozmuştur. Bu nedenle başkanlık sistemlerinde başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır bu nedenle birçok ülkede başkan üye atamaktadır tezi üzerinden meşruiyet sağlamanın (Eren, 2017c) doğru olmadığı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanını işlediği bir suç nedeniyle Yüce Divan sıfatıyla yargılama yetkisi olan Anayasa Mahkemesinin 15 üyesinin 12 üyesini belirleme yetkisine sahip bir cumhurbaşkanını nasıl tarafsız bir şekilde yargılayacağı eleştirisi dile getirilmiştir. Ancak cumhurbaşkanının beş yıllık görev süresi içerisinde, görev süresi on iki yıl olan AYM üyeliklerinden en fazla iki veya üç üyeyi

belirleyebileceği ve bunun ise AYM'nin üye sayısı göz önüne alındığında ciddi bir etki doğurmayacağı, bu nedenle yargının, yürütmenin emrine gireceği söylemlerinin doğru olmadığı (Gül, 2017) karşı tezi de önemli bir argüman olarak belirtilebilir.

Yukarıdaki belirtilen eleştiriler değerlendirildiğinde asıl vurgunun kuvvetler ayrılığı ilkesine dayandırılarak yapıldığı görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine getirilen eleştirilerden olan sistemin “yürütme merkezli” yani cumhurbaşkanı merkezli bir yapı üzerinden diğer kuvvetlerin şekillendirildiği ve bunun da ABD başkanlık sisteminde var olan denge denetleme mekanizmasının cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme lehine bozulduğu yönündedir. Cumhurbaşkanının hem siyasi parti başkanı olması hem de mensubu olduğu partinin yasama organı TBMM’de çoğunluğu elde etmesi durumunda hem yürütmeye hem de yasamaya hâkim olabileceği ihtimal dahilindedir. Bu durumun sonucu olarak da cumhurbaşkanının yüksek yargıya üye atanmasında yetkiyi ve gücü elinde bulunduracağı dolayısıyla sisteme tek başına hükmedeceği öngörüsü cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine getirilen önemli eleştirilerdir. Yargının böyle bir sistem içerisinde tarafsız ve bağımsız kalmasının söz konusu olamayacağı ve kendisinden beklenen denetimi de etkili bir biçimde yapamayacağı belirtilmektedir. Her ne kadar bu değerlendirmeler makul gözükse bile burada yargıdan beklenmesi gerekenin hangi şartlar altında olursa olsun, siyasi ve ideolojik saplantılar, ikbal kaybı ve beklentileri dışında anayasaya ve kanunlara uygun hareket etmesini sağlamaktır. Hukukun üstünlüğünü önceleyen ve adil kararlar veren yargıçların varlığı sistemden kaynaklanabilecek olumsuzlukları azaltabilecek bir husustur.

Geçmiş tecrübeler ışığında yargının sürekli tartışıldığı Türkiye’de, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber yargı alanında yapılan değişikliklere ilişkin bazı eleştirilerin olması doğal karşılanmalıdır. Yargı organının yürütme organının etkisinde kalmadan bağımsız ve tarafsız olarak yargı dağıtmasını beklemek elbette Türkiye’de yaşayan bütün yurttaşların en doğal hakkıdır. Hukuk güvenliği ve hukukun üstünlüğünün pratikte uygulayıcıları olan yargı mensuplarının adil bir yargılama yapabilmesi için her türlü etki, baskı ve korkudan sıyrılmış olması gerekir. Bu nedenle sistemin hukuki altyapısının da yargı bağımsızlığını sağlayacak, yargının yürütme karşısında ve kendi içerisinde gelebilecek baskı ve müdahaleleri engelleyebilecek bir mekanizmaya sahip olması zorunludur. Yargı organları iktidarların kılıcını bileyen bir kuvvet olmaktan ziyade, iktidarın hukuka aykırı iş ve eylemlerinin engelleyicisi ve

ülkenin hukuk güvenliğinin teminatı olması gerekmektedir. Yürütme organının her türlü iş ve işlemlerinin ulusal ve uluslararası hukuk normlarına uygun yapılmasında, kişilerin hak ve hürriyetlerinin garanti altına alınmasında vazgeçilmez kuvvet yargıdır.

28 Şubat 1997’de post modern darbe olarak literatüre geçen ve askerin irtica tehlikesi bahanesi ile mevcut iktidarı hizaya getirmek amacıyla yapılan askeri baskıların bir örneği olarak yargı mensuplarına Genel Kurmay Başkanlığında brifing verilmesi (Türkiye'nin post modern darbesi: 28 Şubat, 2018) hukuk güvenliği açısından ne kadar tehlikeli idiyse; 2007 yılı cumhurbaşkanlığı seçim sürecinde 367 krizi olarak bilinen ve TBMM’de cumhurbaşkanı seçimi için gerekli olan toplantı yeter sayısının mevzuat ve teamüllere aykırı olarak 367 olması gerektiği ve 367 milletvekili olmadan TBMM’nin toplanıp cumhurbaşkanı seçemeyeceği iddiasının Anayasa Mahkemesine taşınması, Anayasa Mahkemenin anayasaya, kanunlara ve genel teamüle aykırı olarak 367 milletvekili olmadığı için meclisin cumhurbaşkanını seçme oylamasını iptal etmesi (367 kararı nedir? 367 krizinde neler yaşandı? 2019) nasıl hukuku rafa kaldırmaksa; yargıda yapılanan FETÖ mensubu hâkim savcılarının 17-25 Aralık 2013 tarihinde düzenledikleri (17 ve 25 Aralık'ta ne oldu? 2018) rüşvet, görevi kötüye kullanma soruşturması ile iktidarı değiştirmeye ya da hizaya getirme operasyonu ortada iken, yargıya güven konusunda ciddi bir şüphelerin olması normal kabul edilmelidir. Bu nedenle yargının güç karşısında baskıya boyun eğmeden görev yapacağı tezi geçmişte yaşananlar göz önüne alındığında yargıya olan güveni sarsmıştır.

Geçmiş yıllarda tecrübe edilen yargı mensuplarının siyasallaşması, hukukun dışına çıkarak bazı güç odaklarına hizmet etmesi, kendi güç ve yetkilerini yani hukuku siyasi bir araç olarak kullanmaları, yargının bağımsız ve tarafsızlığına ilişkin şüphelerin olmasını makul görmek gerektir. Bu nedenle yargının her zaman siyasi ya da yargı dışından gelebilecek baskı ve zorlamalara maruz kalabileceğini göz ardı etmeden yargının bağımsız ve tarafsızlığını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması zorunludur. Başörtüsü nedeniyle inançlı ve muhafazakâr insanlar, 28 Şubat sürecinde yargının vermiş olduğu tartışmalı kararlar nedeniyle, yargının siyasallaştığını iddia etmişlerdir. Aynı şekilde 17-25 Aralık 2013’de rüşvet ve yolsuzluk operasyonu amacıyla yargını vermiş olduğu gözaltı kararlarının hukuki olmaktan ziyade siyasi nitelikte kararlar olduğu siyasi iktidar tarafından eleştirilmiştir. Bu nedenle yargının bağımsız ve tarafsızlığını kaybettiğini, paralel yapı denen yargı içerisindeki FETÖ

grubunun kendi liderlerinin emriyle operasyon yaptığını ifade etmişlerdir. Sonuç olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte yargının siyasal iktidarın baskısına maruz kalabileceği endişesini taşıyan bir kesimin bazı eleştirilerinin normal ve doğal karşılanması gerekir.

Sonuç itibariyle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile anayasada yargı alanında yapılan değişikliklerin bir kısmının yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda eleştirilere maruz kalması geçmişteki bazı olumsuz tecrübelerin bir yansıması olarak değerlendirilmelidir. Asıl önemli konu ise uygulamada yargı mensuplarının ne kadar bağımsız ve tarafsız kalacağı ile ilgilidir.

2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Hukuksal Dönüşümü

Sistem değişikliğinin temelini oluşturan anayasal değişikliklerin esas itibariyle yürütme yapı ve fonksiyonları ile yürütme organında meydana gelen değişiklikleri içerdiği daha önce belirtilmişti. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yürütmenin hangi fonksiyonları yerine getirdiğine bakmak yürütmeyi anlamak açısından önemlidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki yürütme yapısını incelemenden önce yürütme organının hangi temel fonksiyonları yerine getirdiğine bakmak gerekmektedir. Blondel (1992: 268), yürütmenin üç temel fonksiyonu olduğunu belirtir: Yürütmenin yani hükümetin, a) ülke ve halkın ihtiyaçları doğrultusunda uygulanabilir ve siyasi olarak kabul edilebilir politikalar oluşturması gerekir. (Politika oluşturma) b) Bu politikaları hayata geçirmek için hangi yönetim araçlarını kullanılacağını belirlenmesi ve bu politikaları uygulayacak uygun bürokratların atanması ve denetlenmesi gerekir. (Uygulama) c) Politikaların oluşturulması, uygulanması sürecinde öncelikli hedeflerin belirlenmesi ve politikaların uygulama safhasında birbiriyle çelişmemesi için bir koordinasyonun varlığı gereklidir. (Koordinasyon) Hükümetin faaliyetlerinin, işlerinin bu üç temel unsurdan oluştuğu belirtilmektedir.

Parlamente sistemden yani yürütmenin yasamanın içerisinde çıktığı iç içe geçtiği ikili bir politik bir yapıdan yasama ve yürütme organlarının tamamen birbirinden ayrıldığı, yürütmenin başı olan başkanın seçimle göreve geldiği yeni bir sisteme, başkanlık sistemi temelli

bir cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Bu nedenle anayasa değişikliklerinin büyük bir kısmı yürütme organında yapılmıştır. Bu değişimin idari yönetim alanına yani devletin bütün kurumlarına değişik ölçüde yansımaları olmuştur. Bakanlıkların teşkilat yapılarının değişmesinden, yeni bakanlıkların kurulmasına ve görev ve yetkilerinin yeniden oluşturulmasına kadar önemli bir değişim ve dönüşüm yaşanmıştır. Bu durumun sonucu olarak merkezi idareden, taşra idaresine kadar birçok alanda kurumsal ve hukuksal değişim gerçekleşmiştir. 28 Haziran 2018’de yapılan genel seçimler ile birlikte cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçildiği göz önüne alınırsa günümüze kadar ki süreçte neler yaşandığı ve idarenin nasıl bir değişim geçirdiğini bu başlık altında incelenecektir.

2.4.1. Yürütmenin Başı: Cumhurbaşkanı

Başkanlık sistemlerinde başkan, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise cumhurbaşkanı olarak adlandırılan yürütme ile devletin başı olan cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde kapsamlı değişikliklere gidilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte parlamenter sistemin kurumsal yapılarının bir kısmı ile yürütme organının paydaşları olan bazı kurumlar idari teşkilat yapısından çıkartılmıştır. Parlamenter sistemin kolektif yürütme organının paydaşları olan bakanlar kurulu ve başbakanlık kaldırılmış ve tekli yürütme yapısı öngören başkanlık sistemi temelli bir idari teşkilat hayata geçirilmiştir. Anayasada yapılan sistem değişikliği doğrultusunda yürütme organının görev ve yetkileri ile sorumlulukları yeniden belirlenmiştir. Yürütme organının başı ve devletin temsil yetkisini elinde bulunduran seçilmiş bir cumhurbaşkanının anayasada belirtilen; seçilme usulü, görev ve yetkileri, kararname çıkarma yetkisi ve sınırları, OHAL ilanı gibi birçok konu ile cumhurbaşkanının TBMM ile ilişkileri bu başlık altında incelenecektir. Özellikle cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısının yeni kurulan idari yapı içerisindeki yeri, idari yapıya etkileri sistemin anlaşılması açısından önem arz etmektedir.

2.4.2. Cumhurbaşkanının Seçilme Usulü

Klasik parlamenter sistemlerde cumhurbaşkanı yasama organı yani meclis tarafından seçilmektedir. Krallık ile yönetilen İngiltere gibi bazı ülkelerde monarşik yapının sonucu olarak devlet başkanı (kral) seçimle göreve gelen bir kişi değildir. Bu gibi istisnalar dışında parlamenter sistemlerde devleti temsil eden cumhurbaşkanını parlamento seçmektedir. Parlamenter sistemin gereği olarak cumhurbaşkanı yürütme yapısı içerisinde devleti temsil eden ancak sembolik görevleri olan tarafsız bir idari aktördür Türkiye’de 2007 yılına kadar TBMM tarafından seçilen cumhurbaşkanı, anayasada yapılan değişiklik sonrası doğrudan halk tarafından seçilmesi usulü benimsenmiştir. Bu değişiklik sistemin saf parlamenter sistemin dışında yarı başkanlık sistemi gibi kabul edilecek bir hibrit yapıya dönüştüğü iddialarına sebep olmuştur. Cumhurbaşkanını halkın seçmesine yönelik 2007 yılındaki anayasa değişikliğinin 2014 yılında ilk kez uygulanması ve Recep Tayyip Erdoğan’ın halk tarafından seçilen ilk cumhurbaşkanı olması parlamenter sistemin, başkanlık sistemine evrilme sürecini hızlandırmıştır.

1982 Anayasasında cumhurbaşkanının seçimine ilişkin hükümler incelendiğinde cumhurbaşkanının adaylık ve seçimi başlığı altında cumhurbaşkanının hangi nitelikleri taşıması gerektiği ve nasıl bir usul sonucunda seçileceği belirtilmiştir. Anayasa, TBMM ve cumhurbaşkanı seçim dönemini, beş yılda bir ve aynı günde yapılması gerektiğini belirtmiştir (AY, m.77/1). Cumhurbaşkanı seçilmek için hangi şartları taşımak gerektiği ayrıca hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanı olmak için, Türk vatandaşı olmak, kırk yaşını doldurmak, yükseköğrenim yapmış bulunmak ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak gerekmektedir (AY, m.101). Bu şartları taşıyan kişiler aday olup halk tarafından seçildikleri takdirde cumhurbaşkanı olabilecektir.

Cumhurbaşkanı seçilen bir kişinin kaç yıl görevde kalabileceği ya da kaç dönem seçilebileceği de anayasada belirtilmiştir. Monarşik ve oligarşik yapılardaki devlet başkanının ölünceye kadar başkanlığı sürdürmesinin aksine; demokratik ülkelerde seçimle göreve gelse dahi devlet başkanları belli bir dönem görevde kalabilmektedirler. Bu demokratik teamüllerin sonucu olarak anayasada cumhurbaşkanının 5 yıl için ve en fazla iki defa seçilebileceği belirtilmiştir (AY, m.101). Bu kural bir kişinin iki dönemden fazla cumhurbaşkanı seçilmesinin

önüne geçmiştir. Bu asıl kural olmakla birlikte 1982 Anayasası iki dönem kuralına anayasanın başka bir hükmü ile istisna getirmiştir. Bu istisnaya göre; cumhurbaşkanının ikinci döneminde TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermesi durumunda cumhurbaşkanının tekrar aday olabileceği hüküm altına alınmıştır (AY, m.116/3). Cumhurbaşkanı olmaya getirilen iki defa seçilebilme kuralı meclisin seçimlerin yenilenmesine karar vermesi durumunda (bu durumda hem meclis hem de cumhurbaşkanı seçimleri yenilenmektedir) mevcut cumhurbaşkanına üçüncü kez aday olma imkânı verilmiştir. Burada göz önünde bulundurulması gereken husus TBMM'nin seçimi yenilemesi durumunda bu istisnanın geçerli olacağıdır. Yani cumhurbaşkanının TBMM seçimlerini yenilemesi durumunda üçüncü kez aday olma kuralı geçerli olmayacaktır.

Cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için belirlenen kriterlerin dışında aday gösterilmeye ilişkin olarak bazı şartlar anayasada belirlenmiştir. Bu anayasal hüküm gereği; siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde geçerli oyların tek başına veya birlikte en az %5'ini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen, cumhurbaşkanı adayı gösterebilir. (AY, m.101) Burada önemli olan husus ise seçmenlerin siyasi partilerden bağımsız olarak yüz bin seçmene ulaşarak kendi adaylarını gösterebilme imkânına sahip olmalarıdır.

Cumhurbaşkanı seçilebilmek için genel oylama sonucunda geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı seçilir. Ancak yapılan ilk oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. İkinci oylamaya ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı seçilir (AY, m.101/5). İkinci oylamaya katılması gereken bir adayın herhangi bir nedenle seçime katılamaması durumunda birinci oylamada ikinci adaydan sonra gelen en çok oyu almış kişi oylamaya katılır. İkinci oylamada adayın tek kalması halinde referandum şeklinde yapılan oylamada salt çoğunluğu elde edemezse cumhurbaşkanlığı seçimi yenilenir (AY, m.101/5). Görüldüğü üzere cumhurbaşkanının seçilme usulüne ilişkin detaylı bir düzenleme yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini bir sonucu olarak cumhurbaşkanı seçilen kişinin milletvekilliği varsa sona ermektedir. Bir kişi hem yasama organı üyesi hem de yürütme organı üyesi olamaz. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin tamamlanmasına ve cumhurbaşkanının seçilip göreve başlamasına kadar, görev süresi sona eren cumhurbaşkanı görevini sürdürmeye devam

eder. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, işlemlerinin genel yönetim ve denetimi de milletvekili seçimlerinde uygulanan hükümlere göre yapılır denildiği için (AY, m.79) Yüksek Seçim Kurulu (YSK), cumhurbaşkanlığı seçimlerin yapımı ve yönetiminden de sorumludur (6271 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu m.2/6).

Cumhurbaşkanlığı seçimleri, TBMM seçimleri ile birlikte aynı günde yapılır (6271, m3/1). Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilendiği durumlarda seçim kararı 48 saat içerisinde yayımlanır ve yayınlanmasından sonraki 60'ıncı günü takip eden ilk pazar günü yapılır (6271, m3/4).

Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda nasıl bir yöntem izleneceği iki farklı şekil de düzenlenmiştir. Eğer cumhurbaşkanı makamının boşalma durumu TBMM seçimlerine 1 yıl ya da 1 yıldan az bir süre içerisinde gerçekleşmiş ise cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığı günden sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk pazar günü seçim yapılır. Burada TBMM'nin 5 yıllık süresine bakmaksızın cumhurbaşkanlığı seçimi ile birlikte TBMM seçimleri de yenilenmektedir. Ancak cumhurbaşkanlığı makamının boşalması ve TBMM seçimlerine 1 yıldan fazla bir süre kalması durumunda ise makamın boşaldığı tarihten sonra gelen 45 içerisindeki son pazar günü cumhurbaşkanlığı seçimi yapılır. Cumhurbaşkanı seçilen kişi TBMM seçim tarihine kadar görev yapar. Görüldüğü üzere yeni seçilen cumhurbaşkanı sadece meclis seçimlerine kadar görev yapabilmektedir. Bu süre tamamlandıktan sonra cumhurbaşkanı adayları olup seçilirse görev yaptığı önceki süre dönemden sayılmamaktadır (6271, m3/5-6). Cumhurbaşkanlığı seçimleri sadece bir durumda ertelenebilir. Bu durum ise savaş halidir. TBMM, savaş sebebiyle seçimlerin yapılmasının mümkün olmayacağına dair alacağı karar ile cumhurbaşkanı seçimi bir yıl erteleyebilmektedir (6271, m5/1).

Cumhurbaşkanı adaylarına yardımı düzenleyen 6272 sayılı kanunun 14. maddesi Cumhurbaşkanı adayları yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan, tüzel kişilerden ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek kişilerden bağış ve yardım alamazlar düzenlemesini getirmiştir. Sadece gerçek kişiler cumhurbaşkanı adayına nakdi yardımda bulunabilirler ancak bu miktar her bir tur için en yüksek devlet memuruna mali haklar kapsamında fiilen yapılmakta olan her türlü ödemelerin bir aylık brüt tutarını geçemez. Bu hüküm nakdi yardım miktarına da sınırlama getirilmiştir. Seçimlerde şeffaflığın sağlanması için 'seçim hesabı' olarak adayların

kendi adına açtırdıkları ve YSK'nın belirlediği rakamın üzerindeki nakdi yardımlar bu hesapta toplanır. Bu toplanan paralar sadece seçim harcamalarında kullanılabilir (6271, m.14/3-4).

Cumhurbaşkanlığı seçiminin kesin sonuçları, YSK tarafından TBMM ile cumhurbaşkanlığı makamına bildirilir, kamuoyuna ilân edilir ve resmî gazetede yayımlanır. Cumhurbaşkanı seçilen kişi adına bir tutanak düzenlenir ve kişiye verilmek üzere TBMM'ye gönderilir. Cumhurbaşkanı TBMM'de ant içmek suretiyle görevine başlar.

Cumhurbaşkanının seçimine ilişkin tartışılması gereken hususlardan biri seçim dönemine ilişkindir. Anayasa bir kişinin ancak iki defa cumhurbaşkanı seçilebilme yani 10 yıllık bir süre görev yapabileceği hüküm altına almıştır. Ancak bu kurala ayrıca bir istisna getirmiştir. TBMM cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimleri yenileme kararı alması durumunda cumhurbaşkanının görevde kaldığı süreye bakılmaksızın görevdeki Cumhurbaşkanıya üçüncü kez aday olabilme olanağı getirilmiştir. Bu hüküm eleştirileri beraberinde getirmiştir. Özellikle cumhurbaşkanının, başkanı ya da üyesi olduğu bir partinin TBMM'de seçimleri yenileme çoğunluğu elde ettiği durumlarda seçimleri yenilemek suretiyle cumhurbaşkanına bir defa daha cumhurbaşkanı aday olma yolunu açabilecek olmasıdır. TBMM üyelerinin 3/5'nün kararı ile seçimleri yenileyebilmektedir. Yani 360 milletvekili olan bir siyasi parti seçimleri yenileyerek cumhurbaşkanına bir dönem daha aday olma, seçilmesi durumunda bir dönem daha göreve devam etme olanağına kavuşacaktır.

Tartışılması gereken ikinci husus ise; 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçim Kanununda ki cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması ve TBMM genel seçimine bir yıldan fazla süre kalması hâlinde, seçilen cumhurbaşkanı TBMM seçim tarihine kadar görevine devam etmesi ve kalan süreyi tamamlayan cumhurbaşkanı açısından bu sürenin dönemden sayılmayacağı hükmüdür. Görüldüğü üzere anayasada belirtilmeyen ancak kanunda cumhurbaşkanı seçilen birine iki dönem kuralına ek olarak görevde kaldığı süreyi dönemden saymamıştır. Daha net ifade ile cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması şartının TBMM genel seçimlerine bir yıldan fazla süre kalması şartıyla birleşmesi durumunda (örneğin TBMM seçimlerine 4 yıl varsa) yeni yapılan cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda cumhurbaşkanı seçilen kişi 4 yıl görev yapacaktır. Ancak bu 4 yıl dikkate alınmadan yeniden aday olup seçilirse 2 kez daha cumhurbaşkanı aday olup seçilirse görev yapabilecektir. Anayasada öngörülen istisnanın (TBMM'nin seçimleri yenilemesi) dışında burada kanunla

dönemden sayılmama hükmünün anayasaya aykırı olduğu iddia edilebilir. Her ne kadar yukarıdaki durumda seçilen cumhurbaşkanının 5 yıllık bir dönemden daha az bir süre görevde kalmış olsa bile anayasada iki defa seçilebileceği hükmü varken bu durumun tek istisnası anayasada açıkça belirtilmişken kanunla bir istisna konulmasının anayasaya aykırı olma durumunun göz ardı edilmesidir. Anayasa hükmü bir kişinin iki defa seçilebileceğini belirtmiş, istisnasını da anayasanın 106'ıncı maddesine koymuştur. Bir kişiye üçüncü kez aday olabilme imkânının kanunla verilmiş olması anayasanın yukarıdaki hükümleri ile çelişmektedir. Bu nedenle anayasa yapım sürecinde unutulmuş ya da dikkatten kaçan bu durumun kanunla telafi edilmeye çalışılması anayasa hukuku açısından aykırılık oluşturur. Bu yasa hükmünün Anayasa Mahkemesine götürülmesi durumunda anayasaya aykırılık iddiası ile hükmün iptali ile sonuçlanması mümkün gözükmemektedir.

2.4.3. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin sonucu olarak anayasada yeniden düzenlenmiştir. 1982 Anayasası parlamenter sistemin yürütme organı olan bakanlar kurulunun yürütme yetki ve görevlerini düzenleyen anayasa hükümleri anayasa metninden çıkartılmış ve yürütme organı tekli bir yapıya dönüştürülmüştür. Yürütme yetki ve görevi, cumhurbaşkanı tarafından, anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilir. (AY, m.8). Bu düzenleme cumhurbaşkanını yürütme yetki ve görevlerini tek başına kullanan kişi olarak belirlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile cumhurbaşkanına verilen görev ve yetkiler Anayasanın 104. maddesinde sayılmıştır. Bu görev ve yetkileri şu şekilde sıralayabiliriz:

- Cumhurbaşkanı hem devletin başıdır hem de yürütme yetkisini elinde bulundurur.
- Cumhurbaşkanı, devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.
- Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM'de açılış konuşması yapar.

- Cumhurbaşkanı, ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında TBMM'ye mesaj verir.
- Cumhurbaşkanı, kanunları yayımlar. Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderir.
- Cumhurbaşkanı, kanunların, TBMM içtüzüğünün anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.
- Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir.
- Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları CBK ile düzenler.
- Cumhurbaşkanı, yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyeti'nin temsilcilerini gönderir, Türkiye'ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.
- Cumhurbaşkanı, uluslararası antlaşmaları onaylar ve yayımlar.
- Cumhurbaşkanı, anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar.
- Cumhurbaşkanı, milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.
- TBMM adına TSK başkomutanlığını temsil eder. TSK'nın kullanılmasına karar verir.
- Cumhurbaşkanı, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle mahkûmların cezalarını hafifletir veya kaldırır.
- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilir.
- Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.
- Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve bu yetkileri kullanır.

Cumhurbaşkanına verilen görev ve yetkiler genel olarak Anayasa 104. maddede sayılmakla beraber anayasanın diğer hükümlerinde cumhurbaşkanının seçme ve atamaya ilişkin görevleri ayrıca belirtilmiştir. Bu görevler ise;

- DDK başkan ve üyeleri, cumhurbaşkanı tarafından atanır (AY, m.107/3).
- Cumhurbaşkanı, DDK'nın idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yaptırır (AY, m.108).

- Cumhurbaşkanı, TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir (AY, m.116/2).
- Milli güvenliğin sağlanmasından ve silahlı kuvvetlerin yurt savunmasına hazırlanmasından, TBMM'ye karşı, cumhurbaşkanı sorumludur (AY, m.117/2). Her ne kadar cumhurbaşkanının halka karşı sorumlu olduğu kabul edilse bile bu hükümdeki konularda cumhurbaşkanı meclise karşıda sorumlu olarak kabul edilmiştir.
- Cumhurbaşkanı, genelkurmay başkanını atar (AY, m.117/3).
- Cumhurbaşkanı savaş, seferberlik, tabii afet ve şiddet eylemleri gibi durumlarda OHAL ilan edebilir (AY, m.119).
- Cumhurbaşkanı, mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında birlik kurmalarına, izin verir (AY, m.127/6).
- Cumhurbaşkanı, MGK'yı toplantıya çağırabilir ve MGK'ya başkanlık eder (AY, m.118).
- Cumhurbaşkanı, üniversite rektörlerini atar (AY, m.130/6).
- Cumhurbaşkanı, YÖK üyelerini atar (AY, m.131/2).
- Yargıtay cumhuriyet başsavcısı ve cumhuriyet başsavcı vekilini Yargıtay Genel Kurulunu göstereceği 5 aday arasından 4 yıllığına seçer (AY, m.154).
- Anayasa Mahkemesinin 12 üyesini seçer (AY, m.146).
- Cumhurbaşkanı, Danıştay üyelerinin dörtte birini seçer (AY, m.155/3).
- Cumhurbaşkanı HSK'nın 4 üyesini seçer (AY, m.159/3).
- TBMM'ye Bütçe kanunu teklifi ile merkezi yönetim kesin hesap kanunu teklifini sunar (AY, m.161/3).
- TBMM tatilde veya ara vermede iken ülkenin ani bir silahlı saldırıya uğraması ve bu sebeple silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması halinde cumhurbaşkanı da TSK'nın kullanılmasına karar verebilir (AY, m.92/2).
- TBMM'yi ara verme ve tatil sırasında toplantıya çağırabilir (AY, m.93/2).

Görüldüğü üzere cumhurbaşkanına anayasada verilen görev ve yetkilerin kapsamı ve içeriği çok çeşitlidir. Yürütme alanına ilişkin görev ve yetkiler ile devleti temsil etmeye ilişkin görev ve yetkiler birleşmiştir. Ayrıca yüksek yargı organlarına üye seçme ve diğer görev,

yetkilerle birlikte değerlendirildiğinde cumhurbaşkanının sistem içerisinde çok ciddi bir ağırlığının olduğu kesindir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine getirilen eleştirilerin temelinde bu kadar geniş yetkileri olan bir cumhurbaşkanının denge ve denetleme açısından; yasama organının yeterli araçlara sahip olmadığı, yargı tarafından da yeterince denetlenemeyeceği kaygısı yatmaktadır.

2.4.4. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

Sorumluluk, kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi, sorum, mesuliyet olarak tanımlanmıştır. (www.sozluk.gov.tr, 2020) Anayasal anlamda sorumluluk ise hesap sorulabilmesi anlamındadır (Erdoğan, 1987: akt, Yıldız, 2019: 3). Sorumluluk siyasi, hukuki ve cezai olabilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte cumhurbaşkanının sorumluluk kapsamı da değişmiştir. Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunu halka karşı olduğunu söylemek yanlış olmaz. Seçimle göreve gelen ve halka hesap verme durumunda olan bir cumhurbaşkanının başarılı olmaması ya da halkın beklentilerini karşılayamaması durumunda tekrar seçilemeyecektir. Halk tarafından tekrar seçilemeyen bir cumhurbaşkanı siyaseten halk tarafından mahkûm edilmiş demektir. Bu nedenle demokratik bir seçimle göreve gelenlerin siyaseten hesap verecekleri en önemli mercii şüphesiz ki halktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle cumhurbaşkanı halka karşı hesap verecek bir yürütme organı olarak görev yapacaktır. Bu başlık altında öncelikle cumhurbaşkanının anayasada düzenlenen cezai sorumluluğu incelenecektir.

Parlamente sistemde yürütme iki başlı olduğundan siyaseten sorumsuz bir cumhurbaşkanı ile yapılan iş ve işlemlerden sorumlu olan bir başbakan ve bakanlar vardır. Karşı imza kuralı olarak kabul edilen bu uygulamaya göre devlet başkanın yapılan işlemlerde imzasının altında sorumluluğun üstlenilmesi için başbakan ve bakanların imzası bulunmak zorundadır. Böylelikle başbakan ve bakanlar imzaları nedeniyle yapılan işlemde hem siyasi hem cezai hem de hukuki anlamda sorumlu tutulurlar (Gözler, 2001: 235). Cumhurbaşkanı ise hem siyaseten hem de cezai olarak karşı imza kuralı gereği sorumlu tutulamaz. Cumhurbaşkanları, parlamente sistemde devlet başkanı sıfatı ile sadece vatana ihanet nedeniyle sorumlu tutulabilirler. Burada dikkat edilmesi gereken husus cumhurbaşkanının görevi

nedeniyle yaptığı iş ve işlemlerdeki sorumsuzluğudur. Önceki anayasa düzenlemesinde, cumhurbaşkanının görevi dışındaki kişisel suçlarından dolayı sorumluluğuna ilişkin bir düzenleme olmamasına rağmen, kişisel suçları nedeniyle sorumlu olduğu hukuken kabul edilmektedir. 1982 Anayasa'sının sistem değişikliği öncesindeki 105/1. maddesinde cumhurbaşkanının, tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanmak zorunluluğu ile bu kararlardan cumhurbaşkanının değil imzalayan başbakan ve ilgili bakan sorumlu olduğuna ilişkin düzenleme sorumsuz bir cumhurbaşkanlığı makamı öngörmüştü. Ayrıca cumhurbaşkanının resen yani başka bir organın imzasının gerekmediği doğrudan kendisinin imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı organlarında dava edilememe (AY, m.105/2) hükmü cumhurbaşkanının tek başına yani başbakan ve bakanların imzasına gerek olmadan yapacağı işlemleri de yargı kapsamı dışına çıkararak tamamen sorumsuz bir cumhurbaşkanı öngörmüştür. Türkiye'de uygulanan parlamenter sistemin klasik parlamenter sistemden farklı olduğu bu nedenle yürütmenin sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanına verilen yetkilerin geniş olmasına karşın sorumluluğunun hiç olmaması klasik parlamenter sistemle bağdaşmadığı belirtilmiştir. Şöyle ki 1982 Anayasası, 1961 Anayasasının öngördüğü saf parlamenter sistemden uzaklaşarak yürütmeyi, yürütme içerisinde de sorumsuz cumhurbaşkanını güçlendirerek aksak ya da bozulmuş iki başlı bir parlamenter sistem öngörüldüğü belirtilmiştir. (Uluşahin, 2011: 30) Bu nedenle geniş yürütme yetkileriyle donatılan, siyasi hata yapsa bile meclis ve halk tarafından görevden alınamayan bir cumhurbaşkanının sorumsuz olması doğru bir uygulama olmadığı kabul edilir. Özellikle 2007'de yapılan anayasa değişikliği ile halkın seçtiği bir cumhurbaşkanının siyaseten de güçlenen konumuna rağmen sorumsuz olması yetki ve sorumluluğun paralelliği genel ilkesine de aykırı bir durum olduğu belirtilmiştir (Gül, 2017). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte sistemin doğal sonucu olarak cumhurbaşkanının yaptığı iş ve işlemlerden hem siyaseten hem de cezai olarak sorumlu olduğu bir düzenleme yapılmıştır. Böylelikle cumhurbaşkanının sorumluluğu konusunda daha belirleyici hüküm konulmuştur. Yapılan değişiklik sonrasında, Anayasa'nın 105. maddesi cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu düzenlemiştir. Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun (301 milletvekili) vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebileceği gibi TBMM üye tamsayısının 3/5'ünün (360) gizli oyuyla da soruşturma açılmasına karar verilebilmektedir. Cumhurbaşkanı hakkında bir suç

iddiasıyla TBMM’de yeterli çoğunluk sağlandığı takdirde soruşturma açılabilir. Bu düzenleme de herhangi bir suç ayrımı yapmaksızın cumhurbaşkanının ister görevi ile ilgili olsun ister görevi dışında olsun yargılanmasının önü açılmıştır. Bu düzenleme ile yürütmenin tek yetkili kişisi olan cumhurbaşkanının yetki ve sorumlulukta paralellik ilkesi ile demokrasinin gereğinin olarak yapmış olduğu iş ve işlemlerden sorumlu tutulması kabul edilmiştir. (Taşdöğen, 2019: 1306)

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu düzenleyen anayasa hükmünde, kişisel suç ile görev suçu arasında bir ayrıma gidilmediği göze çarpmaktadır. Bir suç işlediği iddiası demek suretiyle hem kişisel hem de görev nedeniyle işlediği suçları Anayasa Mahkemesi Yüce Divan sıfatıyla yargılayacağı kabul edilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öncesindeki anayasada vatana ihanet suçunu işleyen cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi tarafından yüce divanda yargılanacağı belirtilmişken; kişisel suçlarda ise dokunulmazlık kapsamında genel mahkemelerde yargılanması gerektiği kabul edilen genel görüş olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan anayasa düzenlemesi suç ayrımı yapmadığı için cumhurbaşkanının işlediği her türlü suç için Yüce Divanda yargılanması gerektiği belirtilmiştir. Suç ayrımı yapılmadığı için anayasanın değiştirilen düzenlemesine göre, cumhurbaşkanlarına “kişisel suçları” bakımından daha fazla koruma getirdiği belirtilmiştir (Eren, 2017b). Ancak Gözler (2020), her ne kadar anayasa hükmü, bir suç işlediği demek suretiyle suç ayrımı yapmamakla birlikte anayasanın 148’inci maddesinde Anayasa Mahkemesinin cumhurbaşkanını, sadece görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar hükmüne sahiptir. Bu çelişen iki anayasa hükmünden hangisinin uygulanması gerektiği konusunda 148’inci maddenin özel hüküm olduğu ve bu hükme göre karar verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Böylece cumhurbaşkanının görevi ile ilgili suçlarda Anayasa Mahkemesinde yargılanacağı diğer işlediği suçlar ile ilgili genel mahkemelerde yargılanacağını savunmuştur. Ayrıca cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu düzenleyen 105. madde, hakkında soruşturma açılmasına karar verilen cumhurbaşkanının, seçim kararı alamayacağına ilişkin bir hüküm de barındırmaktadır. Cumhurbaşkanının TBMM seçimlerini yenilemesine ilişkin anayasa 116’ıncı maddesindeki hüküm gereği istediği takdirde herhangi bir şarta bağlı olmaksızın TBMM seçimlerini yenileyebilir. Ancak bu hükme yukarıdaki anayasa hükmü ile istisna getirilmiştir. Eğer cumhurbaşkanı aleyhine TBMM kararı ile soruşturma açılmasına karar

verilmişse cumhurbaşkanı hiçbir şekilde seçimleri yenileme kararı alamaz. Bu hüküm cumhurbaşkanının yargılamadan kaçmasını önlemek için alınmış bir karardır.

Cumhurbaşkanının hangi durumlarda işlediği suç nedeniyle görevinin sona ereceğini de anayasa ayrıca düzenlemiştir. Cumhurbaşkanı yapılan yargılama sonucunda seçilmesine engel teşkil eden bir suçtan mahkûm edilmesi durumunda cumhurbaşkanlığı görevi son bulur (AY, 105/4). Cumhurbaşkanının ancak seçilmesine engel bir suçtan mahkûm olması gerekir ki görevi sona ersin aksi takdirde yani mahkûm olduğu suç seçilmeye engel teşkil etmeyen bir suç ise cumhurbaşkanı görevine devam edecektir. Burada belirtilen seçilmesine engel suçun ne demek olduğuna bakmak gerekecektir. Cumhurbaşkanı seçilme şartlarını belirten anayasanın 101'inci maddesi ... 'milletvekili seçilme yeterliliğine sahip' hükmünü ihtiva etmektedir. Anayasanın 76. maddesi ise milletvekili seçilme yeterliliği hükmünü düzenlemiştir. Anayasada belirtilen bu cezalar seçilmeye engel suç ve cezalardır. Cumhurbaşkanının yargılanması neticesinde 76. maddesindeki cezalardan bir ya da birkaçından mahkûm olması durumunda cumhurbaşkanlığı görevi sone erer. Anayasada milletvekili seçilmeye engel suçlar ise; taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler (AY, m.76).

Elbette seçilmeye engel olmayan bir suçtan mahkûm olan bir cumhurbaşkanının siyaseten bulunduğu makamda işinin çok kolay olacağı söylenemez. Bir cumhurbaşkanının TBMM tarafından yargılanmasının önünün açılması bile cumhurbaşkanı üzerinde ciddi bir siyasi ve toplum baskı yaratacağı açıktır. Her ne kadar görevde kalmasını sağlayacak bir suçtan mahkûmiyet cumhurbaşkanının göreve devam etmesini mümkün kılrsa bile cumhurbaşkanını toplum nezdinde tartışmalı hale getirecektir. Böyle bir durumda TBMM'de gerekli çoğunluğu sağlayarak mahkûm olan bir cumhurbaşkanının daha fazla bu makamda kalmasını engellemek için seçimlerin yenilenmesini sağlayabilir. TBMM'ye verilen bu yetki ile siyaseten ve hukuken tartışmalı hale gelen bir devlet başkanı ve yürütme organının başı olan cumhurbaşkanının daha fazla bu görevde kalmasını engelleyebilecektir. Elbette ki seçim kararı parlamenterlerin de

kendi görevlerine son vereceği için ne kadar uygulanıp uygulanmayacağını süreç içerisinde yaşanacak tecrübeler gösterecektir.

Cumhurbaşkanının yargılanması ile ilgili olarak başka bir tartışma konusu da cumhurbaşkanının özellikle göreviyle ilgili bir suç nedeniyle Yüce Divan'a sevk edilmiş olması durumunda mahkûmiyet kararına kadar görevine devam etmesinin doğru olup olmadığı ile ilgilidir. Burada cumhurbaşkanının kişisel bir suç nedeniyle Yüce Divan'a sevk edilmesi durumunda görevine devam etmesinde sakınca bulunmayacağı ancak görev suçunda ise Yüce Divan'a sevk edilmesinde görevine devam etmemesi şeklinde bir anayasal düzenlemenin yapılmasının daha doğru olacağı ifade edilmiştir (Coşkun, 2017: 21). Ayrıca anayasada cumhurbaşkanının seçilmesine engel olmayan bir suçtan mahkûm olması durumunda cumhurbaşkanının görevinde kalmasının da tuhaf bir durum (Erdoğan, 2016) olacağı belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanının sorumlu tutulmasına ilişkin usul ve hükümler görevi bittikten sonrada aynı şekilde devam etmektedir. Anayasa, cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da kendisine sağlanan korumadan yararlanacağını düzenlemiştir (AY, m.105/6). Bu hüküm ile cumhurbaşkanlığı görevi sona erdikten sonra herhangi bir suç iddiası ile yargılanması gerekirse fiilen görevde olan cumhurbaşkanının yargılama usulüne tabi olacaktır. Burada dikkat edilmesi gereken husus bu hüküm görevi sona ermiş cumhurbaşkanının görevde bulunduğu döneme ilişkin bir suç nedeniyle yargılanmasına ilişkindir. Görevi sona eren cumhurbaşkanının görev bitiş tarihinden sonra işlediği suçları kapsamamaktadır.

Anayasada genel çerçevesi çizilen cumhurbaşkanının sorumluluk ve suçlanma usulü anayasa hükmüne paralel olarak TBMM içtüzüğünde detaylı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler cumhurbaşkanının mecliste nasıl suçlanacağı ve hangi usuller ile karar verileceğinin daha detaylı olarak belirlenmesidir. TBMM içtüzüğünde cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu başlığı altında yapılan düzenlemeler şu şekildedir: Fiilen görevde bulunan veya görevden ayrılmış olan cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilmektedir. TBMM, verilen soruşturma açma önergesini en geç bir ay içinde görüşmek zorundadır. Bu soruşturma önergesi hem TBMM'nin bilgisine hem de soruşturulması istenen cumhurbaşkanına

bilgisine sunulur. TBMM'nin bilgisine sunulmasından başlamak üzere yedi gün sonrası ilk birleşimin gündemine alınır. Yapılan konuşmalar ile cumhurbaşkanının da konuşması sonrasında, TBMM üye tamsayısının 3/5'nün gizli oyuyla soruşturması açılıp açılmamasına karar verir. Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılmasına karar verilmesi durumunda, TBMM'deki siyasi parti üyelerinden bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtipten oluşan 15 kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Bu soruşturma komisyonu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde TBMM Başkanlığına sunar ancak bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık kesin bir süre verilebilir. Bu kesin süre sonunda rapor TBMM başkanlığına teslim edilmek zorundadır. Soruşturma raporu TBMM'ye verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtım tarihinden itibaren on gün içinde TBMM'de görüşülür. TBMM'deki görüşmelerde son söz, hakkında soruşturma açılması istenen cumhurbaşkanına ait olup ve süre sınırlaması yoktur. Cumhurbaşkanı, istediği takdirde savunmasını yazılı olarak da yapabilir. Bu savunma TBMM'de aynen okunur. Görüşmeler sonrasında soruşturma komisyonu raporu TBMM üye tamsayısının en az 2/3'nin gizli oyuyla cumhurbaşkanının yargılanmasına karar vererek Yüce Divana sevk edebilir (TBMM İçtüzük md.114).

Hem anayasada hem de TBMM içtüzüğünde yapılan düzenlemeler ile cumhurbaşkanının sorumluluğu ve hangi süreçler sonucunda Yüce Divana sevk edileceği detaylı olarak belirlenmiştir. Yüce Divan sıfatıyla cumhurbaşkanını yargılayacak organ Anayasa Mahkemesi'dir. Anayasa Mahkemesi; cumhurbaşkanını, TBMM başkanını, cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay başkan ve üyelerini, başsavcılarını, cumhuriyet başsavcı vekilini, HSK ve Sayıştay başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar (AY, m.148/6) (6216 S. K. m.3/ç). Anayasa Mahkemesi bu yargılamaları ilk ve son derece mahkemesi sıfatıyla yapar. Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili işlediği suçlarda yargılamanın Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan sıfatı ile yapılacağı belirlenmiştir. Anayasanın 105. maddesinde bir suç işlendiği iddiasıyla demek suretiyle suç ayrımı yapmaksızın bir tanımlama getirmişken Anayasanın 148'inci maddesi Yüce Divanda yargılanacak kişileri belirttikten sonra görevleri ile ilgili suçlar ayrımı yapmıştır. Görüldüğü üzere burada anayasa hükümleri arasında bir çelişki vardır. Bu

çelişkiyi anayasa 104. maddeyi özel hüküm kabul edilmesi gerektiği, sadece cumhurbaşkanı bakımından görev suçları dışında da Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan yargılaması yapılacağı kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir (Eren, 2017b).

Anayasa Mahkemesinin yüce divan yargılamasına ilişkin hükümler, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun belirtilmiştir. Bu kanun yargılamaya ilişkin hangi usullerin uygulanacağını belirtmiştir. Kısaca sıralayacak olursak (6216 m57-58);

- Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu (15 üyeden oluşan) Yüce Divan sıfatı ile yargılama yaparken yürürlükteki kanunlara göre duruşma yaparak hüküm verir.

-Yüce Divan yargılamasında savcılık görevini, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekili yapar.

-Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, cumhurbaşkanı hakkında hazırlanan iddianameyi kanunda sayılan sebeplerle ya da bunun dışında kendisinin re 'sen belirlediği hukuka aykırılıklar gerekçesi ile Yargıtay cumhuriyet başsavcısına dosyayı iade edebilir.

-Yüce Divanda sorgusu yapılmış olan sanığın, sonraki oturumlara gelmemesi ve Yüce Divan tarafından da duruşmada hazır bulunmasına gerek görülmemesi hâllerinde, yokluğunda duruşmaya devam edilerek kamu davası sonuçlandırılabilir. Savunma avukatı her zaman duruşmada hazır bulunabilir.

-Duruşma yapılırken Anayasa Mahkemesi başkanın uygun göreceği teknik araçlarla duruşma kaydı yapılır. Bu kayıt başkan ile tutanağı düzenleyenler tarafından imzalanır.

-Yüce Divan tarafından verilen hükme karşı hükmün açıklanmasından itibaren on beş gün içinde yeniden inceleme başvurusu, Yargıtay cumhuriyet başsavcısı veya Yargıtay cumhuriyet başsavcı vekili, sanık, müdafî, katılan veya vekili tarafından yapılabilir. Burada kararın tekrar incelenmesi için taraflara ikinci bir itiraz hakkı verilmektedir.

-Yüce Divan yeniden incelemeyi duruşma olmadan dosya üzerinden yapar. Ancak Yargıtay cumhuriyet başsavcısının veya Yargıtay cumhuriyet başsavcıvekilinin, sanığın veya katılanın istemi üzerine ya da resen incelemenin duruşmalı yapılmasına karar verilebilir.

-Yeniden inceleme, başvuruda belirtilen hususlarla sınırlı olup yeniden inceleme başvurusu üzerine verilen kararlar kesindir.

Anayasa, TBMM İçtüzüğü ve Anayasa Mahkemesinin kuruluş kanununda cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu, nasıl suçlanacağı ve yargılama usulünü detaylı olarak belirlenmiştir. Bu mevzuat hükümleri doğrultusunda cumhurbaşkanı hakkında ceza ve usul kanunları çerçevesinde yargılama yapılarak maddi gerçeğe ulaşılabacaktır.

2.4.5. Cumhurbaşkanlığı Görevinin Sona Ermesi Halleri

Cumhurbaşkanına vekalet etme başlığı adı altında düzenlenen anayasanın değişiklik öncesi düzenlemesinde cumhurbaşkanına hangi hallerde vekalet edileceği belirtilmişti. Ölüm, çekilme veya başka bir sebeple cumhurbaşkanlığı makamının boşalması olarak ifade edilen bu hallerde yeni cumhurbaşkanı seçilinceye kadar TBMM başkanının cumhurbaşkanına vekalet edeceği belirtilmişti (Değiştirilen AY, m106). Ancak anayasanın yeniden düzenlenen 106'ncı maddede cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, cumhurbaşkanı yardımcısının vekalet edeceği belirlenmesine rağmen, diğer vekalet sebebi olarak cumhurbaşkanlığı makamının boşalması olarak düzenlenmiştir (AY, m.106/2-3). Değişiklik öncesi anayasa düzenlemesinde cumhurbaşkanlığı makamının ölüm, çekilme ve başka sebeple boşalması durumunda yenisi seçilinceye kadar demişken; cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan anayasa düzenlemesinde herhangi bir sayma yapmadan cumhurbaşkanlığı makamının “herhangi bir nedenle” boşalması durumu olarak ifade edilmiştir.

Cumhurbaşkanının görevinin sona erme sebepleri olarak belirtilecek hususlar;

Cumhurbaşkanının görev süresinin tamamlanması; görev süresi 5 yıl olan cumhurbaşkanının görevi süre sonunda tamamlanır. Süreli görevlerde bu süre bitince görevde sona erer.

Cumhurbaşkanlığına tekrar aday olup seçilememesi; görevdeki cumhurbaşkanı anayasada belirtilen en fazla iki defa seçilir hükmüne binaen cumhurbaşkanları ikinci kez

cumhurbaşkanlığına aday olma imkanına sahiptir. Ancak aday olup seçilemeyen cumhurbaşkanının görevi sona erer.

İstifa etmesi; Türk Dil Kurumu sözlüğünde istifa, kişinin kendi isteği ile bir işten veya hizmetten ayrılması olarak tanımlanır (www.sozluk.gov.tr). Cumhurbaşkanı kendi iradesi ile cumhurbaşkanlığı makamını ve görevini bırakabilir. Böyle bir durumda istifanın yani tek taraflı bir irade beyanının hukuki sonucu olarak görevi sona erer.

Ölüm; cumhurbaşkanı vefat ettiğinde görevi sona erer.

Seçilmesine engel bir suçtan mahkum olması; cumhurbaşkanının işlediği bir suç nedeniyle meclis soruşturması sonucunu TBMM tarafından Yüce Divan'a sevkine kararı verilebilir. Bu karar sonucu Anayasa Mahkemesi tarafından yargılaması yapılan cumhurbaşkanı seçilmeye engel bir suçtan mahkum olursa görevi sona erer.

Ağır hastalık nedeniyle görevine yerine getiremeyecek durumda olması; cumhurbaşkanının görevini sona ermesine neden olacak başka bir husus ise, iyileşmesi mümkün olmayan akıl hastalığı ya da görev yapmasına engel bir hastalık durumun ortaya çıkmasıdır. Gözler, 1966'da komaya giren Cemal Gürsel'in 47 gün komada olduğuna ilişkin alınan sağlık kurulu raporu ile görevini yerine getiremeyeceğine ilişkin kararın neticesinde cumhurbaşkanlığı makamı boşalmış kabul edilerek Cevdet Sunay'ın cumhurbaşkanı seçilmesini bu duruma örnek olarak sunmuştur. Ancak böyle bir durumun anayasa ya da kanunla düzenlenmesinin suistimalin önlenmesi açısından önemli olduğunu ifade eder (Gözler, 2000: 490).

Yukarıda belirttiğimiz durumların ortaya çıkması durumunda cumhurbaşkanının görevi sona erer.

2.5. Cumhurbaşkanının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi: Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, Yönetmelikler ve Diğer Düzenleyici İşlemler

Yürütme organı ya da onun başı sıfatıyla cumhurbaşkanı 1982 Anayasasından kaynaklanan düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptir. Bu yetkiler cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde CBK, yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemlerdir. Düzenleyici işlem, yürütmenin

ya da idarenin genel ve bireysel olmayan kural koyma işlemi olarak tanımlanır (Gözler, 2012: 106). Yani idarenin, belirli bir alana ilişkin olarak koyduğu kurallar ve kaidelerin bütünüdür.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte cumhurbaşkanı yürütmenin başı ve en üst yetkilisidir. Bunun sonucu olarak anayasa ve kanunlar ile kendisine verilen yetki çerçevesinde düzenleyici işlem yapma ya da anayasal sınırlar içerisinde kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yürütmeye verilen anayasa kaynaklı düzenleyici işlemler, CBK (AY, m.104) ile yönetmelik (AY, m.124) olarak belirtilmiştir.

Düzenleyici işlemlerin hukuki sınırlarını tespit etmek bu yetkiyi kullanacak organın da neleri düzenleyip düzenleyemeyeceğini tespiti açısından önemlidir. Bunun için yasama faaliyeti ile yürütmenin düzenleyici işlem yapma faaliyetini ayırmak zorunludur. Yasama organının düzenleyici işlem yapmasındaki genel kural olan yasama yetkisinin genelliği ilkesinden ne anlaşılması gerektiğine bakmak gerekir. Yasama yetkisinin genelliği ilkesini, Anayasa Mahkemesi kararlarından yola çıkarak yasama organının; kanun koyucu olma niteliği gereği, anayasa tarafından yasak getirilmemiş ve anayasanın lafız ve ruhuna, uluslararası hukuktan kaynaklanan kısıtlamalar ile temel hak ve özgürlüklere aykırı olmamak şartıyla her alanı düzenleyebilmesi olarak tanımlanabilir. Yürütme organına verilen düzenleme yapma yetkisini ise cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte yeniden değerlendirilmek zorundadır. Parlamenter sistemin gereği olarak yürütme yasama organının içerisinde çıkar ve yasamaya karşı sorumludur. Bu durumun sonucu olarak yasama organının üstünlüğüne dayanan bir hükümet sistemi bulunmaktadır. Yürütme, yasama karşısında ikincil bir ya da türevsel yapıda bir organdır. Bunun düzenleyici işlemlere yansımaları olarak yürütme anayasa ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla düzenleyici işlem tesis edebilmesidir. Anayasa Mahkemesi kararlarında anayasada münhasıran kanunla düzenleme yapılması öngörülmemiş konularda yürütme organının doğrudan ve ilk elden düzenleyici işlem yapabileceği kabul edilse bile yasamanın asliliği ile yürütmenin türevselliği gereği yapılacak işlemlerin kanuna dayanmasından bahsetmektedir (AYM, E.2011/42, K.2013/60; AYM, E.2013/72, K.2013/126; AYM, E.2013/77, K.2014/4). (Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmeden önce).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile hem yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisi hem de bu yetkilerin sınırları yeniden düzenlenmiştir. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, parlamenter sistemdeki benzer bakanlık ve bakanlar kurulu diye tanımlanan bir

müessese olsa bile bu klasik anlamda, daha doğrusu parlamenter sistem anlamında, bir bakanlık ve bakanlar kurulu değildir. Sadece şekli bir benzerlik vardır. Bakanlar kurulu cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının idari işlerde yardımcısı ve danışma kuruludur. Bakanlar ve kurulu ayrı bir idari yapıdan ziyade cumhurbaşkanlığının bünyesinde bir yardımcı mercidir. Bu nedenle parlamenter sistemde kanunlarda bakanlar kuruluna yapılan atıflar cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum yasaları kapsamında cumhurbaşkanı olarak değiştirilmiştir. Böylelikle bakanlar kuruluna ait olan görev ve yetkiler cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin gereği olarak cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu nedenle bakanlar kuruluna verilen düzenleyici işlem yapma ve kanun hükmünde kararname yetkisi cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte cumhurbaşkanına devredilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte parlamenter sistemde var olan bazı düzenleyici ve idari işlemler yerini “cumhurbaşkanlığı karar ve kararnameleri” ne bırakmıştır. Şöyle ki; KHK (AY m.91), tüzükler (AY m.115), bakanlar kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler, bakanlar kurulu kararları, müşterek kararnameler, başbakanlık kararları, gibi işlemler artık yönetim sistemimizde yer almayacaktır (Tamer, 2017). Bu işlemlerin tamamı cumhurbaşkanlığı karar ve kararnameleri ile cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri başlığı altında birleştirilmiştir.

Cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapması ile kararname çıkarma yetkisine geçmeden önce 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un Geçici Madde 21/G hükmüyle; kanun ve mevzuatta başbakanlık ve bakanlar kuruluna verilen bütün yetkiler, mevzuatta yapılacak değişikliklere kadar cumhurbaşkanı tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemde başbakan ve bakanlara verilen bütün görev ve yetkileri yürütme organı olarak tek başına kullanacaktır. Kanunlarda başbakan ve bakanlar kuruluna verilen bütün görevler cumhurbaşkanına devredilmiştir. Bu durum cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının tekçi yapısının bir sonucudur.

2.5.1. Cumhurbaşkanının Kararname Çıkarma Yetkisi

Başkanlık sistemlerinde, başkanlık kararnamesi olarak kullanılan ve yürütme organının başı başkana düzenleyici işlem yapma yani kural koyma, kararname çıkarma yetkisi verilmektedir. Başkanlık kararnamesi olarak kavramsallaştırılan ve her ülke şartlarında farklı anlamları ve sınırları olan kararnamelerin genel anlamda tanımını yapmak zorlaşmıştır. Bu nedenle farklı uygulamalar başkanlık kararnamelerine farklı anlamlar yüklemektedir. Shugart ve Carey (1998: 5), başkanlık kararnamelerinin çeşitli adlar altında isimlendirildiğini bunların ise; yürütmenin kanunların uygulanması sağlamak amacıyla çıkardığı kararnameler, yasama organı tarafından yürütmeye verilen kararname çıkarma yetkisi, doğrudan anayasaya kaynaklı kararname çıkarma yetkisi, olağanüstü hallerde başkana verilen kararname çıkarma yetkisi ile bu sayılanlar dışında kalan başkanlık kararnameleri olduğunu belirtir. Kararname ile yönetim, olağanüstü hallerde uygulanan yönetim modeli olarak anlaşılması gerektiğini belirtmiştir. Başkanlık kararnamesi hem kaynağı itibariyle hem de uygulamadaki hukuki sonuçları itibariyle farklılıklar göstermektedir. CBK ile anayasada ifade edilen kavramın aynı adı taşımasına rağmen hukuki sonuçlarının farklı olduğu bir kararname düzenlemesi yapılmıştır. Olağan dönemde çıkarılan kararname ile OHAL döneminde çıkarılan kararnamelerin hukuki etki ve sonuçları da ayrı olmaktadır.

Kararname çıkarma yetkisinin en temel özelliği, yürütme tarafından konulan kuralların yasama organının çıkardığı kanunlar gibi uygulanmasıdır. Bu nedenle kararname, yürütmenin yasama organının faaliyeti gibi kural koyması olarak tanımlanır. Kararname, yürütme faaliyetinin yasamanın koymuş olduğu kurallar sınırları içerisindeki idaresi amacıyla çıkarılan kurallar anlamı taşımaz (Shugart ve Carey 1998: 5, 9). Başkanın çıkarmış olduğu kararname yasama faaliyeti sonucu çıkarılan kanunlara denk bir işlemdir. Yürütmeye yasama yetkisinin verilmesidir.

Carey ve Shugart (1998: 12-14)., başkanlık kararnamelerini iki temel dayanak üzerinden değerlendirir. a) Delegetad authority dedikleri yetkilendirilmiş otorite olarak ifade edilecek olan bu kavram, yasamanın, yürütme organına açıkça sınırlarını belirlediği alanlarda, kanunun nasıl uygulanması gerektiğini belirtmek suretiyle yetki verebileceği gibi; sadece genel hedefi ya da amacı belirtmek suretiyle bu amacı gerçekleştirecek kuralların konulmasını yürütmeye

bırakabilir. Bu tür kararnamelere yasama organı kaynaklı kararname denir. Yetkilendirilmiş başkanlık kararnamesi, yasamanın yürütmeye verdiği yetki çerçevesinde kanunlarda değişiklik yaparak ya da kural koyarak mevzuatı değiştirebilmesidir. Bu kararname yetkisi geniş kapsamlı olabileceği gibi dar kapsamlı ve belli bir süre ile sınırlı da olabilir. Constitutional Decree Authority diye ifade edilen ve anayasa kaynaklı kararname yetkisi, yürütme organına doğrudan anayasada belirtilen alanlarda kararname çıkarma yetkisi verilmesidir. Kanunlardan ya da mevzuattan kaynaklanan bir yetki devri olmayıp doğrudan anayasa ile yürütmeye verilmiş kararname çıkarma yetkisidir. Bu kararname yetkisi de iki kısımdır. OHAL durumu kararnameleri ile standart yani olağan dönem kararnameleridir.

Yukarıdaki kavramsallaştırma ışığında önceki hükümet sistemi olan parlamenter yapıda uygulanan kararname çıkarma yetkisinin kuvvetler ayrılığının yumuşak ayrılığı nedeniyle (yürütmenin yasamanın içerisinden çıkması ve yasamanın güvenine dayanması) yetkilendirilmiş otoriteye dayanan kararnamedir. Yasama organı yetki kanunu ile yürütmeye kararnamenin sınırlarını belirterek kanun gücünde düzenleme yapmasına müsaade eder. Bunun tek istisnası Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerinin kararname ile düzenlenmesine ilişkin hükümdür. Ancak başkanlık sistemi temelli cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise kesin kuvvetler ayrılığının sonucu olarak cumhurbaşkanına doğrudan anayasa kaynaklı kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Yürütme organı yasamanın yetki kanuna ihtiyaç duymadan anayasada belirlenen konularda ve anayasadaki sınırlar içerisinde kararname çıkarabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, CBK'lar, her ne kadar anayasa değişiklik sürecinde ve sonrasında çokça dile getirilse bile 1982 Anayasasında mevcut olan bir düzenleyici işlemdir. Anayasanın mülga 107. maddesinde yer alan; Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri CBK ile düzenlenir demek suretiyle cumhurbaşkanına kararname ile genel sekreterlik teşkilatını kurma yetkisi verilmiştir. Bu yetki 18.08.1983 tarih ve 1 No'lu CBK ile kullanılmış ve böylelikle ilk kez cumhurbaşkanlığı kararnamesi anayasa ve idare hukukumuzda yer almaya başlamıştır (Taşdöğen, 2016: 940). Duran, Anayasanın 107'inci maddesinde belirtilen CBK ile düzenleme yetkisini "özerk" bir yetki olarak belirtmişken Soysal ise, "Türk anayasa ve idare hukukunda şimdiye kadar olmayan bir düzenleyici işlem" olarak ifade etmişlerdir (Tan, 1986: 206). Teziç

(1982: 12) ise, önceki anayasa maddesinde düzenlenen CBK ile düzenleme yetkisini, yasamanın genelliği ilkesinin istisnası olarak kabul eder. Anayasasında sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Çalışma esaslarının düzenlenmesini öngören bu hüküm dışında CBK ile düzenlenebilecek başka bir alandan anayasada bahsedilmemiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte yürütmenin çıkardığı kararnameler ile ilgili anayasada önemli düzenlemeler yapmıştır. Bu anayasal düzenlemeler cumhurbaşkanına yürütme alanında düzenleyici işlemler yapabilme yetkisi verdiği gibi olağan üstü dönemlerde kanun gücünde CBK çıkarmak suretiyle yasama organına ait birtakım yetkiler de vermiştir. Bu noktadan hareketle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte resmî gazetede yayımlanan düzenleyici ve idari işlemlere bakıldığında iki düzenleme dikkat çekmektedir. Cumhurbaşkanlığının yapmış olduğu idari işlemlerin bir kısmı CBK adı altında bir kısmının da cumhurbaşkanlığı kararı olarak resmî gazetede yayımlandığı görülmektedir.

CBK ile cumhurbaşkanlığı kararlarının neyi ifade ettiğine bakılması gerekmektedir. Çünkü CBK'nın anayasaya aykırı olması durumunda ilgili kararnamenin akıbetine ilişkin yargılama ve karar mercii Anayasa Mahkemesi iken (AY.m.148/1); CBK'lar dışındaki düzenleyici işlemler ile cumhurbaşkanı kararları idari işlem türleri olarak Danıştay tarafından karara bağlanacaktır (2575 Sayılı Danıştay Kanunu m.24/1 a,b). Düzenleyici ya da bireysel işlemin türü yargılama merciinin tespiti açısından önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanına verilen kararname çıkarma yetkisinin daha kolay anlaşılması için genel olarak daha önce uygulanan yani parlamenter sistemdeki olağan ve olağanüstü dönemlerde çıkarılan KHK'ların cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki karşılığı olarak kabul edilebilir. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi önceden uygulanan KHK usulünü CBK'ya dönüştürmek suretiyle yeni bir uygulama alanı oluşturmuştur. Şöyle ki olağan dönemde bakanlar kurulunun yetki kanununa dayanarak çıkardığı KHK'lar cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar kurulunun yetkilerinin cumhurbaşkanına devredildiği göz önüne alındığında cumhurbaşkanına yetki kanununa ihtiyaç duymadan düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmiştir. Yani parlamenter sistemdeki olağan dönem KHK çıkarma yetkisi değiştirilerek cumhurbaşkanına uyarlanmıştır. Bu değişiklik ise yasama organından herhangi bir yetki almadan yani yetki kanununa ihtiyaç duymadan kararname çıkarabilmesidir. Ayrıca cumhurbaşkanının çıkaracağı kararnameler kanun gücünde değildir. Cumhurbaşkanının çıkardığı bu kararnameler kanun gücünde olmayıp

kanun koyucu olan yasama organı tarafından yeni bir düzenleme ile değiştirilebilmesi mümkündür. Olağanüstü dönemde çıkarılan CBK'lar ise TBMM'nin onayına tabi bir işlem olması nedeniyle kanun hükmünde ve temel hak ve hürriyetlere ilişkin düzenleme yapabilme niteliği taşıyan kararnamelerdir. Bu iki CBK dışında kalan cumhurbaşkanının yapmış olduğu atama işlemleri ile diğer düzenleyici işlemler cumhurbaşkanı kararı olarak kabul edilmelidir. Kararname ve karar ayrımının kafa karışıklığına neden olduğu belirtilmelidir. CBK, kanun ve diğer düzenleyici idari işlemler gibi genel, soyut, objektif ve bir kez uygulanmakla tükenmeyen nitelikte düzenleme olarak tanımlamak, cumhurbaşkanı kararlarını da birel niteliğinde işlem olarak belirtmek (İba ve Söyler 2019: 199) sorunu çözmekten ziyade daha karmaşık hale getirmektedir. Cumhurbaşkanının alacağı bazı kararların düzenleyici işlem niteliğinde olabileceği gibi CBK ile bireysel bir işlem tesis etmesi durumunda tanımlamalar durumu karşılayamayacaktır. Her iki duruma ilişkin kararname çıkarılmasında anayasal bir engel söz konusu değildir. Bu değerlendirmelerden hareketle CBK genel anlamda cumhurbaşkanının asli yetki kullandığı yani doğrudan anayasadan aldığı yetkiye dayanarak yaptığı genel düzenleyici işlemler (Ülgen, 2018:14) olarak tanımlayabiliriz. Yavuz'a (2019: 242) göre, CBK'nın, yürütme yetkisine ilişkin konularda, Anayasada kanunla düzenlenmesi emredilmemiş veya henüz kanunlarla düzenlenmemiş alanlar ile anayasa belirtilen münhasır alanlarda, cumhurbaşkanının çıkardığı düzenleyici işlemlerdir. CBK'nın temel özelliğini, düzenleyici işlem olan bu yetkinin doğrudan anayasa dayanması, anayasal kaynaklı olması olarak belirtir.

CBK'ları üç başlık altında inceleyebiliriz. Olağan dönem CBK'ları, Olağanüstü dönem CBK'ları ve anayasada açıkça CBK ile düzenlenmesi öngörülen münhasır ya da mahfuz yetki kapsamında olduğu iddia edilen alana ilişkin kararnameler.

2.5.2. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Olağan dönem CBK'ları incelemeden önce cumhurbaşkanına anayasada verilen kararname düzenleme yetkisinin asli bir yetki olup olmadığına bakmak gerekmektedir. Asli (ilkel) düzenleme yapma yetkisi, bir organın bir konuyu araya herhangi bir başka hukukî işlem girmeksizin ya da belli bir hukukî işleme dayanmaksızın anayasa kaynaklı bir yetki ile doğrudan

düzenleme yapabilmeyi ifade eder (Özbudun, 2018 Akt, Küçük ve Doğan 2019). Bir diğer ifadeyle asli düzenleme yapma yetkisi, bir organın belli bir konuda doğrudan anayasadan aldığı yetkiye dayanarak düzenleme yapabilme ve kural kayabilme yetkisi olarak da tanımlanabilir. Bu asli yetki yasamaya ait olan bir yetkidir. Yasamanın asli ve genel olma kuralının sonucu olarak yasama herhangi bir konuda kanun çıkarabilmesi için anayasada açıkça yetkilendirilmesine gerek olmadığı gibi anayasada düzenlenmemiş bir konu ile ilgili olarak da kanun çıkartabilme yetkisine sahip olmasıdır. Anayasa Mahkemesinin örtülü ödenekle ilgili cumhurbaşkanına kararname ile düzenleme yapabilme yetkisine ilişkin kanun hükmünün iptal müracaatı için verdiği gerekçeli kararında yasama yetkisinin asliliği ve genelliğini tanımlamış ve sınırlarını belirlemiştir. Bu karara göre; Anayasa yasama yetkisinin TBMM'ye ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği kuralını belirtmiştir. Bu nedenle TBMM'nin sahip olduğu yasama yetkisi genel ve asli niteliktedir. Yasama yetkisinin asli olmasından maksat bu yetkinin doğrudan anayasadan kaynaklandığı ve yasama organının kanun yapabilmesi için başka bir organ veya merciden onay ve yetki almaksızın düzenleme yapabilmesidir. Yasama yetkisinin genelliği ise anayasaya aykırı olmamak şartıyla kanunla her alanın düzenlenebileceği yani konu itibarıyla sınırlama olmadığını ifade eder. Anayasa'da belirtilen istisnalar dışında TBMM dilediği her konuyu dilediği ölçüde kanunla düzenleme yetkisine sahiptir. Bu durumun tek istisnası ise anayasada yer alan temel ilke ve esaslar ile kurallara aykırı olmamasıdır (AYM, E.2015/42 K. 2017/8).

Yasama yetkisinin asliliğine karşın; yürütme organının yetki alanına giren tali yetki olarak kabul edilen düzenleme yapma yetkisi ise asli bir yetki olmayıp kanunlara dayalı dolaylı bir yetkidir. Yürütme organının düzenleme yapma alanı anayasal istisnalar dışında kanunlara dayalı yani doğrudan düzenleme yapabilme yetkisini barındırmayan tali, ikinci bir yetki olarak kabul edilir.

6771 Sayılı Anayasada değişikliğine ilişkin kanunun geçici 21/B maddesi; CBK ile düzenlenmesi belirtilen konulara ilişkin değişiklikler cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde yapılır. Bu düzenleme 24 Haziran 2018 seçimleri sonucu seçilen cumhurbaşkanının 9 Temmuz 2018 tarihinde yemin ederek göreve başladığı tarih itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Anayasada belirtilen CBK'lara ilişkin hükümler cumhurbaşkanının resmi olarak göreve başlama tarihi ile yürürlüğe girmiştir. Bu anayasal

düzenlemenin gereği olarak CBK ile anayasada belirlenen sınırlar kapsamında Türk idari yapısı yeniden oluşturulmuştur.

CBK'ları düzenleyen anayasa hükümleri incelendiğinde karşımıza çıkan tabloyu şu şekilde değerlendirebiliriz. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin sayıldığı AY.104/17. maddeye göre;

- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilir.
- Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler CBK ile düzenlenemez.
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK çıkarılamaz.
- Kanunda açıkça düzenlenen konularda CBK çıkarılamaz.
- CBK ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır.
- TBMM aynı konuda kanun çıkarması durumunda CBK hükümsüz hale gelir.

Cumhurbaşkanına anayasadaki bu madde ile yürütme yetkisine ilişkin konularda asli düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu duruma ilişkin, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin önemli bir özelliği olarak cumhurbaşkanına belirli konularda ilk elden düzenleme yapma yetkisinin verildiğini belirtmiştir. Yürütmenin diğer düzenleyici işlemlerinden farklı olarak bu yetkinin anayasa kaynaklı olduğu ve belirlenen yetki çerçevesinde herhangi bir kanuna dayanmadan ya da yasama organının onayı olmadan düzenleme yapabileceğini ifade etmiştir. Anayasadaki bu düzenleme cumhurbaşkanına yürütme yetkisiyle sınırlı olmak kaydıyla genel bir kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetki cumhurbaşkanının genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda CBK çıkarabilmesi ve ilk elden asli düzenleme yapabilmesi olarak belirtilmiştir (AYM, E.2019/31 K.2020/5). Bu tanımdan hareket ile yukarıda belirtilen maddede cumhurbaşkanına tanınan CBK ile düzenleme yapma yetkisi asli bir yetkidir. Belirtilen alanı doğrudan doğruya düzenleme yetkisine sahiptir. Aksi görüş olarak 104/17 ile cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verilmiş olsa da asli bir yetki olmadığı bu nedenle kanunla yetkilendirme yapmasının zorunlu olduğu savunulmuştur. Bu görüş, anayasa hükmündeki

kanunlara bağılılığı ve sınırlılığı içeren ifadeler ile Anayasa Mahkemesinin daha önce verdiği kararlara dayanmaktadır. Buna göre Anayasanın 104. maddesinin, 108.,118. ve 106. maddelerindeki gibi doğrudan verilmiş bir asli düzenleme yetkisinin olmadığı kabul edilmelidir (Yıldırım, T. 2017: 25). Anayasa cumhurbaşkanına açıkça kararname ile kural koyma, düzenleme yapma yetkisi vermiştir. Ancak bu yetkinin hangi konularda ve nasıl kullanılması gerektiğine ilişkin olarak sınırlandırmalar getirmiştir. Her ne kadar belirlenen yürütmeye ilişkin konularla sınırlandırılmış olsa bile cumhurbaşkanı asli düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Bu alanda ilk elden kural koyabilir. Bunun için kanundan icazet almasına gerek yoktur. Anayasa zaten düzenleme yapma yetkisini doğrudan cumhurbaşkanına vermiştir. Ulusoy (2017), kamu hukuku açısından Fransa’da olduğu gibi yürütme organına CBK ile anayasal sınırlarının belirtildiğı, kanun alanından bağımsız asli düzenleme alanı oluşturulduğunu savunmuştur.

Bu hükümler doğrultusunda cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetisi ve kapsamı ile sınırları açıkça belirlenmiştir. Bu düzenleme doğrultusunda;

1. Cumhurbaşkanı sadece yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilir. Yürütme yetkisini dışında kalan konularda kararname çıkaramayacaktır. Bu durumun sonucu olarak cumhurbaşkanının sınırsız bir kararname çıkarma yetkisi yoktur. Ancak burada yürütme yetkisine ilişkin konuların neler olduğu konusunda bir tanım yapılmadığından dolayı yürütme yetkisine ilişkin konular tabirinin, sınırlarının belirsiz olduğu ve çok geniş bir alanı kapsadığı gerekçesi ile tartışmalı olarak değerlendirilmiştir (Atay, 2019: 584). Cumhurbaşkanı kararnamelerinin konu alanının genişletilmiş olması ve olağan dönem CB kararnamelerinin meclis onayına sunulma zorunluluğunun olmaması yürütmeye asli düzenleme yetkisinin verildiğı bu nedenle yasamanın yetkisinde olan ilk elden kural koyma yetkisinin yürütme organına da tanındığı ifade edilmiştir (Ardıçoğlu, 2017: 37). Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan bu kararnamenin niteliğı ise tek taraflı bir idari işlemdir. Bu yetki yalnızca cumhurbaşkanına ait bir yetki olup, herhangi bir organ ya da makamın teklifine veya onayına gerek duymaksızın kararname çıkarma yetkisine sahip olması anlamına gelir (Gözler, 2018 akt: Akyılmaz, 2019: 193).

2. CBK yürütme yetkisi kapsamında olsa bile temel hak ve hürriyetlere ile kişi hak ve ödevleri olan (AY, m.12-40); kişinin dokunulmazlığı ve maddi ve manevi varlığı, zorla çalıştırma yasağı, kişi hürriyeti ve güvenliğı, özel hayatın gizliliğı ve korunması, konut

dokunulmazlığı, haberleşme hürriyeti, yerleşme ve seyahat hürriyeti, din ve vicdan hürriyeti, düşünce ve kanaat hürriyeti, düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti, bilim ve sanat hürriyeti, basın hürriyeti, dernek kurma hürriyeti, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, mülkiyet hakkı, hak arama hürriyeti, kanuni hakim güvencesi, suç ve cezalara ilişkin esaslar, ispat hakkı, temel hak ve hürriyetlerin korunması hakkı gibi haklara ilişkin alanlarda kararname ile düzenleme yapılamaz. Ayrıca siyasi hak ve ödevler (AY, m.66-74) olan vatandaşlık, seçme seçilme siyasi faaliyette bulunma, parti kurma, partilere girme ve partilerden ayrılma, kamu hizmetlerine girme hakkı, vatan hizmeti, vergi ödevi, dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı gibi haklara ilişkinde CBK ile düzenleme yapılamaz. Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir (AY, m.13). Anayasanın bu hükmü ile temel hak ve hürriyetlere ilişkin sınırlamaların sadece kanunla yapılabileceği belirtildiği için bu alanlarda herhangi bir istisna getirmemiş olsa bile CBK ile düzenleme yapılamaz. Bu hakların dışında anayasada yer alan ve ekonomik haklar bu kapsamda sayılmadığı için kanunla getirilen sınırlamalar hariç CBK ile düzenlenebilecektir. CBK ile sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler konusunda sadece pozitif bir düzenleme yapma yetkisi tanındığı, bu nedenle sosyal ve ekonomik hakların kararname ile sınırlandırılmasının mümkün olmadığı ancak hakların genişletilebileceği (Kapusuzoğlu ve Şengün 2018: 73) savunulmuştur.

3. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilen alanlarda CBK ile düzenleme yapamayacaktır. Münhasıran sözcüğünün ne anlama geldiğine ilişkin anayasal karşılığının belirlenmesi gereklidir. TDK sözlüğü münhasıran sözcüğünün anlamını; “yalnız, özellikle” olarak tanımlamıştır. (www.sozluk.gov.tr) Anayasa Komisyonu tutanaklarında Anayasa kanun teklifini hazırlayan iki parti milletvekillerinin CBK’lar ile münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda düzenleme yapamayacağını belirtmişlerdir. Bu münhasır kanun alanı olarak da Anayasa’da 82’inci maddede belirtilen “kanunla düzenlenir” hükümlerinin tamamını kapsadığı belirtilmiştir (TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, 2016). Bu görüşü destekler nitelikte Anayasa Mahkemesinin hangi konuların münhasıran kanunla düzenleneceğine ilişkin anayasada özel bir hüküm bulunmamakla beraber Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarında anayasa koyucunun kanunla düzenlenmesini öngördüğü konuların bu kapsamda görülmesi gerektiğini

belirtmiştir. Anayasa’da kanunla düzenleneceği belirtilen alanlarda cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi bulunmamaktadır (AYM, E.2019/31 K.2020/5).

Yürütme başlığı altında Anayasada münhasıran kanunla düzenleneceği belirten hükümler şunlardır:

-Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin diğer usul ve esaslar kanunla düzenlenir (AY, m.101/son).

-OHAL’de vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15 inci maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandıracağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir (AY, m.119/5).

- İdarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceğine ilişkin hüküm (AY, m.123).

-Kamu tüzelkişiliğinin hem kanunla hem de CBK ile kurulacağına ilişkin hüküm (AY, m.123/2).

-Hangi yönetmeliklerin resmî gazetede yayımlanacağını kanunla belirleneceği (AY, m.124/2).

- OHAL ile seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile idare mahkemelerinin yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin kanunla sınırlandırabileceği (AY, m.125/7).

- Kamu hizmetleri gereği birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenebileceği (AY, m.126/3).

- Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri kanunla düzenlenir (AY, m.127/2).

Mahalli idareler kapsamında özel yönetim biçimleri kanunla düzenlenir (AY, m.127/3).

- Merkezi idarenin, mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisi kanunla düzenlenir (AY, m.127/5).

- Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir (AY, m.127/6).

- Memurların nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ile özlük işleri kanunla düzenlenir (AY, m.128/2).

-Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla düzenlenir (AY, m.128/3).

- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak... Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır (AY, m.129/4,5).

- Üniversiteler kanunla kurulur (AY, m.130).

-YÖK ve üniversitelere devletin sağladığı mali kaynakların kullanılması kanunla düzenlenir. Kanunun belirlediği usul ve esaslara göre; rektörler cumhurbaşkanınca, dekanlar ise Yükseköğretim Kurulunca seçilir ve atanır (AY, m.130).

-Yükseköğretim Kurulunun teşkilatı, görev, yetki, sorumluluğu ve çalışma esasları kanunla düzenlenir (AY, m.131).

-TSK ve emniyet teşkilatına bağlı yükseköğretim kurumları özel kanunlarının hükümlerine tabidir (AY, m.132).

- Radyo ve televizyon istasyonları kurmak ve işletme şartları kanunla düzenlenir (AY, m.133/1).

- RTÜK'ün kuruluşu, görev ve yetkileri, üyelerinin nitelikleri, seçim usulleri ve görev süreleri kanunla düzenlenir (AY, m.133/2).

- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumunun; kuruluşu, organları, çalışma usulleri ve özlük işleri ile kuruluşuna dâhil kurumlar üzerindeki yetkileri kanunla düzenlenir. (AY, m.134/son).

- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kurulması ve organlarının seçilmesi ile üst kuruluşları kanunla kurulur. Bu meslek kuruluşları üzerinde devletin idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir (AY, m.135/1,5).

- Diyanet İşleri Başkanlığının görev ve yetkileri kanununla düzenlenir (AY, m.136).

- (Kanunsuz Emir) Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır (AY, m137/son).

Yürütme başlığı altındaki bu hükümlerin dışında yürütme ile ilgili olsa bile anayasada sadece kanunla düzenlenmesi gereken anayasa hükümlerinden de kısaca bahsetmek gerekir. Anayasada üçüncü bölümde Sosyal ve Ekonomik Ödevler başlığı altındaki AY, m.42, 43, 44, 46, 47, 50, 51, 53, 54, 56, 61, 63. maddelerinde kanunla düzenlenir hükümleri gereği bu alana ilişkin cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılamayacaktır.

Anayasanın dördüncü bölümündeki siyasi haklar ve ödevler başlığı altındaki hükümlerden kanunla düzenleneceğine ilişkin hüküm olan maddeler ise; AY, m.66, 67, 68, 69, 71, 73, 74. maddelerdir. Anayasanın 104/17 maddesi, siyasi haklar ve ödevlere ilişkin hususlar CBK ile düzenlenemez diye bir hüküm getirmiştir. Anayasa siyasi hak ve ödevlerin kanunla düzenlenmesi gerektiğine ilişkin bir hüküm içermemiş olsa bile CBK'ların düzenleme alanı dışındadır. Anayasada kanunla düzenlenmesi gereken hususlara ayrıca yer verilmiş oldu.

Anayasanın yargı başlığı altındaki hükümlerden AYm.139, 140, 141, 142, 144, 147, 148, 149, 154, 155, 158, 159, 160. maddelerinde kanunla düzenlenmesi belirtilen hususlarda CBK düzenlenemez. Anayasanın mali ve ekonomik hükümler başlığı altında 161,165,166,167,168,169,170. maddelerinde kanunla düzenlenmesi gereken hususları düzenlediği için bu alanlarda yürütme ile ilgili olsa bile CBK çıkarılamaz.

4. Kanun yürütme alanına ilişkin olarak bir hüküm koymuş ise yani kanunda açık hüküm bulunan hallerde CBK düzenlenemez. Anayasanın bu hükmünde belirtilen kanunda açıkça düzenlenen hususlardan neyin anlaşılması gerektiği belli değildir. Kanunda “açıkça” düzenlenen hususlardan ne anlaşılması gerektiği konusunda tekrar anayasaya müracaat etmek gerektir. 1982 Anayasası incelendiğinde sekiz yerde açıkça ifadesi geçmektedir. Bu ifadelerde de tartışmaya mahal olmayacak şekilde bariz olan anlamında kullanıldığı görülmektedir. Bu nedenle kanunda açıkça düzenleme tabirinden anlaşılması gerekenin belli bir konuda kanun

koyucunun tartışmaya ya da yoruma olanak vermeyecek şekilde bir düzenleme yaptığının ortalama akla sahip herkes tarafından anlaşılabilir olmasıdır. Zımni yoruma dayalı bir çıkarım yapılamayacak derecede net bir düzenleme olarak anlaşılmalıdır. Kanunda açıkça düzenlenen ifadesinden Gürsel (2019: 416) ise, “kanunda düzenlenen konularda” olarak anlaşılması gerektiğini ifade etmiştir. Adadağ (2019: 266), kanunda açıkça düzenlenmiş konularda, CBK’lara konu yönünden düzenleme yapma yasağı getirildiği belirtilmiştir. Kanunun açıkça düzenlediği alanda kararname ile düzenleme yapılırsa, bu düzenleme konu yönünden anayasaya aykırı olacağını belirtmiştir.

Bu hususta ya yasama organı kanunda açıkça düzenlenenden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin bir düzenleme yapması ya da Anayasa Mahkemesi tarafından bu hükmün anayasaya aykırılık iddiası ile baktığı bir davada açıklaması ya da içeriğini doldurması gereklidir. Yoksa bu düzenlemede doktrinde tartışmaya devam edecektir.

5) Olağan dönem CBK’lara anayasa ile getirilen bir sınır da CBK ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağına ilişkindir. Bu anayasa hükmü CBK ile kanunların çelişmesi durumunda yani aynı konuda birbirleri ile çelişen hükümleri ihtiva etmesi durumunda kanunları normlar hiyerarşisinde üstte koymak suretiyle sorunu çözmüştür. Kanunda belirtilen hüküm esas alınır ve CBK’daki hükümler uygulanmaz.

6) Son olarak CBK ile düzenlenen bir alana ilişkin hükümler, TBMM’nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda CBK hükümsüz hale gelir. Yasama organı cumhurbaşkanı tarafından kararname ile düzenlenen bir konuda kanun koymak suretiyle CBK düzenleyici işleminin uygulamasına son verebilir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere yasama iradesi yürütme idaresinden üstün tutulmuştur. Böylece kanun koyucu beğenmediği ya da hukuken uygun görmediği ve kanunla da henüz düzenlenmemiş bir alanda kanun koymak suretiyle CBK’yı hükümsüz kılabilir. Hükümsüz kılmaktan anlaşılması gereken ise uygulamasına son vermektir. İdari işleme artık konu edilemeyecek ve herhangi bir hukuki sonuç doğuramayacak hale gelmektedir. Çünkü aynı konuda normlar hiyerarşisinde daha üstte olan kanun hükmünün CBK’dan üstün olmasının bir sonucudur. Yasama organının kanun çıkarılmasıyla birlikte artık hükümsüz hale gelen CBK’ya dayanılarak idare tarafından yapılan iş ve işlemler hukuki temelini yitirdiği için hukuka aykırı hale gelecektir.

2.5.3. Olağanüstü Hal (OHAL) ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Olağanüstü hal, Cambridge sözlüğünde “state of emergency” olarak ifade edilen durumu; aşırı tehlikeli ve zorlu durumların üstesinden gelmek için alınan geçici bir kurallar sistemi olarak tanımlamıştır. Cambridge Amerikan sözlüğünde ise: aşırı olumsuz hava şartları ya da savaşın neden olduğu durumlarda hükümetin özel yetkilerle güçlendirildiği durum olarak ifade etmiştir (www.dictionary.cambridge.org). Esen (2008: 8), olağanüstü hali; afet, ayaklanma, savaş gibi olağandışı hallerin devletin olağan hukuk kural ve yöntemlerle üstesinden gelemeyeceği durumlarda mevcut olağandışı hali ortadan kaldırabilmek için başvurduğu istisnai yönetim biçimi olarak tanımlar.

Bu tanımlamalardan yola çıkarak olağanüstü hali şöyle tanımlanabilir; devletin ya da hükümetin olağan kanuni ve idari yöntemler ve tedbirler ile sorunu çözmekte zorlandığı ister doğal afet kaynaklı ister insan kaynaklı olan tehlikeli, zorlu durumların üstesinden gelmek için yürütmeye olağan yetkilerinin üstünde yetki verildiği bir yönetim usulüdür. Olağanüstü halin hukukumuzda uygulanan usul üzerinden bir tanımlama yapılması gerekirse; anayasa belirtilen sebeplerin ortaya çıkması durumunda cumhurbaşkanı tarafından ilan edilen, öngörülen süre ve belirlenen coğrafi bölge içerisinde temel hak ve hürriyetlerin sınırlandığı ya da geçici olarak durdurulduğu olağan dışı bir yönetim usulüdür. Olağanüstü hâl yönetim usullerine başvurulmasındaki temel amacın, olağanüstü hali doğuran nedenler bertaraf edilmesini sağlamaktır. Devletin veya toplumun varlığının ya da kamu düzeninin ağır tehdit veya tehlikeler altında bulunması nedeniyle söz konusu tehdit veya tehlikelerin bertaraf edilmesi için temel hak ve özgürlüklerin olağan döneme kıyasla daha fazla sınırlandırılması sonucunu doğuran yönetim şeklidir (AY. Mah. 24/7/2019 Tarih E.2018/73 K. 2019/65 Sayılı Karar R.G. T. 29/11/2019 S. 30963).

1982 Anayasası cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden önce iki farklı olağanüstü yönetim usulü benimsemişti. Bunlar olağanüstü hal ve sıkıyönetim idi. Farklı hukuki sonuçları olan bu iki yöntemden sıkıyönetim usulü yapılan anayasa değişikliği ile kaldırılmıştır.

Anayasanın sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali olarak düzenlenen 122'inci maddesi ilga edilmiştir. Böylelikle anayasada sadece olağanüstü hal yönetim usulü kalmıştır.

Anayasa 119'uncu maddesi olağanüstü hal yönetimi başlığı altında düzenlenmiştir. Aşağıda belirtilen şartlar olağanüstü halin gerekçeleri olarak belirtilebilir;

- Cumhurbaşkanı; savaş, savaşı gerektirecek bir durumun ortaya çıkması,
- Seferberlik, ayaklanma, vatan veya cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın olması,
- Ülke ve milletin bölünmezliğini iç veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması,
- Anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik genel şiddet hareketlerinin ortaya çıkması,
- Şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması, tabîî afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması, durumunda ülkenin tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere OHAL ilan edilebilmektedir.

Anayasa cumhurbaşkanına, yukarıdaki belirtilen sebeplerin ortaya çıkması durumunda ülkenin tamamında ya da bir kısmında 6 ayı geçmemek üzere OHAL ilan etme yetkisi vermiştir. OHAL ilanı ile birlikte OHAL'in uygulandığı süre ve coğrafi alanda temel hak ve hürriyetlere ilişkin sınırlamalar getirilebilmektedir. 1982 Anayasası temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasının ancak kanunla ve anayasada sayılan sebeplere bağlı olarak yapılacağını (AYm.13) belirttikten sonra temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması başlığı altında OHAL durumunda temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasını kısmen veya tamamen durdurulabileceği (AY, m.15) istisnasını getirmiştir. Bu hüküm olağanüstü dönemlerde çıkarılacak olan CBK'ların anayasanın 119'uncu maddesi ile birlikte sınırlarını belirten düzenlemedir.

OHAL kararı, verildiği gün resmî gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur. TBMM gerekli gördüğü takdirde OHAL'in süresini kısaltabilir, uzatabilir veya OHAL'i kaldırabilir. Cumhurbaşkanının talebiyle TBMM dört ayı geçmemek üzere OHAL süresini uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz. (AYm.119/2, 3, 4).

OHAL ilan edildikten sonra cumhurbaşkanı, OHAL'in gerekli kıldığı konularda, temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi haklar ve ödevler dâhil CBK çıkarılabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler resmî gazetede yayımlanır, aynı gün TBMM'nin onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerle TBMM'nin toplanamaması durumu hariç; OHAL süresinde çıkarılan CBK'lar üç ay içinde TBMM'de görüşülür ve karara bağlanır. Bu süre zarfında görüşülmeyen ve karara bağlanmayan CBK'lar kendiliğinden yürürlükten kalkar (AYm.119/5, 6). Bu üç aylık sürenin uzun olduğu ve cumhurbaşkanının TBMM tarafından reddedilen kararnameyi tekrar çıkarması önünde engel olmadığı nedeniyle (Selin, 2016: 61) eleştirilmiştir. Bu üç aylık süre cumhurbaşkanının çıkardığı kararnamelerin TBMM'de görüşülmesine ilişkin süredir yoksa cumhurbaşkanı çıkardığı kararnameler resmî gazetede yayımlandığı gün meclise sunulmak zorundadır. Bu nedenle TBMM'nin cumhurbaşkanı kararnamelerini hemen görüşmesi noktasında bir engel yoktur. Ancak her hâlükârda 3 ay içinde zorunlu görüşme süresi öngörülmüştür.

Anayasa, olağanüstü hallerde çıkarılan CBK kanun hükmünde olduğunu açıkça belirtmiştir (AY, m.119/6). Bu nedenle normlar hiyerarşisinde kanuna denktir.

Yukarıda belirtilen anayasa hükmünden de anlaşıldığı üzere OHAL döneminde çıkarılacak kararnamelerin özelliklerini ve olağan dönemdeki kararnamelerle benzer ve farklılıkları belirtilecek olursa;

- OHAL dönemindeki CBK ile olağan dönem CBK çıkarma yetkisi cumhurbaşkanına aittir.

- Her iki CBK da Resmi Gazete 'de yayımlanır.

- OHAL döneminde CBK çıkarılabilmesi için OHAL ilanı gerekirken sebeplerin ortaya çıkması gerekirken olağan dönem CBK çıkarılmasında herhangi bir kısıtlama yoktur.

- OHAL döneminde çıkarılan CBK, OHAL'in gerekli kıldığı konularda ve Anayasanın 15. maddesindeki sınırlar içerisinde kalmak şartıyla her türlü düzenleme yapılabilecek iken olağan dönem CBK'sı ile yürütmeye ilişkin konularda ve anayasanın temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi haklar ve ödevler ile Anayasa 104. maddedeki diğer kısıtlamalar hariç düzenleme yapabilir. Olağanüstü hal döneminde çıkarılan CBK'lar AY, m.15 de belirtilen uluslararası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek ve durumun gerektirdiği ölçüde

temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilmektedir. Ancak savaşta meydana gelen ölümler haricinde, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulamayacağı; kimsenin din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamayacağı ve suçlanamayacağı; suç ve cezaların geçmişe yürütülemeyeceği, mahkeme kararı olmadan kimsenin suçlu sayılamayacağı hükmü OHAL CBK'larının düzenlenmesinde tek kısıtlamadır. Bu kısıtlama haricinde her türlü yasal düzenleme yapılabilecektir. Olağanüstü hal CBK'sının düzenleme alanı daha geniş ve temel hak ve hürriyetlere sınırlama getirebilecek niteliktedir.

- Olağanüstü hal döneminde çıkarılacak CBK, kanun hükmünde iken; olağan dönemde çıkarılan CBK'lar normlar hiyerarşisinde kanunların altındadır.

- Olağan dönem CBK'ları TBMM'ye sunulmaz. Ancak olağanüstü hal döneminde çıkarılan CBK'lar 3 ay içinde TBMM'de görüşülür ve karara bağlanır. Olağanüstü hal döneminde çıkarılan CBK'lar üç ay içerisinde TBMM'de görüşülmez ise CBK kendiliğinden yürürlükten kalkar. Bu hüküm ile CBK'ların meclisin denetiminden kaçılmasının önüne geçerek TBMM'de karara bağlanmasını zorunlu hale getirmiştir.

- Olağan dönem CBK'ları çıkarmak için süre zaman ve yer konusunda bir kısıtlama yok iken; Olağanüstü hal döneminde çıkarılan CBK'larda OHAL süresi içerisinde çıkarılır ve OHAL ilan edilen bölgede uygulanır.

- Olağan dönem CBK'larına karşı şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılabilir iken; Olağanüstü hal döneminde CBK'lara karşı Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılamaz (AY, m.148). Olağanüstü hal döneminde çıkarılan CBK'ları üzerindeki tek denetim yasama organı TBMM tarafından yapılacak olan siyasi denetimdir (Gözler, 2018: 385). Olağanüstü hal döneminde çıkarılacak olan CBK'ların sadece siyasi bir denetime tabi olması hukuken sıkıntılı bir durum olarak belirtilmiştir. OHAL CBK'ları ile yapılan düzenlemelerin hem AYm.119 hem de AYm.15. maddesindeki anayasal sınırlamalar içerisinde kalıp kalmadığının tespitinin kimin tarafından yapılacağı belirsizdir. Bu nedenle sadece siyasi bir denetimle yetinmek hukuk güvenliği açısından olumsuz bir durum olarak değerlendirilebilir. OHAL CBK'larının TBMM tarafından kabul edilmesi usulünün

kanun olarak kabul edilerek Anayasa Mahkemesince denetlenmesine imkân sağlanması hukuk güvenliği açısından daha doğru bir uygulama olacağı belirtilebilir.

Yukarıda belirtilen esaslardan da anlaşılacağı üzere anayasa olağan dönem cumhurbaşkanı kararnameleri ile olağanüstü hal dönem CBK'lar için farklı bir düzenleme alanı ve hukuki sonuçları itibariyle etkileri farklı bir düzenleme öngörmüştür. Her ne kadar yetki bakımından cumhurbaşkanı tarafından çıkarılsa da kararnamelerin konu, süre, normlar hiyerarşindeki yeri ve denetim usulleri olarak farklı olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle CBK denildiğinde hukuki etki ve sonuçlarının aynı ismi taşıması nedeniyle aynı olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. Ayrıca bu iki alan dışında anayasada CBK ile düzenlenecek özel bir alan oluşturulduğu da göz önüne alınırsa CBK'ların farklı hukuki rejimler düzenlediği ortaya çıkacaktır. Mahfuz alan olarak kabul edilen ve sadece CBK ile düzenleneceği iddia edilen, yasama organının bu alanda kanun çıkaramayacağı savunulan bu alan üçüncü bir CBK türü olarak kabul edilebilir.

2.5.4 Anayasada Açıkça Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile Düzenlenmesi Öngörülen Alanlar (Mahfuz Alan Tartışması)

Olağan dönem ve olağanüstü hal dönemi CBK'larına ek olarak üçüncü bir CBK alanı olarak doktrinde kabul edilen bir tür oluşturulmuştur. Doktrinde mahfuz alan olarak ifade edilen cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi tartışmalı bir alan olarak varlığını sürdürmektedir.

Mahfuz alan nedir? Yasamanın kanuni düzenleme yapabilmesine getirilen sınırlama olarak ifade edilebilir. Bu alanın, sadece yürütme organının düzenleyici işlem yapabildiği alan olarak kabul edilir. Yasama yetkisinin genelliği ilkesinin istisnası olarak belirtilmiştir. Yasama yetkisinin genelliği ilkesi, yasama organının her konuda kanun çıkarabilme yetkisine sahip olduğu ve bu nedenle konu açısından bir sınırlamanın olmadığı kabul edilmektedir. Anayasada hiçbir şekilde düzenlenmemiş bir alanda bile yasama organı düzenleme yapabilir. Yasama yetkisinin genelliği ilkesi üç unsuru içerir; ilk olarak anayasaya aykırı olmamak şartıyla yasamanın kanun düzenleme alanının konu açısından sınırlandırılmamış olmasıdır. İkicisi ise yürütme organına bırakılmış bir mahfuz alanının olmaması gerekir. Son olarak, yasama

organının her konuyu dilediği ayrıntıda düzenleyebilmesidir (Gözler, 2011: 822, Başlar, 2007: 23). Aslında tartışmanın başlama noktası da burasıdır. Yasama yetkisinin genelliği göz önünü alındığında anayasada CBK ile düzenlenmesi gerektiği belirtilen konularda yasama organının kanun çıkarıp çıkaramayacağını tespiti önem arz eder. Anayasada daha önce yasama organınca düzenlenmesi gereken bazı alanların ya da konuların anayasa ile yürütme organının düzenleme alanına bırakılması konu bakımından yasama yetkisinin devredildiği ve sonuç olarak yasamanın asli ve genel olduğu ilkesi belirtilen alanlarda ortadan kalktığı iddia edilmiştir (Kanadoğlu, 2018: 645).

Mahfuz alanla ilgili farklı iki görüş ortaya çıkmaktadır. İlk olarak mahfuz alan olarak ifade edilen ve anayasada CBK ile düzenleneceği belirtilen konularda yasama organının kanun çıkaramayacağı bu nedenle buradaki alanda sadece yürütme organının düzenleme yapabileceğini savunulan görüştür. Diğer görüş ise yasamanın genelliği ilkesi ve anayasada belirlenen alanların kanunla düzenlemez hükmünü içermediği ve dolayısıyla CBK ile düzenlenen alanda yasama organı kanun çıkarmak suretiyle kararnamenin hükümlerini değiştirebileceği gibi hükümsüz kılabilmesine ilişkin görüştür. Mahfuz alan tartışmasına neden olan anayasadaki hükümler incelenecek olursa CBK ile düzenlenecek alanlar anayasada şu şekilde belirtilmiştir:

- Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi CBK ile düzenlenir (AY.m.104/9).

- Cumhurbaşkanının, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasını CBK ile yapar (AY. m.106/11).

- DDK'nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, CBK ile düzenlenir (AY.m.108/4).

- MGK Genel Sekreterliğinin Teşkilatı ve Görevleri CBK ile düzenlenir (AY.m.118/6).

Bu hükümlerde belirtilen konularda TBMM'nin kanun çıkarıp çıkaramayacağını doktrinde tartışmalıdır. 1982 Anayasasının mülga 107. Maddesinde, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri CBK ile düzenlenir hükmünü içermektedir. Parlamenter sistemde CBK ile düzenleme yapılabilecek tek alan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin teşkilat ve personel yapısına ilişkin konu alanı idi.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öngören anayasa değişikliğiyle cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi verildiği gibi hem de verilen bu yetkisinin sınırları açıkça belirlenmiştir. Bu yetkiler göz önüne alındığında anayasada belirtilen yukarıdaki konular ile sayılan birimler ve bakanlıkların düzenlenmesinde CBK tek düzenleyici işlem haline getirildiği iddia edilmiştir (Yıldırım, T. 2017: 16). Böyle bir ön kabul ile belirtilen alanlarda idare hukukundaki temel ilke olan “kanuni idare” ilkesine önemli ve kapsamlı istisna getirildiği belirtilmiştir (Yasin, 2019: 316). Ulusoy (2017), bu durumu yasallık ilkesinde “yumuşama” olarak ifade etmiştir. Selin (2016: 56) ise, bu dört alanla ilgili olarak, cumhurbaşkanına verilen yetkinin yasama niteliğinde düzenleme yapma yetkisi olduğunu belirtmiştir.

Mahfuz alan olarak ifade edilen anayasadaki dört maddedeki konuların sadece CBK ile düzenlenebileceğini ve yasama organının bu alanda düzenleme yapamayacağını belirten görüşlerin gerekçelerine bakılacak olunursa;

-Anayasadaki lafzi yorum üzerinden yapılan değerlendirmeye göre anayasa hükümlerinde münhasıran kararname ile düzenlenir hükmü olmasa bile “CB kararnamesi ile düzenlenir” sözcüğünün anayasada kullanılmasının anlamı, CBK dışındaki işlemlerle bu alanın düzenlenemeyeceği belirten Gözler, eğer “düzenlenebilir” deseydi o zaman anlamın farklı olacağını belirtmiştir. Gerekçe olarak da kamu tüzel kişiliklerinin kurulmasının hem kanun hem de CBK ile yapılacağını belirten hükmü gösterir. Anayasa koyucunun ayırım yapmaksızın CBK düzenlenir dediği için bu alan mahfuz alandır ve yasama bu alanda kanuni düzenleme yapamaz (Gözler, 2018: 888). Yeniay’a (2018: 113) göre, anayasa cumhurbaşkanına mahfuz alanda belirtilen konularla ilgili olarak takdir yetkisi vermemiştir. Bu alanları CB kararnamesi ile zorunlu olarak düzenlemesi gerekmektedir. Anayasanın geçici 21. maddesinde belirtilen cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişikliklerin cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde yerine kararname ile düzenlenir hükmüne istinaden yasama bu alanlarda kanun çıkaramayacağı belirtilmiştir. Anayasa 104. madde yürütme alanına ilişkin olarak cumhurbaşkanına genel anlamda kararname çıkarma yetkisi vermiştir. Bu hükme rağmen ayrıca anayasadaki 4 ayrı maddede CBK ile düzenleme alanı oluşturulması bu alanlarda yapılacak düzenlemelerin sadece CBK ile yapılabileceği belirtilmektedir. Anayasa koyucunun, yürütme ile ilgili bu 4 maddeyi ayrıca düzenlemesi yasamanın belirtilen mahfuz alanlarda kanun koyamayacağını belirtilmektedir. Ülgen (2018:

17), hem Gözler 'in hem de Yeniay'ın belirttiği aynı nitelikteki gerekçelerle 4 madde konusunun mahfuz düzenleme yetkisi kapsamında olduğunu ve özel yetki alanı oluşturularak bu alanlarda yasamanın kanunla düzenlenme yapmasının Anayasa'ya aykırı olacağını ifade etmiştir. Münhasır ya da mahfuz alan olarak yürütme organına kural koyma yetkisi veren ve yasamanın bu alanlarda kural koyamayacağı bir alan oluşturan ülkeler bulunmaktadır. Fransa da yürütme organına yasama organının kanun  ıkartamayacağı münhasır bir düzenleme alanı anayasal olarak kabul edilmiştir (Ertaş, 2019: 2). Yasin, Anayasanın 104/17.madde hükmünü CBK'ları açısından genel hüküm olarak kabul edilmesi gerektiğini olup, ayrıca ve özel olarak anayasada 4 maddede düzenlemiş alanın ‘‘mahfuz bir yetki’’ olduğunu savunmuştur. Farklı gerekçelerle olsa bile bu görüşü destekleyen, yasama organının bu özel alanlarda düzenleme yapamayacağını, mahfuz alan olduğunu ve yasama ilkesinin genelliğinin istisnası olarak kabul eden görüşler de bulunmaktadır (Yıldırım,T. 2017; G rsel, 2019; Küçük ve Doğan 2019; Kapusuzoğlu ve şengün 2018).

Anayasada belirtilen 4 konuda yapılacak düzenlemelerin mahfuz alan olarak kabul edilemeyeceği ve bu nedenle yasama ilkesinin genelliğinin bir yansıması olarak yasama organı kanun çıkarmak suretiyle bu alanlarda düzenleme yapabileceğini savunanlar görüşlerde bulunmaktadır. Anayasadaki bu özel yetkinin münhasır bir yetki olmadığı ve yasama organının yasal düzenleme yapmak suretiyle CBK'yı geçersiz kılabileceği doktrinde tartışmalı konudur. Anayasa'da özel yetki yani münhasır alan kapsamındaki konuların kanunla d zenlenemeyeceğine dair bir hüküm bulunmadığı gibi, bu özel yetki kapsamındaki alanların münhasıran CBK ile d zenleneceklerine ilişkin bir hüküm de anayasada bulunmamaktadır. Yasama yetkisinin genelliği ilkesi ile normlar hiyerarşisinde kanunların açıkça CBK'lardan (AY, m.104)  st n olduğuna ilişkin yapmış olduğu açık düzenleme göz önüne alındığında belirtilen konu ve alanlarda TBMM tarafından kanun çıkarıldığı takdirde CBK'ların hükümsüz hale geleceği belirtilmiştir (Küçük ve Doğan 2019: 16). Cumhurbaşkanına belirtilen 4 alanda özel yetki tanınmış olduğu kabul edilse bile yasama organının kanun çıkarmasına engel bir durum bulunmadığını ve yürütmeye münhasır bir alan oluşturulmadığını ifade etmiştir (Ulusoy, 2017). 1982 Anayasasında yasama yetkisinin kapsamının sayılma yoluyla belirtildiği hiçbir bir düzenleme olmadığı ve anayasada genel olarak ‘‘kanunla düzenleme’’ ilkesinin geçerli olduğu kabul edildiğine göre cumhurbaşkanına özerk alan olarak belirtilen konularda yürütmenin asli

düzenleme alanının genişletildiği ve cumhurbaşkanına münhasır bir alan oluşturulmadığı kabul edilmelidir (Boyar, 2018: 377). Münhasır alanda yasama organının kanuni düzenleme yapamayacağını kabul etmenin pratik bir çözüm olabileceği ancak anayasal temelden yoksun bir iddia olduğu çünkü anayasa yasama organının yetkisini sınırlayacak bir düzenleme yapmadığı gibi, yürütme organına da “münhasır” olarak düzenleme yapma yetkisi vermemiştir (Ardıçoğlu, 2017: 37). Fendoğlu (2019: 509), yasamanın genelliği ilkesi gereği sadece yürütmenin düzenleme yapabileceği ve yasamanın düzenleme yapamayacağı bir alan oluşturulmadığını savunur. Bu nedenle yasama ve yürütme organı bu belirtilen alanlarda kural koyabilir. Anayasa her iki organa da düzenleme yapma imkânı tanımış olmakla beraber hükümlerin çatışması durumunda kanunların üstün tutulacağını (AY, m.104/17) belirtmiştir. Anayasa münhasıran kanunla düzenlenecek alanlardan bahsetmekle beraber münhasıran yürütme tarafından düzenlenmesi gereken alanlardan bahsetmemektedir. Ayrıca anayasa 104/17 TBMM’nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, CBK’nin hükümsüz olacağını belirtmiştir. Bu nedenlerle yasama organının mahfuz alan olarak ifade edilen konularda da düzenleme yapabileceğinin anayasaya daha uygun olacağı kabul edilmelidir (Yıldırım T. 2019:301)

Anayasadaki CBK’ların yetki ve sınırlamaları düzenleyen hükümler göz önüne alındığında mahfuz alanın olmadığına dair şu değerlendirmeler yapılabilir:

1. Anayasanın 104/17 maddesi CBK’ların (OHAL dönemi CBK’ları hariç) normlar hiyerarşisinde kanunların altında bir konumda kabul etmiştir. Bu hüküm aslında CBK’ların normlar hiyerarşisindeki yeri anlamında genel çerçeve hükmüdür ve CBK’ların sınırlarını düzenleyen bir hükmüdür. Anayasa Mahkemesinin, olağan dönemde CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konu ve alanlarda Anayasa’nın 104/17’inci fıkrasında belirtilen sınırlamalara tabi olmayacağına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle anayasanın 104. maddesinde CBK’lar için getirilen sınırlamaların anayasada özel olarak belirtilen konular içinde geçerli olduğunu belirtmiştir (AYM, E.2019/31 K.2020/5). Sonuç olarak anayasanın diğer hükümlerinde belirtilen CB kararnamesi ile düzenleneceği belirtilen hükümlerin ayrıca anayasada belirtilmiş olması bu konularda sadece CB kararnamesi ile düzenleme yapılabileceği anlamı çıkarılamaz. Bilakis kanun koyucunun bu hükümler ile cumhurbaşkanına belirtilen alanlarda tartışmaya mahal vermeyecek şekilde yetki vermek

suretiyle cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin gereği olarak cumhurbaşkanının yürütme alanında sahip olduğu asli norm koyma yetkisini genişletmiştir. Cumhurbaşkanına herhangi bir kanuna dayanmadan doğrudan anayasa kaynaklı kararname ile düzenleme yetkisi verilmiştir. Anayasa, olağanüstü dönemlerde çıkarılan CBK'ların kanun hükmünde olduğu da açıkça belirtmiştir (AY, m.119/6). Bu maddenin mefhum-u muhalifinden diğer maddelerdeki CBK'ların kanuna eşit olmadığı ve normlar hiyerarşisinde kanunların altında bir yerde bulunduğu anlamı çıkarılabilir. Bu durumda anayasadaki 4 alana ilişkin yapılacak düzenlemeleri mahfuz alan olarak kabul edilip, kanuna denk bir düzenleme olduğunu iddia etmek hukuk mantığına uygun değildir.

2. Anayasanın mahfuz alan olarak iddia edilen 4 maddesinde belirtilen konular CBK ile düzenlenir, hükmü sadece CBK ile düzenleneceğine ilişkin bir amir hüküm değildir. Kanun çıkarmak gibi belli bir süreç, zaman gerektiren yasamanın karar alma süreçlerindeki hantal yapının bertaraf edilmesi olarak anlaşılmalıdır. Cumhurbaşkanına yürütmeyi ilgilendiren bir alanda daha hızlı karar almasını sağlayan bir mekanizma oluşturulmuştur. İdarenin etkin, hızlı ve verimli işlemesi için karar alma süreçlerinin kısaltılmasıdır. Değişen ve gelişen dünya şartlarında idari alanda meydana gelecek değişiklikler kolayca CBK ile düzenlenerek idari teşkilat yapısına uyarlanabilecektir. İdareyi ilgilendiren bu hususlarda cumhurbaşkanına daha kolay hareket edebilme alanı açılmıştır. Yoksa yasamaya düzenleme yapma kısıtlaması getirmemiştir. Anayasa 123/3 maddesinde yapılan değişiklik ile kamu tüzelkişiliği kanunla ve kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulacağı hükmündeki “kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanma” kısmı çıkarılarak CBK eklenmiştir. Bu hükümden hareketle kanun koyucu kanuni bir izne ihtiyaç duymaksızın cumhurbaşkanına, CBK ile kamu tüzelkişiliği kurmasına yetkisi vermiştir. Bu hükümden de anlaşılabileceği üzere CBK ile düzenleyici işlem yapma yetkisinin herhangi bir kanuna dayanmadan yapılabilmesine olanak tanınmıştır, yoksa bu alanlarda yasamanın kanun çıkarma yetkisini ortadan kaldırmamıştır.

- Yasamanın genelliği ilkesi göz önüne alındığında CBK ile bazı alanlarda cumhurbaşkanına asli norm koyabilme yetkisinin verilmesi yasama yetkisinin belirlenen konularda anayasa kaynaklı olarak devri olarak kabul edilebilir. Ancak bu devir hiçbir zaman yetkiyi devreden belirlenen konularda düzenleme yapamayacağı anlamına gelmez. Yasama organı aynı zamanda anayasa koyucudur. Anayasa cumhurbaşkanına belli alanlarda kararname

ile düzenleme yetkisi vermekle birlikte bu alanda yasamanın düzenleme yapamayacağı hükmünü de koymamıştır. Bir yasak alan olabilmesi için anayasanın açıkça belirtilen konularda yasamanın düzenleme yapamayacağını ya da sadece CBK ile düzenleneceğine hükmetmesi gerekirdi. Anayasa da böyle bir sınırlama ve hüküm bulunmamaktadır. Ayrıca AK Parti'nin referandum öncesi hazırladığı "Halk Oylamasına Doğru, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" broşüründe de belirttiği üzere, CBK ile düzenlenen alan veya konuda TBMM'nin yapacağı kanuni düzenleme ile CBK'ların hükümsüz hale geleceği ve düzenleyici kural koyma üstünlüğünün yasama organında olduğunu açıkça belirtmiştir (Halk Oylamasına Doğru, 2017: 16). Herhangi bir istisna koymaksızın TBMM'nin norm koymada yürütmeden üstün olduğu vurgulanmıştır.

- Parlamenter sistemdeki Anayasanın mülga 107. maddesinde yer alan; cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri CBK ile düzenlenir hükmüne istinaden yasamanın da 17/8/1983 kabul tarihli Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanununun anayasada belirtilen alanlara dokunmadan bu alanların dışında kalan konularla ilgili bir düzenleme yapmıştır. Böylece cumhurbaşkanına parlamenter sistemde mahfuz bir alan oluşturulduğu doktrinde kabul edilmektedir. Aslında bu hüküm cumhurbaşkanına kendi yönetimindeki bir kurumu kendi yapacağı bir düzenleme ile daha kolay karar alarak yönetmesi amacıyla yapıldığı kabul edilmelidir. Kişiler ve topluluklar üzerinde etkili ve geçerli olmayan ve sadece cumhurbaşkanlığının iç yapısı ve işleyişi düzenleyen mülga anayasa hükmünden hareketle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte anayasada belirlenen 4 alanın kıyaslanarak cumhurbaşkanına bu alanda tam anlamıyla mahfuz ve özerk bir düzenleme imkânı verdiği kabul edilemez (Ülgen, 2018: 18). Ancak başkanlık sistemi temelli bir cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte yetkileri ve görevleri genişleyen bir cumhurbaşkanına yürütme ile ilgili alanlarda çok geniş bir düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. Parlamenter sistemdeki sadece bir konuda olan sınırlı bir mahfuz alanın varlığından hareketle cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde birden çok konu alanında da geçerli olduğunu kabul etmek pek gerçekçi gözükmemektedir.

- Yasama organının mahfuz alan olarak ifade edilen konularda kanun çıkaramamasının kabul edilmesi durumunda CBK'ların normlar hiyerarşisindeki yerini de tartışmalı hale

getirecektir. Olağan dönem kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunun altında yer almaktadır. Olağanüstü hal dönemi kararnameleri de kanun hükmünde sayıldığı için kanuna denk bir düzenlemedir. Ancak mahfuz alan olarak yasamaya kapatıldığı varsayılan CBK'ların yeri ne olacaktır. Kanunla değiştirilemeyecek bir düzenleme ise kanunun üstünde bir yerde olması gerekir ki buda normlar hiyerarşisinde karışıklığa sebep olacaktır. Bu durum bile tartışmaların artarak devam etmesine kapı açacaktır. Anayasa 104/17'inci maddesi gereğince CBK'lar kanunla düzenlenmesi gereken alanlarda düzenleme yapamaz ancak yasama organı CBK ile düzenlenen konularda kanun çıkarmak suretiyle düzenleyici işlem yapabilir ve CBK'ları hükümsüz kılabilir. Ülgen (2018: 22), Anayasa'nın 104/17'inci maddesinde yürütmeye ilişkin konularda CBK çıkarma yetkisinin genel bir yetki olduğunu; anayasada ayrıca belirtilen konu ve alanlarda çıkarılacak CBK'ların ise özel yetki kapsamında olduğunu belirtir. Bu nedenle CBK'lara ilişkin 104/17'inci maddesinde yer alan sınırlamaların bu konularda geçerli olmadığını iddia etmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesinin yakın tarihte vermiş olduğu bir kararda, anayasanın 104/17 maddesindeki sınırlamaların anayasada özel olarak sayılan konularda çıkarılacak kararnameler içinde geçerli olduğunu belirtmiştir (AYM, E.2019/31 K.2020/5).

Hukukta genel kural olan yetki ve usulde paralellik ilkesi ile kanun ancak kanunla, kararname ise ancak kararname ile değiştirilir ya da kaldırılır. Eğer mahfuz alanda kanun ve kararname farklı hükümler koymuş ise burada hangi normun uygulanacağını da belirlemek gerekmektedir. Yeniay (2018: 120), mahfuz alanda kanun ile CB kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yerinin eşit olduğunu bu nedenle mahfuz alan kararnamelerinin kanuna aykırılığını ileri sürülemeyeceğini iddia eder. Yasama organı mahfuz alan olan ve CB kararnamesi ile düzenlenecek bir alanda kanun çıkarırsa hangi norm uygulanır. Bu durumda Taşdoğan (2016: 941), münhasıran yürütmeye ait bir yetkinin yasama organı tarafından kullanılmasının "yetki gaspı" anlamına geleceğini belirtir. Sonuç olarak da yetki gaspı bir hukuka aykırılık durumudur. Anayasaya aykırılık iddiasıyla iptali için Anayasa mahkemesine gidilebilir. Yukarıda belirtilen hususların sadece mahfuz ya da münhasır alan olarak nitelendirdiğimiz konularda geçerlidir. Yoksa cumhurbaşkanının çıkarmış olduğu bütün kararnamelerde aynı sonucu doğurmaz.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş değişikliğinden önceki anayasa düzenlemesinde kamu tüzel kişiliğinin sadece kanun ve kanunun açıkça vermiş olduğu yetki ile kurulacağı belirtilmiştir. Yapılan değişiklik sonrasında anayasaya ayrıca CBK eklenmiştir. Bu düzenleme ile kamu tüzel kişilikleri hem kanun hem de cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulabilecektir. Kamu tüzel kişiliklerinin, kanun veya cumhurbaşkanı kararnamesi ile kurulur hükmünün ciddi politik sonuçlar doğurabileceği belirtilmiştir. Bu düzenleme ile cumhurbaşkanı istediği takdirde kararname ile kamu tüzel kişisi olan belediye ve üniversite kurup kaldırabilecektir (Yazıcı, 2017). Bu değerlendirme Anayasanın 127 ile 130'uncu maddelerinde kamu tüzelkişisi olan üniversite ve mahalli idarelerin kanunla kurulacağı hükmü ile çeliştiği açıktır. Anayasa da açıkça kanunla düzenleme yapılacağı belirtilen alanlarda CBK ile düzenleme yapılamayacağından iddianın gerçekçi olmadığı belirtilebilir.

CBK ile ilgili olarak yukarıda yaptığımız değerlendirmeler anayasadaki hükümler ve doktrindeki görüşler dikkate alındığında cumhurbaşkanının kararname düzenleme yetkisini üç başlık altında toplayabiliriz. Birincisi özel yetki, münhasır veya mahfuz yetki denilen tartışmalı alan, ikincisi Anayasa 104. maddesinde düzenlenen genel kararname çıkarma yetkisi, üçüncüsü ise kamu tüzel kişiliklerinin oluşturulmasına yönelik hem kanun hem de kararname ile düzenleme yapılabilecek alternatifli alanıdır. Bu üç alanda cumhurbaşkanının çıkaracağı kararnamelerin hukuka aykırılık iddiası Anayasa Mahkemesi tarafından incelenir.

2.6. Cumhurbaşkanının Diğer Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ile Bireysel Kararları

Anayasada yürütme organı tarafından yapılacak düzenleyici işlemler, kararname ve yönetmelik olarak belirlenmiştir. Belirtilen bu iki düzenleyici işlemin ne olduğu hangi şartlarda düzenlenebileceği anayasada belirtilmiştir. CBK'ya ilişkin değerlendirmeler yukarıdaki başlık altında yapıldığında sadece yürütmenin diğer düzenleyici işlemleri olan yönetmelik, cumhurbaşkanı kararları, cumhurbaşkanlığı genelgeleri (CBG) gibi işlemler bu başlık altında incelenecektir.

2.6.1. Yönetmelikler

Yönetmelik, CBK gibi doğrudan anayasadan kaynaklanan bir düzenleyici işlemdir. Yürütme organının bu düzenleme yetkisi anayasa, kanun ya da cumhurbaşkanı kararnamesi kaynaklı da olabilir. Anayasa'nın 8'inci maddesi yürütme yetkisi ve görevinin anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir hükmü yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerin anayasa, yasa ve cumhurbaşkanı kararnamelerine dayanması ve aykırı olmamasını gerektirir. Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bazı kararlarında yürütmenin düzenleme yetkisini, sınırlı, tamamlayıcı ve bağımlı bir yetki olarak tanımlar. Bu nedenle, Anayasa'da öngörülen istisnalar dışında, yürütme organına yasalarla düzenlenmemiş bir alanda genel nitelikte kural koyma yetkisi yoktur. Temel çerçevesi çizilmemiş, sınırsız, belirsiz, yürütmeye geniş bir alanın bırakılmaması gerekir (AYM, K. 2010/116). Bu nedenle yönetmelik ve idarenin diğer düzenleyici işlemleri, yetkisini kanun ve cumhurbaşkanı kararnamesinden almak, yasa ve CBK'nın uygulanmasını sağlamak ve bunlara aykırı olmamak durumundadırlar. Anayasa ve kanun tarafından ayrıca yetki verilmemiş olsa bile yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisinin olduğu kabul edilmektedir. Yürütmenin, hızla değişen dünya konjonktürünün gereği olarak ihtiyaç duyulan alanlarda genel, kişilik dışı idari düzenleme yapması pratik zorunluluğun gereği ve sonucudur (Gözler, 2011: 360-61).

Yürütmenin ikincil düzenleme alanı olan, kanunlara ve CBK'ya dayanılarak yürürlüğe konulan düzenleyici işlemler Anayasa Mahkemesi kararlarında da belirtildiği üzere sadece anayasada belirtilen yönetmelikten ibaret sayılamaz. İdarenin düzenleyici işlemleri öğretide de kabul edildiği üzere yönetmelik dışında genel tebliğ, tebliğ, genelge, yönerge, sirküler, genel yazı ve benzeri adlar altında çıkarılan adsız düzenleyici işlemlerdir. Anayasada ismen belirtilenlerin dışında kalan diğer düzenleyici işlemlerin icrai karar alma yetkisine sahip olan her kurum tarafından yapılabileceği öğretide ve uygulamada kabul edilmektedir. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi, adsız düzenleyici işlemlerin varlığını kabul eden bir karar vermiştir. Yönetmelikleri detaylandıran, yönetmeliğin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gideren tebliğ, genelge, yönerge ve benzeri adlar taşıyan düzenlemeler yapılmasının anayasaya aykırı bir yönü bulunmadığına karar vermiştir (AYM, E.2011/150, K.2013/30).

Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere kanunlara aykırı olmamak kaydıyla, yönetmelik çıkarabilmektedir (AY, m.104/18). Anayasa açıkça kanunların uygulanmasını sağlamak amacıyla cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisi vermiştir. Anayasa 124'üncü madde ise yönetmeliği hangi alanlarda ve kimler tarafından çıkarılacağını belirlemiştir.

Yönetmelikler;

a) Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilikleri tarafından çıkarılır.

b) Bu kurumlar kendi görev alanlarını ilgilendiren;

- Kanunların ve CBK'ların uygulanmasını sağlamak üzere
- Kanun ve CBK'lara aykırı olmamak şartıyla, çıkarılırlar.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmeden önceki anayasa metninde başbakanlık ve tüzük tabirleri anayasadan çıkarılmış ve yerine cumhurbaşkanı ve CBK getirilmiştir. Anayasadaki hükümden de açıkça anlaşıldığı üzere yönetmelikler kanun ve kararlara aykırı olmamak zorundadır. Cumhurbaşkanına verilen yönetmelik düzenleme yetkisi ikincil yani türevsel bir yetkidir. Cumhurbaşkanının yönetmelik çıkarma yetkisi başta anayasa olmak üzere kanunlara ve CBK'lara aykırı olamaz. Cumhurbaşkanının buradaki yetkisi asli bir yetki olmayıp normlar hiyerarşisindeki üst normlara bağımlı tali bir yetkidir. Bu nedenle Danıştay Kanunu'nun ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakacağı davalara ilişkin 24. madde; cumhurbaşkanı kararları ile cumhurbaşkanınca çıkarılan CBK dışındaki düzenleyici işlemler demek suretiyle yargısal denetimin Danıştay tarafından yapılacağını belirtmiştir (2575 Sayılı Danıştay Kanunu m.24/1 a, b). Bakanlık ve kamu tüzel kişilikleri de kendi görev alanları ile ilgili yönetmelik çıkararak düzenleme yapabileceklerdir. Burada önemli olan konu kendi görev alanları ile sınırlı olmak zorundadır.

Yönetmelikler, yürürlüğe girme tarihini belirlenmemişse, yönetmelikler resmî gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler (AY, m.104/19). Hangi yönetmeliklerin resmî gazetede yayımlanacağı kanun belirler (AY, m.124/2). Anayasa, hangi yönetmeliğin resmî gazetede yayımlanacağına ilişkin karar mercii olarak yasamayı yetkili kılmıştır. Bu hususta CBK ile düzenleme yapılması mümkün değildir. Resmî Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında 3011 Sayılı Kanun aşağıda belirtilen konularda yayımlanan yönetmeliklerin resmî

gazetede yayımlanacağını belirtmiştir. Bunlar; cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin; iş birliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren, yönetmelikler resmî gazetede yayımlanırlar. Emniyet ve mili güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler ise resmî gazetede yayımlanmamaktadır (3011 S.K. m.1). Mahalli idarelerce düzenlenen ve bu kuruluşların yetki ve görev alanlarına giren yönetmelikler, yerelde çıkan gazete veya diğer yayın yolları ile ilan olunur. (3011 S.K. m.2).

Cumhurbaşkanlığı yönetmeliklerinin yargısal denetiminin nasıl yapılacağına ilişkin Danıştay Kanun’unda düzenleme yapılmıştır. Danıştay’ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakacağı davalara ilişkin düzenlemede; cumhurbaşkanınca çıkarılan CBK dışındaki “düzenleyici işlemler” demek suretiyle yönetmelik, tebliğ, genelge, esaslar, yönerge gibi düzenleyici işlemler idari yargı kapsamında denetleneceği belirtilmiştir (Danıştay Kanunu 24/1b).

Cumhurbaşkanı diğer düzenleyici işlem türü olan genelge çıkarma yetkisine sahiptir. Genelge, yasa ve yönetmeliklerin uygulanmasında yol göstermek, herhangi bir konuda aydınlatmak, dikkat çekmek üzere ilgililere gönderilen yazı, tamim, sirküler olarak tanımlanmıştır. (www.sozluk.gov.tr) Cumhurbaşkanının, bir konunun daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi için kanun, CBK ve yönetmeliklere dayanarak yaptığı düzenleyici işlemler olarak tanımlanabilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte cumhurbaşkanı ilk olarak 15 Temmuz 2018 tarihinde bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşların bakanlıklarla ilgilendirilmesine ilişkin bir genelge yayımlamıştır (2018/1 ve 2).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öncesinde yani parlamenter sistem döneminde bakanlar kurulu, başbakanlık ve bakanlıklar tarafından çıkarılan tüzük yönetmelik gibi, düzenleyici işlemlerin geçerliliğinin devam edip etmediğinin belirlenmesi gerekir. 9 Temmuz 2018 tarihli 703 Sayılı uyum KHK’sının geçici 16’ıncı maddesi bu durumu açıklığa kavuşturmuştur. Kanunlara dayanılarak çıkarılan, Bakanlar kurulu, Başbakanlık ve Bakanlıklar tarafından çıkarılan tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkları sürece geçerliliğini sürdürecektir.

2.6.2. Cumhurbaşkanlığı Kararları

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine resmi olarak 9 Temmuz 2018 tarihinde geçilmiştir. Bu tarihten sonra resmi gazetede yayımlanan cumhurbaşkanlığı kararlarının içerik ve türlerini incelemek cumhurbaşkanlığı kararlarının anlaşılmasını kolaylaştırmak açısından önemlidir. 9 Temmuz 2018 ile 1 Ocak 2019 tarihleri arasında resmi gazetede yayımlanan kararlar incelendiğinde, içerik olarak çok geniş kapsamlı bir düzenleme alanına sahip olduğu belirtilebilir. Şöyle ki, 10 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan resmi gazetede CBK ile birlikte cumhurbaşkanlığı kararları adı altında 4 adet atama kararnamesi yayımlanmıştır. Daha sonra 14 Temmuz'da yayımlanan cumhurbaşkanlığı kararında ise 4736 Sayılı kanunu 1'inci maddesinde belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarının ürettikleri hizmetlerin ücretsiz olamayacağına dair hükme muafiyet kararı getirilmesine ilişkin karardır. Bu karar türü parlamenter sistemde bakanlar kurulu kararı olarak alınmaktaydı. Yayımlanan kararlar dikkate alındığında genel olarak, atanmaya emekliye sevk ve terfie ilişkin, üye seçimine ilişkin, parlamenter sistemde bakanlar kurulunun kanunların vermiş olduğu yetki kapsamında belirlediği sınırlandırmalar ve muafiyetler, ücret tarifeleri ile süre uzatımına ilişkin kararlar, devlet yardım ve teşviklerine ilişkin kararlar, kamulaştırma kararları, rektör aday olmak isteyenlerin başvurusuna ilişkin usul esaslar, fakülte kurulmasına ilişkin karar, il ve ilçe sınırları belirlenmesi ve bir köyün kasabanın, bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması kararı, koruma alanı, sit ve milli park ilanına ilişkin kararı, uluslararası anlaşmaların yürürlüğe girme tarihi kararları, özelleştirme kararı, ileri saat uygulamasına devam edilmesi ile ilgili kararlar alındığı görülmüştür. (RG 10.07.2018-10.07.2020)

Cumhurbaşkanlığı kararları dikkate alındığında cumhurbaşkanının resmi gazetede yayımlanan kararların niteliğini belirlenecek olursa; genellikle iki türlü karar alındığı görülmektedir. Birincisi yürütmenin düzenleyici işlem kapsamında genel kural koyma niteliği taşıyan kararları, bu kararlar anayasaya kanunlara cumhurbaşkanlığı kararnamelerine dayanılarak çıkarılan düzenleyici işlemlerdir. Bu işlemler mevzuatın çizdiği sınırlar içerisinde daha çok teknik ve detaya ilişkin kararlardır. Bu kararlara yönetmelikleri, genelgeleri, belli bir konuya ilişkin usul ve esas belirleyen kural koyan düzenlemeleri örnek olarak verebiliriz. İkinci tür kararlar ise, daha çok bireysel ve somut, kişi ve alanları ilgilendiren kararlardır. Bu kararlar

atamaya, üye seçimine, kamulaştırmaya, köyün bağlılığının değiştirilmesine ilişkin alınan kararlardır. Cumhurbaşkanlığı kararlarının büyük bir kısmını parlamenter sistemdeki bakanlar kurulunca alınan kararların cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde tek başına cumhurbaşkanınca alınan kararlar olduğu belirtilebilir.

Anayasanın 73/4 maddesi vergilere ve malî yükümlülüklerle ilişkin muaf, istisna ve indirimleriyle oranlarına ilişkin kanunlarda yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi cumhurbaşkanına verilmiştir. Ayrıca Anayasanın 167/2 maddesi dış ticarete ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemlerine ek malî yükümlülükler koymaya ve kaldırmaya kanunla cumhurbaşkanına yetki verilebilmektedir. Bu iki hüküm cumhurbaşkanına kanunla belirlenen sınırlamalar içerisinde idari düzenleme yetkisi vermiştir. Bu hükümlerdeki yetkinin cumhurbaşkanı kararı ile kullanılabileceği belirtilebilir. Çünkü ilk olarak, anayasa yukarıda belirtilen hükümlerde cumhurbaşkanına asli nitelikte bir düzenleme yapma yetkisi değil türevsel nitelikte bir yetkilendirme yapmış olup, anayasa maddesinde belirtilen konularla sınırlı ve ancak kanunla cumhurbaşkanının yetkilendirilmesi şartına bağlanmıştır. Sonuç olarak cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanması yasama organının belirtilen konularda cumhurbaşkanına yetki vermesine bağlıdır. Cumhurbaşkanının bu kapsamda yapılacağı düzenleyici işlem türü, yönetmelik olabileceği gibi diğer adsız düzenleyici işlemlerle de olabilir. İkinci olarak, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteme geçiş kapsamında yapılan anayasa değişikliğinden önce, anayasanın 73 ve 167’inci maddelerinde belirtilen bu yetkiler bakanlar kurulu tarafından kullanılmaktaydı. Bu anayasa hükümlerindeki “bakanlar kurulu” ibaresi anayasa değişikliği sonrası “cumhurbaşkanı” olarak değiştirilmiştir. Daha önce bakanlar kurulu kararı ile yapılan düzenleme artık cumhurbaşkanı kararı ile düzenlenecektir. Bu hükümle alakalı olarak anayasanın önceki düzenlemesinde bakanlar kuruluna geniş kapsamlı bir düzenleme alanı tanındığı için, bu düzenleme yapma yetkisi doktrinde yasama yetkisinin devredilmezliğinin istisnası (Ülgen, 2018: 11) ya da yasamanın “yetki devri” (Özbudun, 2002: 182) olarak kabul edilmiştir. Anayasada yukarıda belirtilen hükümlere ilişkin düzenlemenin kararname değil kararla yapılacağı (İba ve Söyler, 2019: 205) ifade edilmiştir.

Anayasanın 161/7 maddesinde merkezi yönetim bütçesiyle verilen harcanabilecek ödenek tutarının cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle arttırılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamayacağı düzenlenmiştir. Burada belirtilen CBK’nın niteliği anayasa 104.

Maddesinde belirtilen genel kararname çıkarma yetkisine ilişkin olup olmadığını tartışmak gerekmektedir. Anayasanın bu maddesinde belirtilen CBK'nın nitelik itibariyle ya da hukuki sonucu itibariyle karar niteliğinde kabul edilmesi gerekmektedir. Anayasanın yürürlükten kaldırılan 163'üncü maddesi 161/7'deki hükümle aynı nitelikte olup harcanabilecek miktar sınırının "bakanlar kurulu" kararıyla artırılabilmesine dair bütçelere hüküm konulamaz denilmekteydi. Bu hüküm anayasa değişikliği ile anayasanın 161. maddesi olarak yeniden düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere anayasa önceki hükmün aynısını sadece "miktar sınırı" kısmını "tutarın" olarak değiştirmiş ve "bakanlar kurulu" kısmını ise "cumhurbaşkanlığı kararnamesi" yaparak yeniden düzenlemiştir. Aslında daha önceden bütçe kanununa, belirtilen ödenek miktarının aşılmasına ilişkin bir hüküm koymayı anayasal bir düzenleme ile sınırlandıran ya da yasaklayan bu hüküm cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de yasamanın bütçe kanunu ile cumhurbaşkanına harcama sınırının aşılmasına ilişkin yetki verilmesini yasaklamıştır. Bu durumun sonucu olarak belirtilen CBK parlamenter sistemdeki bakanlar kurulu kararına denk olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle buradaki tabir asli düzenleme yetkisi kapsamındaki CBK olmayıp türevsel nitelikteki cumhurbaşkanı kararı olarak kabul edilmelidir. Sonuç itibariyle düzenleyici bir hükmün sadece cumhurbaşkanı kararnamesi tabirine bakılarak asli nitelikte düzenleme yapan bir kararname olduğu hükmüne varılamaz. Doktrinde kabul edilen maddi ve şekli-organik işlem ayırımına tabi tutulması gerekmektedir. Böylece yapılan işlemin gerçek niteliğinin ne olduğu anlaşılabilecektir. Anayasa koyucunun yaptığı düzenleme ile bir işleme verdiği isimden ziyade işlemin içerik olarak ne tür bir anlam ifade ettiğine bakılması gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş anayasasının hazırlığı ve yazımı sürecinde izlenen yöntem, anayasada bakanlar kurulu tabiri olan maddelerde ifade üstü çizilerek cumhurbaşkanı ya da cumhurbaşkanı kararnamesi yazılmak suretiyle bir değişikliğe gidilmiştir.

2.7. Partili Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte 1982 Anayasasının kurguladığı parlamenter sistemdeki tarafsız devlet başkanı olan cumhurbaşkanı, yeni düzenleme ile kendi tercihi göre bir partiye üye olup olmamaya karar verecektir. İsteddiği takdirde herhangi bir partiye üye olabilecek hatta parti başkanı olarak bile görev yapabilecektir. Aynı zamanda

cumhurbaşkanı herhangi bir partiye üye olmadan partiler üstü kalmayı da tercih edebilecektir. Anayasa bu konuda amir bir hüküm koymayarak tercihi seçilen cumhurbaşkanına bırakmıştır.

Cumhurbaşkanının parti üyeliğine ilişkin, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren 1961 Anayasasına kadar ki süreçte mevzuatta cumhurbaşkanlarının parti üyesi olmasını engelleyen bir hüküm bulunmamaktaydı. Bu durumun sonucu olarak M. Kemal Atatürk, İsmet İnönü ve Celal Bayar'ın cumhurbaşkanlığı dönemi siyasal yönetim yapısı olarak “partili cumhurbaşkanlığı dönemi” olduğu kabul edilmektedir (Ayvaz, 2018: 117). Cumhurbaşkanının partili olamayacağına ilişkin ilk hüküm 1961 Anayasasında konulmuştur. 1961 Anayasasının 95. maddesinde, cumhurbaşkanlığının tarafsızlığı madde başlığı ile cumhurbaşkanı seçilenin kişinin partisi ile ilişkisinin kesileceği ve TBMM üyeliğinin sona ereceği düzenlenmiştir. Anayasanın 96. maddesinde ise cumhurbaşkanının tarafsızlıktan ayrılmayacağına dair ant içmesi gerektiği belirtilmiştir (1962 AY, m.95, 96).

Cumhurbaşkanının tarafsızlığına ilişkin 1982 Anayasası ise, cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi ile ilişkisi kesileceği ve TBMM üyeliğinin sona ereceği belirtilmiştir (AY, m.101). Bu hüküm ile 1961 Anayasasındaki partisiz devlet başkanı uygulaması devam ettirilmiştir. TBMM’de yemin ederek göreve başlayan cumhurbaşkanının anayasanın ant içmeye ilişkin 103.maddesinde “... üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için...” cümlesi ile tarafsız olduğu ayrıca yemin metnine de yansıtılmıştır. 16 Nisan 2017 günü halkoylaması ile kabul edilen anayasa değişikliği ile hem hükümet sistemi değişikliği kabul edilmiş hem de cumhurbaşkanı seçilen kişinin partisi ile ilişkisi kesilir cümlesi anayasa metninden çıkartılmıştır. Böylece cumhurbaşkanının anayasadaki parti üyeliği yasağı kaldırılmıştır. 6771 Sayılı Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun bazı maddelerinin yürürlük tarihi diğer düzenlemelerden farklı olarak belirlenmiştir. Doğrudan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle ilgili olmayan anayasa hükümleri anayasa değişikliğinin resmî gazetede yayımlanması ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Anayasa değişikliği kanunu 18/c maddesi; cumhurbaşkanı seçilen kişinin, partisi ile ilişkisi kesilir cümlesinin kaldırıldığına ilişkin düzenleme değişikliğinin resmî gazetede yayımı tarihinde yürürlüğe gireceği kararlaştırılmıştır. Böylece partili cumhurbaşkanlığı için cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine tamamen geçilecek tarih beklenmemiştir. Bu durumun sonucu olarak anayasa değişikliğine ilişkin kanunun 11 Şubat 2017 tarihli resmî gazetede yayımlanmasıyla cumhurbaşkanının parti üyesi olamama engeli kalkmıştır. Cumhurbaşkanlığı

hükümet sistemine tamamen geçişten önce cumhurbaşkanına parti üyesi olabilme hakkı verilmiştir.

1961 Anayasasından beri uygulanan devlet başkanlığının tarafsızlığına ilişkin anayasal düzenleme değiştirilerek devlet başkanının tarafsızlığı üzerine bina edilen sistem anlayışından vazgeçilmiştir. Devlet başkanının herkesi kucaklayacak bir konumda olması gerektiği ve partiler üstü kalmasının doğru olacağı tezi hep tartışla gelmiş bir konudur. Ancak siyasi parti üyeliği olan ve devlet başkanlığı görevini yerine getiren cumhurbaşkanının tarafsız olamayacağı ya da kalamayacağı sadece siyasi parti üyeliği üzerinden değerlendirilmemesi gerektiği belirtilmektedir. Devleti ulusal ve uluslararası arenada temsil edecek olan bir cumhurbaşkanının partili olup olmayacağı sistem değişikliği sürecinde tartışılan önemli konulardan biri olmuştur.

Cumhurbaşkanının partili olmasına ilişkin yapılan değerlendirmelere bakılacak olursa partili cumhurbaşkanlığını savunan görüşler olduğu gibi aksini savunan görüşler bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanının partili olmasına getirilebilecek eleştirilerden ilki; cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte yürütme organının tek yetkili ve sorumlu makamı olan cumhurbaşkanının, parti başkanı olması durumunda kendi partisinin meclisteki temsilcisi olan milletvekillerinin de başkanı olacağından yasama organına da hükmedebileceği eleştirisidir. Cumhurbaşkanının genel başkanı olduğu partinin TBMM’de çoğunluğu sağladığı durumlarda yürütmeye ve yasamaya talimat verebilecek bir güce sahip olması demokrasi ve özgürlükler açısından sorun teşkil edebileceği belirtilmiştir. Özellikle parti disiplinin had safhada olduğu Türk politik yapısında, seçim usulü ve siyasi partiler yasası da göz önüne alındığında parti genel başkanları çok güçlü konumda bulunmaktadır. Milletvekili adayı belirleme sürecindeki parti genel başkanın son sözü söyleme makamı olması, milletvekili seçilenlerin, kendisini belirleyen başkanlarına bir bağlılık ve minnet duyacak olması, parti disiplini dışında karar verip hareket etmesini engelleyecek nitelikte bir durumdur. Kuvvetler ayrılığının temel çıkış noktası her ne kadar üç kuvvetin ayrı ve bağımsız olması olarak var olması ifade edilse de kuvvetler ayrılığının asıl amacının gücün temerküz etmesini önlemektir. Gücün doğrudan ya da dolaylı olarak kişi ve kurumlarda toplanması bireysel özgürlükler ve insan hakları açısından sakınca doğuracağı gerçeğidir.

Partili bir cumhurbaşkanının meclise de tek başına hükmetmesinin engellenmesi için halk aynı gün yapılan cumhurbaşkanlığı seçimindeki parti tercihi ile milletvekilliği seçimindeki parti tercihini farklı olarak kullanabilir. Parlamenter sistemde genel seçim sonucu aynı zamanda hükümeti de belirlediği için yasama ve yürütme tek seçimle ortaya çıkmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yürütme organının ayrı, yasama meclisinin ayrı seçilecek olması tercihlerin farklılaşmasını doğurabilecektir. Bu nedenle halkın bu sistemde tercihleri ülkenin demokratik geleceğine de önemli katkılar sağlayacaktır. Siyasette ihtimaller üzerinden çıkarım yapmak yerine realite üzerinden değerlendirme yapmak daha gerçekçi olacaktır. Ayrıca siyasi partiler kanununda ve seçim kanununda yapılacak bir değişiklik ile yukarıda sayılan eleştiriler bertaraf edilebilir. Yoksa cumhurbaşkanının partili olması bir sistem sorunu olarak görülmemelidir. Dar bölge seçim sistemi parti başkanının milletvekilleri üzerindeki gücünü azaltacak bir usuldür. Böyle bir seçim sisteminde cumhurbaşkanının parti genel başkanı olması yukarıdaki eleştirilen hususları geçersiz kılabilecek bir yöntemdir.

Partili cumhurbaşkanlığına getirebilecek ikinci eleştiri ise, cumhurbaşkanı hem devletin temsilcisi hem de siyasi bir partinin başkanı olması nedeniyle seçilen cumhurbaşkanına oy vermeyen seçmenleri nasıl temsil edeceği noktasındadır. Devleti temsil makamının gereği olarak devlet başkanı hiçbir vatandaşını ayırmadan kamu hizmetini eşit bir şekilde sunmak zorundadır. Türkiye'deki politik kültür ve siyasi yapı kamplaşmaya uygun, insanları kendi partisinden olmayana karşı düşmanca tavırlara götürecek derecede ideolojik ayrılıklara eğilimli olduğu gerçeği dikkate alınmalıdır. Bu siyasi ayrışma yapısı içerisinde halk tabanında yaşanan kamplaşmanın siyasetin tepesine yansması ve cumhurbaşkanı seçilen kişinin kendi partisini kayırması ihtimalini her zaman olabilecek bir durumdur. Bu durum, devletin imkânlarını kendi siyasi düşüncesini paylaşanlara daha fazla sunmasını diğer siyasi düşüncedeki parti taraftarlarını dışlama ihtimalini her zaman içinde barındırır. Böyle bir siyasi konjonktürde cumhurbaşkanına oy vermeyenler devlet başkanı olan cumhurbaşkanını benimsemeyebilirler. Sonuç olarak devlete ve siyaset müessesesine olan güven sarsılabilir. Cumhurbaşkanının siyasi parti üyeliğini bu kapsamda birleştirici olmaktan ziyade ayrıştırıcı bir duruma sebep olma ihtimali her zaman olacaktır.

Seçilen bir cumhurbaşkanının her ne kadar parti başkanı ya da parti üyesi olsa da toplumu ayrıştıracak ve siyaseti kamplaştıracak davranışlardan uzak durmasını gerektirecek çok

neden bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı tekrar seçilebilmek için seçmenlerin yüzde ellisinin oyunu almak zorundadır. Bu çoğunluktaki bir oyu sadece üyesi olduğu partisinin seçmenleri ile elde etmesi mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle üyesi olduğu partisini önceleyerek yapacağı her siyasi davranış cumhurbaşkanının yeniden seçilme ihtimalini azaltacaktır. Sonuç olarak cumhurbaşkanı devlet başkanı sıfatını da dikkate alarak bütün seçmenlerin kalbini kazanmaya yönelik icraatlar yapması daha olası bir durumdur. Bu nedenle cumhurbaşkanının partili olması, yanlış davranacağı sonucunu doğurmayabilir.

Partili cumhurbaşkanlığına yönelik üçüncü eleştiri olarak, devleti temsil makamında bulunan cumhurbaşkanının parti genel başkanı olduğu durumlarda ortaya çıkacak sorunlara yöneliktir. Cumhurbaşkanının aynı zamanda bir siyasi parti lideri olarak maruz kalacağı eleştirilerin devlet başkanlığı makamına verebileceği zarardır. Türkiye’deki politik üslup ve kutuplaştırıcı söylemlerin ciddi derecede hâkim olduğu bir siyasi ortamda devlet başkanlığı makamının zarar görme ihtimali bulunmaktadır. Devleti temsil makamında olan cumhurbaşkanının bu siyasi toksik söylemlerden zarar görmesi demek cumhurbaşkanlığı makamının ve devlet kurumunun zarar görmesi demektir. Cumhurbaşkanının böyle bir duruma maruz kalınmaması için siyaset üstü kalması gerektiği belirtilebilir. Bu nedenle cumhurbaşkanı makamında oturan kişinin siyasi tartışmalara girmeyerek, diğer parti liderlerini doğrudan hedef alan söylemlerden kaçınabilir. Üyesi olduğu partisindeki yönetici makamındaki siyasilerin polemiklere cevap vermesi devlet başkanlığı makamının olumsuz etkilenmesi engellenebilir. Devlet başkanlığı ile siyasi parti başkanlığının birleştiği durumlarda oluşabilecek muhtemel sıkıntıların önüne geçilmesi için cumhurbaşkanının siyasi bir parti ile bağlantısının olması ancak parti genel başkanlığı yapmaması bir çözüm olarak sunulabilir. Cumhurbaşkanının parti üyeliği düzenlemesine ilişkin olarak, cumhurbaşkanının herhangi bir partinin genel başkanlığı ya da yönetici kadrolarında görev almasının Türkiye’deki siyasi yapı içerisinde tartışmalara neden olduğu belirtilebilir. Bu nedenle cumhurbaşkanı, ABD başkanlık sistemindeki gibi parti üyesi olmalı ancak yönetici kadrosunda yer almamalıdır. ABD başkanlık sisteminde başkan partilidir ancak üyesi olduğu parti genel başkanlığını başka bir kişi yapmaktadır. Başkan parti örgütlenmesi içerisinde fonksiyonel bir görevi olmasa bile parti siyasetini belirleyebilmektedir (Miş ve Duran, 2017:292). Bu hem cumhurbaşkanına yöneltilen tarafsızlık eleştirisinin önüne geçecek hem de devleti temsil görevi ile parti başkanlığı görevinin aynı kişide birleşmesinden

doğın “parti devleti” algı ve eleştirisini ortadan kaldıracaktır. Ayrıca yürütme görevi gibi kapsamlı ve sorumluluğı ağır bir işe ek olarak siyasi bir partinin iş ve işlemlerinin de eklenmesi cumhurbaşkanlığı makamına daha fazla yük getirecektir. Bunun ise yürütmenin işleyişinde ya da parti yönetiminden kaynaklanan iş ve işlemlerde aksamalara neden olabilecek niteliktedir. Her kararın en üst yöneticiye bırakıldığı ve onun onayı alınmadan iş yapmanın zor olduğu bir parti teşkilat yapılanması içerisinde işlerin gecikmesi ve aksaması olağandır. Gönenç (2019: 3), partili cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik yasal bir düzenleme yapılması gerektiği önerisinde bulunmuştur. Bu öneriye göre, cumhurbaşkanının “doğrudan” ve “parti başkanı” sıfatıyla işlem yapma yetkisine sınırlama getirilmesini ve bu yasal sınırlamaların denetlenmesi için Anayasa Mahkemesi'ne denetim yetkisi verilmesi gerektiğini önermiştir.

Partili cumhurbaşkanlığına getirilebilecek dördüncü eleştiri ise, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının başı olan kişiye başkanlık sistemlerindeki gibi başkan tabiri kullanmak yerine cumhurbaşkanı tabirinin kullanılmasına yöneliktir. Parlamenter sistemde devletin başı cumhurbaşkanı hem tarafsız yani partisiz olması hem de bütün milleti temsil etmesi dolayısıyla kullanılmıştır. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politik kültürümüzün devamı olarak başkan yerine cumhurbaşkanı kavramının seçilmiş olması anayasal olarak bütün millet temsil ettiği kabul edilse bile siyasi kaygılar doğurabilecek nitelikte olduğu savunulmuştur (Kaya, 2017: 44).

Partili cumhurbaşkanının siyaset yapmadan seçim kazanmaya ihtimalinin zor olduğu hususu bu kapsamda değerlendirilmelidir. Halk oylaması sonucunda seçilecek olan bir cumhurbaşkanının halkın karşısına siyasi bir programla çıkabilmesi ve seçim çalışması yapabilmesi için bir partide siyaset yapması gerektiği bir gerekçe olarak sunulabilir (Atar, 2019: 296). Ülke çapında seçim çalışmaları yapabilme kabiliyet ve kapasitesinin parti üyesi olmayan bir aday tarafından yapılabilme zor ve maliyetlidir. Bu nedenle bir parti desteği zorunludur (Miş ve Duran, 2017: 292). Cumhurbaşkanlığı gibi bir makama seçilebilmek için bir kişinin siyasi bir ya da birkaç partinin desteğini alması gereklidir. Burada aksi bir argüman ileri sürülebilir. Cumhurbaşkanı herhangi bir partide siyaset yapabilsin ancak seçildikten sonra parlamenter sistemde olduğu gibi tarafsızlığı için partisi ilişkisi kesilsin denebilir. Bu durumda ikinci kez aday olup seçilmek isteyen birinin; 5 yıl boyunca siyaset dışında kaldıktan sonra

cumhurbaşkanlığı seçim zamanı tekrar siyaset yapsın gibi bir önerinin politik realiteler açısından mümkün olmayabilir.

Cumhurbaşkanının, genel başkanı olduğu parti aleyhine; Yargıtay cumhuriyet başsavcısı tarafından kapatma davası açılması; Anayasa Mahkemesi tarafından da partinin kapatılmasına karar verilmesi ve genel başkanına yasak getirilmesi durumunda cumhurbaşkanı hakkında nasıl bir hukuki durum ortaya çıkacağının da tartışılması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesinin cumhurbaşkanını yüce divanda yargılaması durumunda, cumhurbaşkanlığı vasfı ile parti başkanlığı vasfının birleşmiş olması durumunda siyasi parti genel başkanı aleyhine verdiği 5 yıllık siyaset yapma yasağı cumhurbaşkanının görevde kalmasına etkisi ne olacaktır. Daha doğru ifade ile cumhurbaşkanı görevini sürdürebilecek midir? Yoksa sadece parti başkanına siyaset yasağı olduğu için parti üyeliği ve başkanlığı mı yapamayacaktır? Anayasa Mahkemesinin böyle bir karar alması durumunun gerçekten tartışılması gerekir. Bir siyasi partinin kapatılmasına ifade veya eylemleri ile sebep olanlar Anayasa Mahkemesinin kapatma kararının Resmî Gazetede gerekçeli olarak yayımlanmasından itibaren beş yıl süreyle bir partinin kurucusu, üyesi, yöneticisi ve deneticisi olamayacağı anayasada belirtilmiştir (AY, m.69/9). Anayasa Mahkemesi cumhurbaşkanının üyesi ya da başkanı olduğu bir partiyi kapatıp ve genel başkana böyle bir siyaset yasağı getirmesi durumunda parti başkanı olan cumhurbaşkanı siyaset yapamaz ancak cumhurbaşkanlığı görevine devam edeceği kabul edilmelidir. Ancak böyle bir karar durumunda siyaseten yasaklı bir cumhurbaşkanı profili ortaya çıkaracaktır. Cumhurbaşkanının başkanı olduğu bir partinin kapatılmasının ya da üyelerine siyasi yasak getirilmesinin elbette ki siyasi etki ve sonuçları olacaktır. Böyle bir durum karşısında cumhurbaşkanının görevini hukuki olarak sürdürmesinde sakınca olmasa bile cumhurbaşkanının siyaseten o makamda kalması ebedteki zorlaşacaktır. Cumhurbaşkanını hukuki ve siyasi meşruiyeti tartışılacaktır. Görüldüğü üzere partili cumhurbaşkanının bir parti kapatma davasına muhatap olması mümkün hale gelmiştir. Ancak cumhurbaşkanının böyle bir durumda parti üyeliğinden ziyade parti başkanlığı yaptığı durumlarda daha sıkıntılı bir netice doğurabileceğidir.

Sonuç olarak cumhurbaşkanının partili olması tek başına bir sorun olarak görülmesi bile süreç içerisinde bazı sıkıntıların ortaya çıkmasına neden olabilecek niteliktedir. Ancak bu da tek başına partili cumhurbaşkanlığını tartışmalı hale getirmez. Önemli olan partili cumhurbaşkanının devleti temsil gibi ağır bir yükümlüğü varken ve devleti yönetirken siyasi

düşüncesinden ayrı olarak millet menfaatine, ülke geleceğine yapacağı katkıdır. Tartışılması gereken partili cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi değil seçilen cumhurbaşkanının ülkeyi nasıl ve hangi şekilde yöneteceği ile ilgili olmalıdır. Partili cumhurbaşkanlığına getirilen eleştiriler göz önüne alındığında bir ara formül olarak; ABD başkanlık sistemindeki gibi başkanın siyasi parti üyeliği devam etmeli ancak cumhurbaşkanının bir partinin genel başkanlığını yapmasının ortaya çıkaracağı siyasi tartışmaları önlemek ve özellikle de cumhurbaşkanının devleti temsil görevi nedeniyle cumhurbaşkanı aleyhine oluşabilecek güvensizlikler bertaraf etmek açısından değerlendirilmelidir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLAT YAPISI VE İDARİ YAPININ DÖNÜŞÜMÜ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile hayata geçirilen cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin anayasal yetki ve görevleri kapsamındaki düzenlemelerin idari yapıya nüfuzu için mevzuatlarda kapsamlı bir değişiklik zorunluluğu doğmuştur. Bu nedenle merkezi idareye ilişkin hukuki düzenlemelerin CBK ile yapılmasının gereği olarak mevcut kanun hükümlerinin bazılarının kaldırılması ya da değiştirilmesi idari sistemin dönüşümü açısından anayasal bir zorunluluk olarak belirlenmiştir. Bu zorunluluk kapsamında çıkarılan 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile (parlamentar sistem döneminde OHAL dönemi kararnamesi olarak kabul edilmiştir) mevzuatta kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Bu bölümde anayasal değişikliklerin parlamenter sistemden cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişte nasıl bir hukuki ve idari dönüşüm sağladığı incelenecektir.

3. 1. Uyum Kanun Hükmünde Kararnamesi ve İdari Yapının Yeniden Kurgulanması

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan 6771 Sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun mevzuata uyumu kapsamında yayımlanan 703 Sayılı KHK birçok kanun ve KHK’da değişiklik yapılmıştır. Uyum KHK’sı olarak adlandırılan bu düzenleme, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin hukuki ve idari alt yapısının oluşturulmasında temel dönüşüm kanunudur. Parlamenter sistemdeki mevzuat altyapısının cumhurbaşkanlığı hükümet sisteme göre yeniden oluşturmanın temel kanuni düzenlemesidir.

Anayasada düzenlenen, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması CBK ile düzenleneceği (AY, m.106/11) amir hükmünün hayata geçebilmesi için parlamenter sistemde kanunla düzenlenmiş bu alanlara ilişkin mevcut kanunların yürürlükten kaldırılması zorunludur. Bu nedenle 703 sayılı KHK bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapısına ilişkin kanunları yürürlükten kaldırmak suretiyle CBK ile düzenlenmesine olanak sağlanmıştır.

Bu kanunlar ise;

-Adalet Bakanlığı Teşkilat Kanunu, Avrupa Birliği Bakanlığı Teşkilat Kanunu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Teşkilat Kanunu, Gençlik ve Spor Bakanlığı Teşkilat Kanunu, Maliye Bakanlığı Teşkilat Kanunu, Kültür Bakanlığı Teşkilat Kanunu, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Teşkilat Kanunu, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Teşkilat Kanunu, Orman ve Su İşleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Teşkilat Kanunlarının ise maddelerinin çoğu yürürlükten kaldırılarak kanunların adında değişikliğe gidilmiştir. Ayrıca bakanlıkların kuruluşlarına ilişkin temel görev ve esasları düzenleyen 174 Sayılı KHK'nın çoğu maddesi yürürlükten kaldırılarak adı değiştirilmiştir.

DDK'nın kuruluş teşkilatlanması düzenlemeleri, CBK ile yapılır (AY.m.108/4 düzenlemesi ile MGK Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri CBK düzenlenir (AY.m.118/6) hükümlerinin gereği olarak; MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca DDK hakkındaki kanun ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Kanununun çoğu maddesi yürürlükten kaldırılmış ve adları değiştirilmiştir.

Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü (703 S.K m.122), Devlet Personel Başkanlığı (DPB) (703 S.K m.123), Kamu Düzeni ve Müsteşarlığı (703 S.K m.124), TODAİE (703 S.K m.125) kurumları ise kapatılmıştır.

Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK yürürlükten kaldırılarak başbakanlık merkez teşkilatı kapatılmış (703 S.K m.218) ve mevzuatlarda başbakanlığa yapılan atıfların cumhurbaşkanlığına ya da ilgili bakanlık ve kuruluşlara yapılmış sayılacağı kabul edilmiştir.

3.2. Başbakanlık Merkezi Teşkilatının Devir ve Tasfiyesi

Başbakanlık merkez teşkilatının kaldırılması neticesinde Başbakanlığın personel, gayrimenkul, yaptığı iş ve işlemlerin devir ve tasfiyesine ilişkin 703 Sayılı KHK ile düzenlemeler yapılmıştır. 703 Sayılı KHK'nın 218-228 maddelerinde devir ve tasfiye işlemlerine ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Bu hükümlere göre;

- Kapatılan başbakanlığın aleyhine açılmış ve açılacak olan adli ve idari davalar ile tahkim yargılaması ve icra işlemlerinde cumhurbaşkanlığı makamı taraf olarak belirlenmiştir.

- Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından başlatılan inceleme, soruşturma ve denetimler, DDK tarafından sonuçlandırılacaktır.

- Başbakanlık teşkilatında müşterek kararla atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında 4483 Sayılı Kanun kapsamında yapılacak yargılamalara ilişkin soruşturma izni verme yetkisi cumhurbaşkanına devredilmiştir.

- 703 Sayılı KHK yürürlüğe girdiği tarihte başbakanlık kadrolarında bulunan tüm personelin görevleri hiçbir işleme gerek kalmaksızın sona erer.

- Başbakanlık merkez teşkilatında başbakanlık müsteşarı, teftiş kurulu başkanı, müsteşar yardımcısı, genel müdür ve birim amirleri ile başbakan baş müşaviri, başbakan müşaviri, başbakanlık müşaviri kadrolarındaki personel TBMM Genel Sekreterliği ve bakanlıkların merkez teşkilatları ile düzenleyici ve denetleyici kurumlara DPB tarafından bir ay içinde müşavir olarak atanır.

- Başbakanlık merkez teşkilatında görev yapan genel müdür yardımcısı ve daire başkanı kariyer meslek grubu kadrolarına veya durumları uygun görülenler yasama uzmanlığı kadroları ile düzenleyici ve denetleyici kurumların kariyer uzmanlık kadro ve pozisyonlarına DPB tarafından bir ay içinde atanırlar.

- Başbakanlık başmüfettişi, başbakanlık müfettişi, başbakanlık müfettiş yardımcısı, kadrolarında görev yapanlar TBMM Genel Sekreterliği, MGK Genel Sekreterliği ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile bakanlıkların merkez teşkilatlarında bulunan başmüfettişlik, müfettişlik, müfettiş yardımcılığı, baş denetçi, denetçi ve denetçi yardımcılığına atanırlar.

Başbakanlık uzmanı, sektörel izleme ve değerlendirme raportörü, başbakanlık uzman yardımcısı kadrolarında görev yapanlar ise TBMM Genel Sekreterliği, MGK Genel Sekreterliği ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile bakanlıkların merkez teşkilatlarında bulunan mesleğe özel yarışmayla girilen uzmanlık, uzman yardımcılığı, kadro ve pozisyonlarına DPB tarafında bir ay içinde atanırlar.

- Başbakanlık Hukuk Hizmetleri Başkanlığında görev yapmakta olan hukuk müşavirleri, Hazine ve Maliye Bakanlığı Baş hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü Hukuk Müşavirliği kadrolarına atanmış sayılmışlardır.

- Başbakanlık merkez teşkilatında diğer kadrolarda bulunanlar öğrenim durumları ve hizmet sınıflarına uygun kazanılmış hak aylık dereceleri ile kamu kurum ve kuruluşlarına bir ay içinde DPB tarafında atanırlar.

- 657 Sayılı Kanununa göre istihdam edilen sözleşmeli personel sürekli işçi kadrolarında görev yapanlar kadrolarıyla DPB tarafından bir ay içinde kamu kurum ve kuruluşlarına atanırlar.

- Hizmet alım sözleşmeleri kapsamında sürekli çalışan Başbakanlık şoförleri, sürekli işçi kadrolarına geçirilmek suretiyle DBP tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına bir ay içinde atanırlar.

- Kapatılan Başbakanlık merkez teşkilatına ait;

a) Her türlü taşınır, taşıt, araç, gereç ve malzeme, her türlü borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler, her türlü taahhüt, sözleşme, bankalarca verilmiş olan teminat mektupları ile ipotek belgeleri Hazine ve Maliye Bakanlığına,

b) Yazılı ve elektronik ortamda bulunan resmi kayıt ve dokümanlar, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğüne,

c) Mülkiyeti hazineye ait veya devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan hazine ve maliye bakanlığınca, başbakanlığa tahsis edilmiş ve başbakanlık merkez teşkilatınca kullanılan taşınmazlar Hazine ve Maliye Bakanlığına devredilmiş sayılır.

- Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi teşkilatlanma süreci tamamlanıncaya kadar; kapatılan başbakanlık yetki ve görevleri çerçevesinde yapılan iş ve işlemlerin, başbakanlık merkez teşkilatı birimleri ve personeli tarafından yürütülmesine devam edilir.

- Başbakanlık Basımevi Döner Sermaye İşletmesi kapatılmıştır İşletmenin tasfiyesine ilişkin iş ve işlemler hazine ve maliye bakanlığınca yürütülmesine karar verilmiştir. İşletmeye ait her türlü taşınır ve taşınmaz, araç, gereç, malzeme, demirbaş ve taşıtlar, her türlü borç ve alacaklar, yazılı ve elektronik ortamdaki her türlü kayıtlar ve diğer dokümanlar, maliye bakanlığına devredilmiştir.

Başbakanlığın kapatılma ve devir işlemleri nedeniyle ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye, mali konularda Hazine ve Maliye Bakanlığı, personelin devir işlemlerinde DPB, görev ve yetkilerin devri konusunda ise cumhurbaşkanlığı makamı yetkili kılınmıştır.

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren varlığını sürdüren başbakanlık makamı ve merkez teşkilatı böylelikle Türk idari yönetim sisteminden çıkarılmıştır.

3.3. Kapatılan Diğer Kurumlar ve Devir Teslim İşlemleri

Başbakanlık bünyesindeki Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK, yürürlükten kaldırılarak faaliyetine son verilmiştir (703 S.K m.122). Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğüne ait her türlü taşınır, taşıt, araç gereç ve malzeme, her türlü borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığına devredilmiştir.

DPB'nin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlükten kaldırılmak suretiyle 1 yıllık bir geçiş süresi kabul edilerek DPB kapatılmıştır. 703 Sayılı KHK'da cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde personel devir işlemlerinin tamamı bu kuruma verilmiş ancak 1 yıllık süre sonunda kapatılması kanunen düzenlenmiştir. Kapatılan başkanlık birimlerinin personel, taşınır ve taşınmazlar ve diğer ilgili hususlar bakımından Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığına devredilmiştir. 8 Temmuz 2019 tarihinde 1 yıllık süre tamamlandığı için DPB kapatılmıştır. 06.02.2020 tarihinde Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çalışma Genel Müdürlüğü resmi yazısı ile DPB'nin devir işlemlerinin tamamlandığını bir resmi yazı ile kamu kurumlarına bildirmiştir.

TODAİE, KHK ile kapatılmıştır. TODAİE'nin teşkilatı, her türlü araç ve gereci, her türlü taşınır ve taşınmazlarıyla birlikte mal varlığı, her türlü alacak ve hakları ile borç ve

yükümlülükleri, belge ve evrakı YÖK'e devredilmiştir. TODAİE'nin akademik kadrosunda bulunanlar YÖK tarafından durumlarına uygun akademik unvanlı kadrolara atanmak üzere tespit edilen yükseköğretim kurumlarına iki ay içinde atama teklifi yapılmak suretiyle atanmalarının sağlanması kararlaştırılmıştır.

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı da kapatılan kurumlardan bir diğeridir. Kapatılan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığına ait her türlü taşınır, taşıt, araç gereç ve malzeme, her türlü borç ve alacaklar, hak ve yükümlülükler İçişleri Bakanlığına devredilmiştir. Kurumun mülkiyetinde olan tüm taşınmazlarda hazineye devredilmiştir. Kurumda istihdam edilen; uzman ve uzman yardımcıları, içişleri uzmanı ve uzman yardımcılığı kadrolarına, diğer personel ise içişleri bakanlığında durumlarına uygun kadro veya pozisyonlara atanmıştır.

Türkiye Adalet Akademisi 703 Sayılı KHK ile kapatılmış ancak 2 Mayıs 2019 tarihli 34 sayılı CBK ile tekrar kurulmuştur.

3.4. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı

703 Sayılı uyum KHK'sı ile kanunlarda yapılan değişiklik sonrası hem cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı hem de bakanlıkların kurulmasına ilişkin 1 No'lu CBK yayımlanmak suretiyle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemin ilk idari teşkilatlanması oluşturulmaya başlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı yapısını düzenleyen 539 maddelik CBK ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin devlet idari teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir.

Bu kararnameye göre kurulan cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısının temel kurgusu ve hangi birimlerden oluştuğu sırası ile incelenecektir. Teşkilatlanma yapısı şu şekildedir:

Tablo 3 Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı

CUMHURBAŞKANI

Cumhurbaşkanlığı Makamı	• Özel Kalem Müdürlüğü • Başdanışman ve Danışman • Özel Temsilci • Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu
Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı	1. İdari İşler Başkanı 2) Birimler (5 Genel Müdürlük) • Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü • Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü • Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü • Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü • Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü
Cumhurbaşkanı Yardımcıları	
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

	• Yerel Yönetim Politikaları Kurulu
Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum Ve Kuruluşlar	• Devlet Arşivleri Başkanlığı • Devlet Denetleme Kurulu (DDK) • Diyanet İşleri Başkanlığı • İletişim Başkanlığı • MGK Genel Sekreterliği • Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı • Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı • Savunma Sanayi Başkanlığı • Strateji ve Bütçe Başkanlığı • Türkiye Varlık Fonu
Bakanlıklar	• Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı • Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı • Ticaret Bakanlığı • Maliye ve Hazine Bakanlığı • Tarım ve Orman Bakanlığı • Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı • Adalet Bakanlığı • İçişleri Bakanlığı • Dışişleri Bakanlığı • Milli Eğitim Bakanlığı • Milli Savunma Bakanlığı • Kültür ve Turizm Bakanlığı • Sağlık Bakanlığı • Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

	• Gençlik ve Spor Bakanlığı • Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Ofisler	• Dijital Dönüşüm Ofisi • Finans Ofisi • İnsan Kaynakları Ofisi • Yatırım Ofisi

3.4.1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanının devletin başı ve yürütme yetkisini kullanan kişi olduğu, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil ettiğini, anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını sağlamakla görevli olduğu belirtilmiştir (1 No'lu CBK, m.1).

Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatının kadroları; Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılıkları ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarından oluşmaktadır. Bu teşkilat kadroları, cumhurbaşkanı kararıyla belirlenecektir. Bu kadrolara ilişkin atamalarda iki farklı usul benimsenmiştir. İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel Müdürlerin cumhurbaşkanı tarafından atanacağı belirtilmişken; bu kadroların dışındaki diğer personelin ataması ise idari teşkilat yapısındaki en üst kamu görevlisi olan İdari İşler Başkanı tarafından yapılacağı düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü; cumhurbaşkanlığı makamına ait işler ile cumhurbaşkanının resmi ve özel yazışmalarını yürüten, resmî tören, gezi ve protokol işlerini takip eden, bağlı kurum olan Milli Saraylar ve Devlet Arşivlerine ilişkin cumhurbaşkanının talimat, iş ve işlemlerini yerine getiren ve yürüten birimdir. Özel kalem müdürü, büyükelçi statüsündedir (1 No'lu CBK, m.2).

Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı; cumhurbaşkanının kendisine danışmanlık görevi verdiği ayrıca belirlediği diğer görevleri yapmak üzere görevlendirdiği kişilerdir (1 No'lu CBK, m.3).

Cumhurbaşkanı Özel Temsilcisi; özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlarda belirlenen görevi yerine getirmek üzere görevlendirilen büyükelçi unvanına sahip temsilcilerdir (1 No'lu CBK, m.4).

Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu; millete ve devlete hizmette bulunmuş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin tecrübelerinden yararlanmak amacıyla kurulan, üyeleri cumhurbaşkanınca belirlenen bir istişare kuruldur. CBK'nin ilk düzenlemesinde olmayan daha sonra kararnameye eklenen bir hükümle oluşturulan bir kuruldur (1 No'lu CBK, m.4/A). Ocak 2020 tarihi itibarıyla 6 üyesi vardır.

3.4.2. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

Cumhurbaşkanının TBMM ile ilişkilerinin yürütülmesi ile kamu kurum ve kuruluşlarının düzenli ve etkin olarak işlemesi, kurumlar arası koordinasyonun sağlanması, iç ve dış güvenlik ile terörle mücadelede koordinasyon görevinin yürütülmesini sağlayan cumhurbaşkanlığı merkez birimidir. En yüksek devlet memuru olan idari işler başkanı tarafından sevk ve idare olunur. Daha önce başbakanlık müsteşarı olan en yüksek devlet memuru cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber idari işler başkanı olmuştur.

İdare İşleri Başkanı; mevzuatta belirtilen görevler ile cumhurbaşkanının vermiş olduğu görevleri yerine getirir. Özellikle bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Kamu hizmetlerinin mevzuata, cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinde cumhurbaşkanına karşı sorumlu kişidir. Ayrıca 703 Sayılı KHK'nin 178'inci maddesinde en yüksek devlet memuru olan idare işleri başkanının özlük haklarının, kaldırılan başbakanlık müsteşarının mali ve sosyal haklarına eşit olduğu düzenlemesi yapılmıştır. Bu düzenleme kamu personel sisteminde en yüksek devlet memurunun idari işler başkanı olduğu açıkça belirtilmiştir.

İdari İşler Başkanlığı Birimleri; 5 genel müdürlükten oluşur.

Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü

İdari işler başkanlığı bünyesinde kurulan beş genel müdürlükten biridir.

Görevleri şunlardır: (1 No'lu CBK,m.7)

- Kanunların şekil ve esas bakımından anayasa uygunluğunun incelenmesi, TBMM tarafından kabul edilen kanunların onaya hazırlanması veya tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmesi için gerekli çalışmaların yapılması

- Kanunların, TBMM İçtüzüğü'nün, anayasaya şekil ve esas bakımından aykırılık durumuna göre Anayasa Mahkemesinde açılacak iptal davasına ilişkin iş ve işlemlerin yapılması,

-Anayasa değişikliklerinin, cumhurbaşkanınca halkoyuna sunulmasına ilişkin işlemlerin yapılması,

-Kanun ve CBK'ların yayımlanmasına ilişkin işlemlerin yapılması,

-Uluslararası anlaşmaların kanunla uygun bulunması için TBMM Başkanlığına gönderilmesine ilişkin işlemlerin yapılması,

-Bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan mevzuat taslaklarının anayasaya, kanunlara, CBK'lara, hukukun genel ilkelerine uygunluğu açısından incelenmesi,

-Mevzuatların takip edilmesi ve Resmî Gazete'nin yayımlanmasının sağlanması,

-Mahkemelerce cumhurbaşkanlığına gönderilen ve cumhurbaşkanının taraf olarak gösterildiği evraklara ilişkin işlemlerin takip edilmesi,

-Hükümlülerin anayasada sayılan sebeplerle cumhurbaşkanınca cezalarının hafifletilmesi veya kaldırılmasına ilişkin işlemlerin yürütülmesi ve alınan kararların Adalet Bakanlığına bildirilmesi,

-CBK, cumhurbaşkanlığı kararları ile yönetmelik taslaklarının hazırlanması, gibi çeşitli görevleri vardır.

Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü

İdari işler başkanlığı bünyesinde bulunan bu genel müdürlüğün görevleri şunlardır: (1 No'lu CBK, m.8)

- Devlet teşkilatının düzenli ve etkin işlemlerini sağlayacak ilke ve kuralların tespit edilmesi, gerekli emirlerin verilmesi, önlemlerin alınması ve koordinasyonun sağlanması için gerekli olan işlemlerin yapılması,
- Cumhurbaşkanının görevde olmadığı durumlarda vekâlete ait işlemlerin yapılması,
- Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların vekâlet işlemleri ile atanma ve görevden alınma işlemlerinin yapılması,
- Milletvekilleri dokunulmazlıklarının kaldırılmasına ilişkin işlemlerin yapılması,
- TBMM seçimlerinin yenilenmesine ilişkin iş ve işlemleri yürütülmesi,
- Cumhurbaşkanı tarafından yapılan üst düzey kamu yöneticilerinin atamaları ile diğer atama ve seçme işlemlerinin anayasaya, kanunlara, CBK ve hukukun genel ilkelerine uygun olup olmadığını inceleyerek gerekli işlemlerin yapılması,
- Üst kademe yöneticileri ile ilgili bilgi toplamak, sicil bilgileri ve biyografilerinin tutulması ve takibi,
- Üst düzey kamu yöneticilerinin hizmet içi eğitimiyle ilgili işlemlerin yapılması,
- Kamu yönetim yapısının geliştirilmesi kapsamında gaye ve kamu politikalarının ve alınacak tedbirlerin belirlenmesi için inceleme ve araştırmaların yapılması, yaptırılması ve değerlendirilmesi,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklarla ilgilendirilmelerine dair işlemlerin yapılması,
- Kamu personeli ile ilgili hazırlanan mevzuat çalışmalarını koordine edilmesi.

- Cumhurbaşkanı dahil personel özlük işlerini takip etmek, cumhurbaşkanlığı personel politikası kapsamında cumhurbaşkanı merkez kamu görevlilerinin tayin, özlük ve emeklilik işlemlerini yapmak ve personelin yetiştirilmesi için gerekli iş ve işlemlerin yapılması,
- Devlet protokolünün belirlenmesine ilişkin iş ve işlemlerin yapılması, olarak sayılabilir.

Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü

İdari işler başkanlığı bünyesinde bulunan bu genel müdürlüğün görevleri şunlardır: (1 No'lu CBK,m.9)

- Devlet güvenlik politika ve stratejileri ile ilgili kamu kurumları arasında koordinasyonun sağlanması, güvenlik politikalarının uygulamasının takibi, değerlendirilmesi ve raporlanmasının yapılması,
- OHAL ilan edilen bölgelerde, ihtiyaç duyulan bilgileri toplamak, değerlendirmek ve gerekli koordinasyonun sağlanması,
- Terörle Mücadele Kanunu koruma tedbirleri kapsamında cumhurbaşkanlığı tarafından tahsis edilecek kamu konutlarını belirlemek, gerektiğinde taşınmaz kiralama ve edinimine ilişkin işlemlerin yürütülmesi ve bu işlemlere ilişkin usul ve esasların belirlenmesi,
- Kurumun görev alanıyla ilgili konularda kamuoyunu bilgilendirici çalışmalarda bulunulması, ile benzer görevlerin yapılması olarak düzenlenmiştir.

Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü

İdari işler başkanlığı bünyesinde bulunan bu genel müdürlüğün Görevleri şunlardır: (1 No'lu CBK,m.10)

- Cumhurbaşkanlığının kiralama ve satın alma işleri ile temizlik, aydınlatma, ısıtma, bakım onarım, taşıma ve benzeri hizmetlerin yapılması veya yaptırılmasını sağlanması,

- Kanunla verilen strateji geliştirme ve malî hizmetler görevlerinin yapılması,
- Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı taşınır ve taşınmaz malları işlemlerinin yürütülmesi,
- Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatına her türlü taşıtların kiralanması, satın alınması ve bakım onarım hizmetlerinin yerine getirilmesi,
- Cumhurbaşkanlığı külliyesindeki haberleşme güvenliğinin sağlanması ile bilişim altyapısının kurulumu, bakımı, ikmali, geliştirilmesine ilişkin görevlerin yerine getirilmesi,
- Cumhurbaşkanlığı tarafından sunulan hizmetlerin e-devlet üzerinden sağlanmasına yönelik çalışmaların yapılması, kamu ve sivil toplum kuruluşlarına ait projelerde koordinasyonun sağlanması,
- Bilişim hizmetleriyle ilgili verilerin toplanması ve veri tabanlarının oluşturulması ,
- Evrak ve arşiv faaliyetlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesini sağlamak olarak belirlenmiştir.

3.4.2.5. Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü

İdari işler başkanlığı bünyesinde bulunan bu genel müdürlüğün görevleri şunlardır: (1 No'lu CBK,m.10A)

- Cumhurbaşkanı, aile üyeleri ile cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar, idari işler başkanı, korunma talimatı verilen kişilerin korunması, Cumhurbaşkanının yurtiçi ve yurtdışında gerçekleştireceği her türlü toplantı faaliyetleri için gerekli koruma tedbirlerinin alınması veya kaldırılmasının sağlanması,
- Koruma görevi ile ilgili yurtiçi ve yurtdışındaki kurumlar arası koordinasyonun sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması ve kaldırılması,
- Cumhurbaşkanlığında, cumhurbaşkanının ikamet yeri veya aile fertlerinin bulunduğu bina ve tesislere ilişkin önleyici ve koruyucu koruma tedbirlerinin alınması,

- Cumhurbaşkanının ikametgâhı, makamı, özel ve çalışma odaları ile araçlarında fiziki ve elektronik her türlü güvenlik tedbirlerinin alınması ve aldırılmasının sağlanması,
- Koruma personelinin eğitim, özlük ve idari işlemlerinin yürütülmesiyle ilgili diğer birimlerle gerekli koordinasyonun sağlanması,
- Koruma hizmetleri ile ilgili ihtiyaçların planlanması ve temini için gerekli koordinasyonun sağlanması,
- Yabancı devlet başkanları ile eşdeğer devlet büyükleri ve eşlerinin Türkiye'ye deki yakın koruma ve güvenlik tedbirlerinin alınması,
- Koruma personelinin eğitim ihtiyacının belirlenmesi, personelin bilgi ve becerilerinin artırılması amacıyla eğitim programlarının hazırlanması,
- Cumhurbaşkanlığı hizmet mahallerindeki kamera ve kayıt sistemlerinin işler halde olduğunun tespitine ilişkin gerekli tedbirlerin alınması,
- Cumhurbaşkanının yurtiçi ve yurtdışı seyahatlerinde kullandığı her türlü taşıtların koruma tedbirlerinin alınması, olarak belirlenmiştir.

Koruma hizmetleri genel müdürü, hizmet yönünden cumhurbaşkanına bağlı olarak hizmet yürütürken, idari yönden ise İdari İşler Başkanına bağlı olarak çalışır. Genel müdür, koruma personeli ile ilgili olarak Emniyet Genel Müdürlüğünde en üst amirine mevzuatça verilen yetkileri kullanır. Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü personeli, Emniyet, Jandarma veya Sahil Güvenlik Hizmetleri sınıflarından İdari İşler Başkanlığının talebine istinaden İçişleri Bakanlığınca görevlendirilir.

3.5. Cumhurbaşkanlığı Personelinin Statüsü

Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatlanması içerisinde farklı bir personel rejimi ve kadro yapısı düzenlemesi yapılmıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatında; kadrolu, kadroya bağlı süreli, kadroya bağlı olmayan süreli, kısmi zamanlı ve sözleşmeli personel olmak üzere 5 farklı statüde personel görev yapmaktadır.

Kadrolu personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tâbi ve istisnai devlet memuru statüsünde çalışan; İdari İşler Başkanlığı kadrolarına naklen veya açıktan atanan personeli ifade eder.

Kadroya bağlı süreli personel, İdari İşler Başkanlığının talebi üzerine; kamu kurum ve kuruluşlarında, mevzuat kapsamında kurulan banka ve kuruluşlarda, bu kurum kuruluşlara sermayelerinin yarısından fazlasına katılması suretiyle kurulan kuruluşlarda çalışanlar ile adli ve idari yargı mensuplarının, ihtiyaç nedeniyle ve üç yıl süreyle görevlendirilen süreli personellerdir. Bu personeller, cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatına geçtiklerinde kendi kurum veya kuruluşunda izinli kabul edilirler. İdari İşler Başkanlığında çalıştıkları süreler kendi kurum veya kuruluşunda geçirilmiş sayılır. İzin, disiplin ve sağlık hak ve işlemleri yönünden cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı hükümlerine tâbi olan bu personellerin özlük hakları kendi kurum veya kuruluşunda teminat altındadır.

Kadroya bağlı olmayan süreli personel, İdari İşler Başkanlığındaki hizmetlerini bir kadroya bağlı olmadan yürüten, kadro ve özlük hak ve işlemleri kendi kurum veya kuruluşlarında olan personeli ifade eder.

Kısmi zamanlı personel, haftanın belirli günlerinde veya günün belirli saatlerinde İdari İşler Başkanlığı bünyesinde kısmî zamanlı olarak çalışan doktor, mühendis ve mimarlar ile diğer sağlık ve teknik personeli ifade eder.

Sözleşmeli personel, 1 No'lu kararname hükümlerine göre yapılan sözleşmeye göre istihdam edilen ve 657 DMK ile diğer kanunların sözleşmeli personel hükümlerine tabi olmadan çalışan personeli ifade eder.

Yukarıda belirtilen kadrolar dışında İdari İşler Başkanlığının gerekli gördüğü konularda araştırma, inceleme ve çalışma yaptırmak amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzman personel ile özel sektörde çalışan uzmanlardan oluşan komisyonlar, danışma kurulları ve çalışma grupları kurma yetkisi bulunmaktadır.

3.6. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

Cumhurbaşkanlığı politika kurulları Türk idare yapısı içerisinde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber ilk defa oluşturulmuş yeni kurullardır. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde 9 adet politika kurulu oluşturulmuştur. Politika kurullarının, parlamenter sistem idari teşkilat yapısı içerisinde bulunan Milli Eğitim Şurası, Sağlık Şurası, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu ve Yüksek Planlama Kurulu gibi idari yapıların yerine kurulan, yardımcı kuruluş veya danışma organı niteliğinde olan kurullardır (Gözler, 2018: 111). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında idari teşkilatlanma ile oluşturulan bu kurullar, önceki teşkilatlanma yapısında dağınık ve altmıştan fazla olan kurul sayısının azaltılması ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uygun bir kurumsal çerçeveye kavuşturulması olarak ifade edilmiştir (Sobacı, vd., 2018: 4). Politika kurulları, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde politika belirleyici olan cumhurbaşkanına politika üretme süreçlerinde yardımcı olan danışma kurullarıdır (Atar, 2019: 309).

Politika kurullarını, kuruldukları konu alanları ile ilgili değişen ve gelişen dünya konjonktürünün gereklerine uygun olarak geliştirdikleri politika ve strateji önerilerini cumhurbaşkanına sunan, görev alanları ile ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş bildiren ve kamuda uygulanan politikaların izlenmesi, geliştirilmesi için analiz yaparak cumhurbaşkanının programına uygunluk raporu hazırlayan, tavsiye ve danışma kurulu olarak tanımlanabilir.

Bu kurullar şunlardır;

a) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu. b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu. c) Ekonomi Politikaları Kurulu. ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu. d) Hukuk Politikaları Kurulu. e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu. f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu. g) Sosyal Politikalar Kurulu. ğ) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

Kurulların her birinin kendi alanlarına ilişkin ayrı ayrı görev ve yetkileri olmasına rağmen genel olarak politika kurullarının kuruluş amacının ne olduğu ve görevlerini neler olduğu CBK'da belirtilmiştir. Bu başlık altında bütün kurulların görev ve yetkilerini ayrı ayrı açıklamak yerine kurulların genel görev ve yetkilerinden bahsedilecektir.

Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve üç üyeden oluşan politika kurullarının başkanı cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı üç üyeden birini başkan vekili olarak görevlendirme yetkisine sahiptir.

Politika kurulların genel görev ve yetkileri şunlardır:

-Cumhurbaşkanınca alınması planlanan kararlar ile oluşturulacak yeni politikalarla öneriler geliştirmek.

-Kurullar tarafından geliştirilen politika ve strateji önerilerinden cumhurbaşkanınca uygun bulunanlarla ilgili gerekli çalışmaları yapmak.

- Dünyadaki küresel rekabetin getirdiği değişken durumlara karşı gerekli olan strateji ve politika önerileri oluşturmak,

-Kurulların kendi görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüşte bulunmak,

-Kurulların görev alanlarına giren konularda bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişilerden görüş almak ve hâlihazırda uygulanan politikaların gelişimlerini izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili cumhurbaşkanına rapor sunmak

- Bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek, cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından incelemek ve cumhurbaşkanına rapor sunmak

-Bakanlıklar, kamu kurum kuruluşları ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından alanında uzman kişilerden oluşacak genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.

-Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırmaktır.

Bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve faaliyet alanlarının müşterek olduğu konularda bakanlar, kurum ve kuruluşların üst yöneticileri ile ilgili politika kurulu başkan ya da başkanvekilinin başkanlığında koordinasyon toplantıları düzenlenebilir. Yeteri kadar personelden oluşan politika kurulların sekreteryaya hizmetlerini Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı (CİİB) yapar. Politika kurulları için her yıl cumhurbaşkanlığı bütçesine yeterli miktarda ödenek konulmaktadır.

2018/3 sayılı CBG düzenlemesi ile 703 Sayılı KHK ile kaldırılan kurul ve komisyonlara ait görev ve yetkilerin hangi cumhurbaşkanlığı politika kurulları tarafından yerine getirileceği belirlenmiştir. Bu genelge kapsamında yapılan düzenlemeye örnek verilmesi gerekirse; Yüksek Planlama Kurulu, Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Bölgesel Gelişme Komitesi, Finansal İstikrar Komitesi, Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kuruluna ilişkin mevzuattan kaynaklanan görevler; Cumhurbaşkanlığı Ekonomi Politikaları Kurulu tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir (CBG, 2018/3).

3.7. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar

Kanun ve CBK'larda kendilerine verilen görevleri yerine getiren 10 kurum ve kuruluş doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyet yürütür. Bu kurum ve kuruluşlar ise; DDK, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Arşivleri Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, MGK Genel Sekreterliği, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu'dur (1 No'lu CBK, m.37).

Millî İstihbarat Teşkilâtı Müsteşarlığı (MİT), 703 Sayılı Uyum KHK'sı 152. madde gereği MİT Başkanlığına dönüştürülmüştür. Milli İstihbaratın cumhurbaşkanına bağlanması ise cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmeden yaklaşık 1 yıl önce 25.08.2017 tarih ve 694 Sayılı OHAL KHK'sı ile gerçekleşmiştir. MİT Kanunu'nun 3'üncü maddesinde yer alan "Başbakan" ibaresi "Cumhurbaşkanına" şeklinde değiştirilerek bağlılığı cumhurbaşkanı olarak değiştirilmiştir (694 S. KHK, m.60).

Savunma Sanayi Müsteşarlığı'nın 703 sayılı KHK m.215 ile adı başkanlık olarak değiştirilmiştir. Daha sonra Cumhurbaşkanlığı 7 No'lu Kararnamesi ile kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir.

Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü olarak başbakanlık ana hizmet birimi olarak faaliyet gösteren bu kurum kaldırılarak Devlet Arşivleri Başkanlığı olarak kurulmuştur (11 No'lu CBK).

Cumhurbaşkanına bağlı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun 703 Sayılı Uyum KHK'sının 42. maddesi ile kanunun adı değiştirilmiş ve birçok maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Anayasanın, DDK'nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, CBK ile düzenlenir (AY.m.108/son) hükmü gereği 15.07.2018 tarihinde yayımlanan 5 No'lu CBK ile DDK yeniden düzenlenmiştir.

MGK ve MGK Genel Sekreterliği Kanunu 703 Sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır (703 Sayılı K. m.39). Anayasanın, MGK Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri, CBK ile düzenlenir (AY, m.118/6) hükmü gereği olarak MGK Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında 6 No'lu CBK ile yeniden yapılandırılmıştır.

Milli Saraylar, TBMM'ye bağlı olarak faaliyet gösteren bir kurum iken 703 Sayılı uyum KHK'sı ile TBMM birimi kapsamından çıkarılmıştır. (m.49) 16.07.2018 tarih ve 12 No'lu Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında CBK ile kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir.

İletişim Başkanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığı genel bütçeli olan ve yeni kurulan başkanlıklardır. 24/7/2018 tarih ve 13 ve 14 No'lu kararnameler ile kurulan, görev ve yetkileri belirlenen her iki başkanlık idari teşkilat yapımızda yeni kurumlardır.

Türkiye Varlık Fonu, 19.08.2016 tarih ve 6741 Sayılı Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulmasına dair kanun ile kurulan ve başbakanlığa bağlı olarak faaliyet gösteren bir anonim şirket idi. Ancak 703 Sayılı Uyum KHK'sı 157'inci madde ile yapılan değişiklik sonrası cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin sonucu olarak cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Türkiye Varlık Fonu 1 No'lu CBK ile cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar arasında sayılmıştır. Bir anonim şirket olarak kurulan, kamuya ait olan varlıkların ekonomiye kazandırılması, dış kaynak temini ve büyük ölçekli stratejik yatırımlara iştirak için faaliyet gösteren bir kuruluştur. Türkiye Varlık Fonu ve bu fona bağlı alt fonları kurmak ve yönetmek yetkisine sahiptir. Türkiye Varlık Fonu'na bağlı Eylül 2020 itibarıyla 8 farklı sektörden toplamda 20 şirket ile çeşitli gayrimenkuller bulunmaktadır. Ziraat Bankası, Halkbank, Vakıfbank, Borsa İstanbul, BOTAŞ, Türkiye Petrolleri Türk Hava Yolları, PTT, Eti Maden, ÇAYKUR, TÜRKSAT, Türk Telekom gibi şirketler bulunmaktadır (www.tvf.com.tr, 2020).

Anayasada belirtilen iki kurum DDK ile MGK'nın yapılan değişiklik sonrasında nasıl bir teşkilatlanma oluşturulduğu incelenecektir.

3.7.1. Devlet Denetleme Kurulu

DDK, 1 Nisan 1981 tarihinde “Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun” ile kurulan ve Türk idari teşkilat yapısında yer bulan ve daha sonra 1982 Anayasası ile de anayasal bir kurul haline getirilen denetleme kuruludur. Bu kurul cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte değişime uğrayarak idari teşkilat yapısı içerisinde varlığını sürdürmüştür.

Anayasa ve cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenen DDK, görev ve yetkileri bu iki mevzuatta belirtilmiştir. DDK'nın özellikleri şunlardır (AY, m.108, 5 No'lu CBK):

- DDK'nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, CBK ile düzenlenir (AY, m.108).

- Kamu idarelerinin hukuka uygunluğunun sağlanması, kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli şekilde yürütölmesi ve geliştirilmesi amacıyla kurulan bir anayasal denetleme kuruludur.

- Cumhurbaşkanına bağlı olarak faaliyetini yürütür.

- DDK, üyeleri cumhurbaşkanı tarafından atan ve cumhurbaşkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren üst denetleme organıdır. DDK bir başkan ve sekiz üyeden oluşur (5 No'lu CBK, m.3).

- Cumhurbaşkanının talebi üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlar ile bunların ortaklığı yüzde ellinin üzerinde olduğu tüm kuruluşlarda, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı dernekler ve vakıflarda DDK'nın inceleme ve denetleme yetkisi bulunmaktadır.

- DDK yukarıda ismi sayılan bütün kurum ve kuruluş ile kamuya yararlı dernek ve vakıflarda; her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

-Yargı organları DDK'nın denetim yetkisi dışındadır.

-Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan anayasa değişikliği ile daha önce denetim kapsamında olmayan TSK, DDK denetimi kapsamına alınmıştır. Denetlenecek kurum ve kuruluşlar CBK'da belirlenmiştir. TSK bünyesindeki kuvvet komutanlıkları, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimler ile TSK Güçlendirme Vakfı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonu ile sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan ortaklıkları denetleme yetkisine sahiptir (5 No'lu CBK, m.2/f, g).

DDK'nın ilişkin yapılan anayasa değişikliği sonrasında ortaya çıkan yeni durum ile mevzuat hükümleri arasındaki farkları belirtmek gerekirse;

-Daha önceki anayasal düzenlemede TSK DDK'nın denetim kapsamı dışında iken değişiklik sonrası silahlı kuvvetlerde denetim kapsamına alınmıştır.

-Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öncesi anayasasında DDK sadece inceleme, araştırma ve denetleme yetkilerine sahip iken yapılan düzenleme ile idari soruşturma yapma yetkisine de sahip olmuştur.

-Anayasaya dayanılarak çıkarılan önceki 2343 Sayılı DDK kanunu kapsamında yapılan inceleme araştırma ve denetleme sonucunda ortaya çıkan rapor cumhurbaşkanının onayından sonra gereği için başbakanlığa ya da doğrudan adli ya da idari mercilere gönderilmekteydi (2343 S.K. m.6). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin gereği başbakanlık kaldırıldığı ve yürütme organının başı aynı zamanda devlet başkanı olan cumhurbaşkanı raporun gereğini DDK sekreterliği üzerinden doğrudan yerine getirmektedir (CBK, m.19).

-Değişiklik öncesi anayasasında DDK'nın işleyişi, üye seçimi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, kanunla düzenlenmekteyken cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan anayasa değişikliği CBK ile düzenleneceği belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte DDK kurumsal anlamda dönüştürülmüş ve bu sistemin mantık ve uygulama şekline göre yeniden teşkilatlandırılmıştır. Bu konuda daha detaylı bilgi için 5 No'lu CBK'ya müracaat edilebilir.

3.7.2. Milli Güvenlik Kurulu ve Genel Sekreterliği

MGK ilk kez 1961 Anayasası ile kurulmuş, asker ve sivil üyelerden teşekkül eden ve yürütme organına güvenlik konularında öneri ve tavsiye sunan bir danışma kuruludur. MGK, 1961 tarihinden itibaren anayasada yapılan değişiklikler ile sistem içerisindeki gücünü arttırmıştır. Her ne kadar tavsiye niteliğinde karar aldığı ifade edilse de idari sistem içerisindeki gücü her zaman belirtilenden fazla olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş anayasası ile birlikte bu yapı değişikliğe uğramıştır.

Anayasa ve CBK kapsamında yapılan düzenlemeler ile oluşturulan MGK'nın özellikleri;

MGK genel sekreterliğinin teşkilat ve görevleri kanunla değil CBK ile düzenlenir.

MGK; cumhurbaşkanının başkanlığında, cumhurbaşkanı yardımcıları, içişleri, dışişleri, millî savunma, adalet bakanları, genelkurmay başkanı, kara, deniz ve hava kuvvetleri komutanlarından teşekkül eden bir kuruldur. MGK kendi gündemin özelliğine göre yaptığı toplantılara konu ilgili bakan ve kişileri çağırıp onların görüşlerinden yararlanabilir. MGK, iki ayda bir olağan olarak toplandığı gibi gerektiğinde doğrudan cumhurbaşkanının çağrısı ile de toplantı yapabilir (6 No'lu CBK, m.3).

MGK'nın gündemi; cumhurbaşkanı yardımcıları ve genelkurmay başkanının önerileri doğrultusunda cumhurbaşkanınca belirlenir.

MGK; devletin millî güvenlik politikalarının tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ile gerekli olan koordinasyonun sağlanmasındaki görüşlerini cumhurbaşkanına bildirir. Devletin ve milletin güvenliği ve huzurunun sağlanmasına yönelik alınması gereken koruma tedbirlerinin belirlendiğı kurul kararları cumhurbaşkanınca değerlendirilir.

Cumhurbaşkanı katılmadığı toplantılara MGK'dan sorumlu cumhurbaşkanı yardımcısı başkanlık eder.

MGK genel sekreterlik teşkilatı; genel sekreter, genel sekreter yardımcıları ve hizmet birimlerinden oluşur (6 No'lu CBK, m.7).

Anayasa değişikliği öncesi ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş anayasası düzenlemeleri karşılaştırılacak olursa;

- Değişiklik öncesi anayasa düzenlemesinde kurul üyesi olan, başbakan ve başbakan yardımcıları ile jandarma genel komutanı üye kapsamında çıkarılmıştır. Başbakanlığın cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin gereği olarak kaldırılması ile Jandarma Genel Komutanlığının da İçişleri Bakanlığına bağlanması bu değişikliği ortaya çıkarmıştır. 27 Temmuz 2016 tarih ve 668 sayılı Olağanüstü Hal KHK 'sı (m.6) ile 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu 4'üncü maddesinde yapılan değişiklik sonrası Jandarma Genel Komutanlığı İçişleri Bakanlığına bağlandı.

-Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte oluşturan cumhurbaşkanı yardımcılarını müessesesinin sonucu olarak cumhurbaşkanı yardımcılarını, MGK'nın yeni üyesi olmuşlardır.

-MGK'nın tavsiye kararları ile koordinasyona görüşleri önceki düzenleme de bakanlar kuruluna bildirilirken cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte cumhurbaşkanına bildirilecektir. Bu kararlardan MGK'nın alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ilişkin kararları cumhurbaşkanı değerlendirir. Anayasadaki bakanlar kurulu tabirleri yerine cumhurbaşkanı ikame edilmiştir.

-MGK'nın gündemi belirlenirken önceki düzenlemede başbakanın önerisinin alınması gerekirken cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş düzenlemesi ile cumhurbaşkanı yardımcılarının önerileri dikkate alınarak gündem cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir.

-MGK toplantılarına cumhurbaşkanının katılmadığı durumlarda kurul başkanlığını önceki düzenlemede başbakan yapıyorken cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan düzenleme ile cumhurbaşkanı yardımcısı yapacaktır.

-MGK genel sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri önceki düzenlemede kanun ile düzenlenirken yeni durumda CBK ile düzenlenecektir.

MGK, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte bazı değişikliklere uğramakla birlikte temel anlayışında bir değişikliğe gidilmemiştir. Kurulda üye değişiklikleri ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine entegrasyonuna ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır. En bariz değişikliğin MGK'nın teşkilat yapılanmasının artık kanun ile değil CBK ile yapılacak

olmasıdır. Anayasal bir yapı olan MGK'nın mevcut durumuna son verilerek anayasa metninden çıkarılması, teşkilatlanma ve görev yapısının sadece CBK ile düzenlenmesinin ve daha sivil bir yapıya dönüştürülmesinin demokratik sivil idare açısından doğru bir tercih olduğu savunulmuştur (Atar,2019: 82).

3.8. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Cumhurbaşkanlığı ofisleri politika kurulları gibi cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle oluşturulmuş idari yapı içerisindeki yeni kuruluşlardır. Politika kurullarından farklı olarak ofisler idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Cumhurbaşkanlığı ofisleri, kamunun dijital dönüşümü, finans, insan kaynakları ve yatırım alanında cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.

Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi olmak üzere dört Cumhurbaşkanlığı ofisi kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı ofisleri cumhurbaşkanının kamu politikası oluşturmada ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesinde etkin olacak en önemli idari yapılardan biridir. (Sobacı, vd., 2018:3) Cumhurbaşkanlığı politika kurullarının oluşturdukları politikaların hayata geçmesi için yani projelendirilmesi ve uygulamaya hazırlanmasında ofisler önemli bir rol oynayacaktır. Yürütme organı önce politika kurulları ile ülkenin durumu ve dünyadaki değişim ve ilerlemeleri göz önüne alarak politika oluşturacak, sonra ofisler aracılığı ile politikalar somut olarak projelendirilecek ve sonrasında uygulanmasına geçilecektir. Ofislerin kurulmasının amacının, bürokrasiden kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik bir düzenleme olduğu bu nedenle görevlendirilecek personel için devlet memuru olma şartı kaldırılmak suretiyle özel sektörden kolayca yönetici ve uzman çalıştırılmasının önü açılmıştır (Avaner ve Fedai, 2019: 155).

Ofislerin özellikleri sıralanacak olursa (1 No'lu CBK, m.525-526; 528-536);

-1 Nolu kararnamede kendisine verilen görevleri yerine getiren yeni bir kamu tüzel kişiliğidir.

-Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren bu kamu kuruluşu, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli, idarî ve malî özerkliğe sahiptir.

-Merkezi Ankara'dır.

-Ofisin en üst amiri başkan olup ofisi, cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak yönetir. Ofis başkanı hem kamu hem de özel sektör çalışanları 3 No'lu CBK'da belirtilen nitelikleri taşıyanlar arasından atanabilir.

-Başkan, Ofis'in genel yönetim ve temsilinden cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

-Ofis bütçesi teklifi başkan tarafından hazırlanır. Ofisin bütçesi ise, genel bütçeden ayrılacak ödenekler, ücret karşılığı sağlanacak hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler ile gerçek ve tüzel kişilerden alınan yardım ve bağışlardan oluşmaktadır.

- Ofis, görev alanı ile ilgili hususlarda, kamu kurum ve kuruluşlarını koordine etmek, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, KİT'ler ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla ile yakın iş birliği içinde çalışmak, uluslararası alanda yapılan çalışmalara iştirak etmek ve Türkiye'yi temsil etmekle görevli ve yetkilidir.

- Ofisin kendi görev alanına giren konularda mevzuat önerileri geliştirmek görev ve yetkisine sahiptir.

-Ofisler, kendi görev alanlarıyla ilgili araştırma ve inceleme çalışmaları kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarından gerekli olan bilgi ve belgeyi isteme yetkisine sahiptir.

- Ofis hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre çalışan personel eliyle yerine getirilir. Ayrıca 375 Sayılı KHK ek 25-26'ncı maddesine göre geçici veya sözleşmeli olarak personel de istihdam edilebilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlar Ofisin belirttiği gerekli niteliğe sahip olmak ve kendi isteği bulunmak kaydıyla kurumlarının onayı ile Ofiste istihdam edilebilirler (5523, Sayılı Kanun, m.10). Ofis hizmetlerinde çalıştırılacak personele ilişkin yapılan düzenlemede iş mevzuatı hükümlerine göre bir istihdam şekli öngörülmüştür. Ofislerde çalışacakların devlet memuru olma zorunluluğu bulunmamaktadır.

- Ofisin teşkilat kadroları cumhurbaşkanı kararı ile belirlenir.

- Ofis başkanı, sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak şartıyla yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir.

- Ofis Başkanlığı; kendi görev, yetki ve sorumluluk kapsamına giren konu ve alanlarda idarî düzenleme yapma yetkisine sahiptir.

- Ofis başkanlığı yurt içi ve yurt dışında da çalışma bürosu kurma yetkisine sahiptir.

3.9. Cumhurbaşkanı Yardımcıları

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile idari teşkilat yapısı içerisinde ilk defa yer alan bu makam başkanlık sistemindeki başkan yardımcılığı müessesesinden bazı farkları bünyesinde barındırmaktadır. Bu nedenle ABD başkanlık sisteminde başkan yardımcılığı müessesinin ne olduğu incelenip daha sonra cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki cumhurbaşkanı yardımcılığının nasıl kurgulandığına bakılması önem arzeder.

ABD başkanlık sisteminde ilk başkan yardımcısı olan John Adams'ın ifadesiyle, “ülkem bilgeliğinin benim için icat ettiği insanın varoluşundan beri tasarlanmış en önemsiz makam dediği ve diğer başkan yardımcılarının birçoğunun da aynı düşüncüyü paylaştığı bir siyasi pozisyonudur” (Grant, 2004: 112). ABD anayasasında çok sınırlı yetkileri olan başkan yardımcılığı, başkanlık makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda ise başkan olmak gibi önemli bir potansiyeli barındıran makamdır. Sekiz başkanın görev başında olduğu, dört başkanın suikasta uğradığı ve bir başkanın istifaya zorlandığı bir sistemde başkan yardımcısı her an göreve gelebilecek durumdadır. ABD Başkan yardımcılığına, aynı başkan da olduğu gibi 35 yaş üstü, doğuştan ABD vatandaşı olan ve 14 yıldır ülkede ikamet eden bir kişi aday olabilir. Başkan yardımcısı başkanla beraber seçimle göreve gelir. Başkan yardımcısı, resmi törenlere ait bazı görevleri olduğu gibi ABD'yi yabancı devlet başkanlarının cenaze törenlerinde de temsil eder. Ayrıca Senatoya başkanlık eden başkan yardımcısı oyların eşit olduğu durumda oy hakkı da bulunmaktadır. Başkanlık ofisinde kendi makamı ve personeli olan başkan yardımcısı, başkanın kendisine vereceği yetkiye göre yönetimin içerisinde olabilir. ABD'deki eğilim son dönemlerde daha yetkili başkan yardımcılığı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Önemli bir husus ise, başkan yardımcılarının daha sonra başkan seçilebilme potansiyeline sahip olmalarıdır. 43 ABD başkanları içerisinde, 14'ü daha önce başkan yardımcılığı görevi yapmıştır (Grant, 2004: 112-

114) Başkanlık sistemlerinin tamamında başkan yardımcılığı müessesesi yoktur, örneğin Meksika’da başkan yardımcılığı makamı bulunmamaktadır (Hague ve vd., 2016: 264).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki cumhurbaşkanı yardımcılığı, ABD başkanlık sistemindekinden farklı tasarlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı tarafından atanan bir cumhurbaşkanı yardımcılığı müessesesi vardır ve Türk idari teşkilat yapısında ilk defa oluşturulmuş bir makamdır. Anayasa, TBMM İçtüzüğü ve cumhurbaşkanlığının 1 No’lu kararnamesinde cumhurbaşkanlığı yardımcılığına ilişkin düzenlemeler göz önüne alındığında şu hususlar ortaya çıkmaktadır:

-Cumhurbaşkanı yardımcıları, cumhurbaşkanı tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getiren (CBK, m.17/1) ve cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan kişilerdir (AY, m.106/5) (CBK, m.17/2).

-Cumhurbaşkanı yardımcıları, cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevlerine son verilir (AY, m.104/8).

- Cumhurbaşkanı bir ya da birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atama yetkisine sahiptir (AY, m.106/1).

-Cumhurbaşkanı yardımcıları, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından cumhurbaşkanınca atanır ve TBMM önünde ant içerek görevlerine başlarlar. Ant içme atandıkları tarihten sonra yapılan ilk TBMM birleşiminde yapılır (TBMM İçtüzük, m.3).

-Milletvekili olan kişinin cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanması durumunda TBMM üyeliği sona erer (AY, m.106/4).

-Cumhurbaşkanları yardımcısı aleyhine meclis soruşturması açılabilir (AY, m.98/4).

-Cumhurbaşkanı yardımcıları görevleri ile ilgili işledikleri suçlar nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından Yüce divanda yargılanırlar (AY, m.148/6).

-Cumhurbaşkanı yardımcıları, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden faydalanırlar (AY, m.106/10).

-Herhangi bir sebeple cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde, cumhurbaşkanı yardımcısı yeni cumhurbaşkanı seçilene kadar cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve

cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. (AY, m.106/2) Bu maddedeki boşalma durumlarında cumhurbaşkanlığına en yaşlı cumhurbaşkanı yardımcısı vekâlet edecektir (CBK, m.18/1).

-Cumhurbaşkanlığı makamının geçici olarak hastalık ya da yurt dışında bulunma sebepleriyle boşalması durumlarında cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanına vekâlet eder ve cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır (AY, m.106/3).

-Cumhurbaşkanı yardımcıları, MGK'nın doğal üyesidir. MGK'nın gündemi cumhurbaşkanları yardımcılarının önerisi de dikkate alınarak cumhurbaşkanı tarafından belirlenir (AY, m.118). Cumhurbaşkanının katılmadığı MGK toplantılarına cumhurbaşkanı yardımcısı başkanlık eder (AY, m.118/3).

-Cumhurbaşkanı yardımcılarında TBMM üyeleri tarafından yazılı soru sorulabilir (AY, m.98/5).

-Yürütme adına bütçe sunuş konuşmasını cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bir bakan yapar (TBMM İçtüzük, m.62).

-Cumhurbaşkanı yardımcıları YAŞ üyesidirler ve cumhurbaşkanının görevlendireceği başkan yardımcısının başkanlığında ve onun çağrısı ile toplanırlar.

Cumhurbaşkanı yardımcılığı müessesesi cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber yönetim sistemimizde oluşturulan bir makamdır. Hem anayasada hem de diğer mevzuatlarda cumhurbaşkanının kaç yardımcısı olacağına ilişkin bir mevzuat düzenlemesi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcısı sayısını cumhurbaşkanı kendi takdir edecektir. Eylül 2020 tarihi itibarıyla cumhurbaşkanı tarafından sadece bir cumhurbaşkanı yardımcısı görevlendirilmiştir. Ayrıca cumhurbaşkanı yardımcılığı için milletvekilliği seçilme yeterliliği dışında bir nitelikte öngörülmemiştir. Seçilme niteliğine sahip herkesi, cumhurbaşkanı; yardımcısı olarak atayabilecektir.

3.9.1. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Yargılanması

Görevleriyle ilgili suç işledikleri iddia olunan cumhurbaşkanı yardımcılarının hakkında, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması mümkündür (AY, m.106/5). Bu soruşturma açma önergesinde, cumhurbaşkanı yardımcılarının hangi fiillerinin cezai sorumluluğu gerektirdiği, suçun görevleri sırasında işlendiği ve hangi kanun ve maddesine aykırı olduğunun gerekçeli bir şekilde belirtilmesi zorunludur (TBMM İçtüzük, m.107/2).

TBMM, verilen soruşturma açma önergesini bir ay içinde görüşür. Cumhurbaşkanı yardımcısının konuşacağı bir meclis görüşmesinden sonra, (TBMM İçtüzük, m.108/3) meclis üye tamsayısının 3/5'nin gizli oyuyla cumhurbaşkanı yardımcısı hakkında soruşturma açılıp açılmamasına karar verilir. Soruşturma açılmasına meclisçe karar verilmesi durumunda, meclisteki siyasi parti üyelerinden oluşan on beş kişilik bir soruşturma komisyonu oluşturulur. Soruşturma komisyonu, soruşturma raporunu iki ay içinde TBMM Başkanlığına sunar. Soruşturmanın iki ayda bitirilememesi durumunda, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Soruşturma raporunun TBMM Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde rapor dağıtılır ve bu dağıtım tarihinden itibaren on gün içinde TBMM Genel Kurulunda görüşülerek karara bağlanır. TBMM'deki konuşmalarda son söz, soruşturma açılması istenen cumhurbaşkanı yardımcısı aittir ve süresi sınırlandırılmaz (TBMM İçtüzük, m.112/2). TBMM, üye tamsayısının 2/3'sinin gizli oyuyla cumhurbaşkanı yardımcısını Yüce Divana sevk edebilir (AY, m.106/7). TBMM tarafından Yüce Divana sevk kararı alınması durumunda soruşturma dosyası, en geç yedi gün içinde Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilir (TBMM İçtüzük, m.112/son). Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan yargılamasını üç ay içinde tamamlayamadığı takdirde, bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama verilen bu sürede kesin olarak tamamlanmak zorundadır (AY, m.106/7, 6216 S.K, m.57/2).

Görevi sona ermiş cumhurbaşkanı yardımcılarının görevde bulundukları sürede işledikleri suçlar bakımından da anayasada öngörülen usul uygulanır. Seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen cumhurbaşkanı yardımcısının görevi sona erer. Aksi halde görevine devam eder.

3.9.2. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının Yasama Dokunulmazlığı ve Dokunulmazlığın Kaldırılması

Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlar, milletvekillerinin sahip olduğu yasama dokunulmazlığına sahiptirler. Cumhurbaşkanı yardımcıları, görevi ile ilgili olmayan suçlardan yargılanabilmeleri için TBMM Genel Kurulunun vereceği karar ile dokunulmazlıklarının kaldırılması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının dokunulmazlıklarının kaldırılmasına ilişkin usul ve esaslar TBMM İçtüzük ’ nde (m.131-134) belirlenmiştir.

Cumhurbaşkanı yardımcıları görevleriyle ilgili olmayan suçlardan dolayı dokunulmazlıklarının kaldırılması Anayasa ve Adalet Komisyonu  yelerinden oluşan karma komisyon tarafından hazırlanan rapor sonucunda alacağı karara göre belirlenir. Karma komisyon, ya dokunulmazlığın kaldırılmasına ya da cumhurbaşkanlığı yardımcılığı görevinin sona ermesine kadar erteleme kararı verir. Alınan erteleme kararı TBMM Genel Kurulunda okunur ve 10 gün içerisinde itiraz edilmediği takdirde erteleme kararı kesinleşir.

Karma Komisyon raporu, cumhurbaşkanı yardımcısının dokunulmazlığının kaldırılması şeklinde ise veya erteleme kararı olan komisyon raporuna itiraz edilmişse TBMM Genel Kurulda g r   l r. Dokunulmazlığının kaldırılması istenen cumhurbaşkanı yardımcısı hazırlık komisyonunda, karma komisyonda ve TBMM Genel Kurulunda kendini bizzat savunabileceği gibi bir üyeye de savundurabilir. Cumhurbaşkanı yardımcısı savunma davetine uymazsa karar evrak üzerinden verilir. Son söz her halde savunmanındır.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının dokunulmazlığını kaldırılmasına ilişkin TBMM’nin vermiş olduğu kararın anayasa, kanun ve TBMM İçtüzük ’ ne aykırılık iddiası ile ilgili milletvekili veya bir diğer milletvekili tarafından açılan iptal davasını Anayasa Mahkemesi karara bağlar (6216 Sayılı Kanun, m.3/f). Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin meclis kararı aleyhine cumhurbaşkanı yardımcısı ya da milletvekilleri kararın alındığı günden 7 gün içerisinde iptal davası açabilir. Mahkeme 15 gün içerisinde talebi karara bağlar (6216 Sayılı Kanun, m.54).

3.10. Bakanlıklar ve Bakan

Bakanlıklar, kamu hizmetlerinin ülke genelinde yürütülmesi için oluşturulmuş idari yapılar olup tüzelkişiliği olmayan ve kamu hizmetlerinde konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş hizmet birimleri olarak tanımlanabilir (Gözler, 2003: 221). Bakan ise her bir bakanlığın yönetilmesinden sorumlu üst amirdir. Bakan, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte yeni anlam ve içerik kazanmıştır. Parlamenter sistemde bakan hem hükümetin üyesi hem de milletvekili (çoğu zaman) olarak iki vasfı bünyesinde barındırmaktaydı. İstisna bir durum olsa da milletvekili olmadan dışardan bakan olarak atanmak hukuken mümkündür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber milletvekilliği vasfı taşıyan bakanlık müessesesi tarihe karışmıştır. Başkanlık sisteminin gereği olarak tek başlı bir yürütme yapılanması nedeniyle parlamenter sistemdeki düalist yapı ve meclisin içeriden çıkan yürütme organı kaldırılmıştır. Kuvvetlerin sert ayrımının sonucu olarak bir kişi hem milletvekili hem de bakan olamayacaktır. Anayasa cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanan TBMM üyelerinin milletvekilliği sona erer hükmü, (AY, m.106/4) bu durumu belirtmiştir. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakan; cumhurbaşkanı tarafından atanan ve yönettiği bakanlığın en üst amiri olmakla beraber faaliyetlerinden dolayı cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan yasama dokunulmazlığına sahip idari bir birim amiridir.

Parlamenter sistemdeki klasik anlamdaki bakan ve bakanlar kurulu ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki bakan ve bakanlar kurulunun yetki, gücü ve etki alanı isimleri aynı olmasına rağmen aynı değildir.

ABD başkanlık sisteminde kabine, başkanın danışmanı niteliğinde olup ikincil veya ast konumda bir yeri olan danışma kuruludur. Bu nedenle yürütme içinde ana karar verici organ değildir. Kabine üyeleri başkana karşı bireysel sorumlu olup kabinenin de kolektif sorumluluğu yoktur (Grant, 2004: 108). Bu nedenle başkanlık sistemlerinde yürütmedeki asıl güç ve otorite başkandır ve yürütme organı içerisindeki diğer yapılar başkana göre ikincil konumdadırlar. Kabine üyeleri başkandan bağımsız ve ayrı bir statüye sahip değildir (İshiyama, 2012: 193). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütmenin başı ve asıl yetkili ve sorumlu kişisi

cumhurbaşkanıdır. İdare yapısı içerisindeki bütün diğer organlar cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar dâhil cumhurbaşkanına karşı sorumlu birer memurlardır. Bu durum anayasada cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların sorumluluğu cumhurbaşkanına karşı olduğu belirtilmiştir (AY,m.106/5). Anayasanın bu hükmünde belirtildiği üzere bakanlar yapmış oldukları iş ve işlemler ile görevlerini cumhurbaşkanı adına yapar ve sorumlulukları cumhurbaşkanına karşıdır. Başkanlık sisteminde bakanlar kurulu ve bakanlar teorik olarak başkanın oluşturduğu politikaları uygulayan organlardır. Genellikle bakanların, başkanın politika oluşturma süreçlerinde etkili oldukları belirtilmektedir (İshiyama, 2012: 193). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakan; yasama dokunulmazlığına sahip, cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan ve onun belirlediği politikaları uygulayan bir bürokrattır. Bakanlar kurulu tabiri anayasa değişikliği sonrasında anayasadan tamamen çıkarılmasına rağmen bakan tabiri anayasada kullanılmaya devam edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar kurulunun kolektif anlamda bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bakanlar kurulu ancak bir danışma ve istişare kurulu olarak kabul edilmelidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte parlamenter sistemden kalan ve halen kullanılan kavramların hukuki ve idari anlamlarında meydana gelen değişiklik göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle sistemin anlaşılması için cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber yeni bir kavramlaştırmanın yapılması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin hukuki altyapısını hazırlayan 703 Sayılı KHK bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapısına ilişkin kanunları yürürlükten kaldırmak suretiyle cumhurbaşkanına anayasanın bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapılarının kararname ile düzenlenir hükmüne yasal altyapı hazırlanmıştır. Bu KHK ile mevzuatta birçok değişiklik yapılmıştır. Bazı bakanlıkların tamamen kapatılması, bazı bakanlıkların birleştirilmesi ve bazılarının isimlerinin değiştirilmesi ile birlikte bakanlıklar da yeniden düzenlenmiştir. Daha önce sayısı 21 olan bakanlık sayısı 16'ya indirilmiş ve idari yapı yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öncesinde bakanlıkların kurulması ve teşkilatlanmasına ilişkin düzenlemeler kanunla yapılması gerekirken, anayasa değişikliği sonrasında, bakanlıkların kurulması, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının oluşturulması CBK ile yapılacaktır (AY. m.106/11). Bu kapsamda 1 Nolu CBK ile bakanlıkların

teşkilat yapısı oluşturulmuş, 4 Nolu CBK ile de bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarla diğer kamu kurum ve kuruluşlar düzenlenmiştir.

Bu kapsamda yapılan değişiklikler şöyle sıralanabilir:

- Avrupa Birliği Bakanlığı kapatılmış (703 Sayılı KHK, m.7) ve Dışişleri Bakanlığı bünyesinde Avrupa Birliği Başkanlığı olarak faaliyetini sürdürmeye devam edeceği belirlenmiştir. Bu karar doğrultusunda tasfiye ve devir işlemleri yapılmıştır. Avrupa Birliği Bakanlığının her türlü mal varlığı, alacak ve borçları ile kadro ve personeli Avrupa Birliği Başkanlığına devredilmiştir. (703 Sayılı KHK, Geçici m.13). Avrupa Birliği Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığının bağlı kuruluş olarak teşkilatlandırılmıştır (4 No’lu CBK,m.59).

- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının birleştirilerek, “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” olarak yeniden adlandırılmıştır.

- Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığının birleştirilmesiyle “Hazine ve Maliye Bakanlığı” kurulmuştur.

- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı birleştirilerek, “Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı” kurulmuştur.

- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığı birleştirilmiş ve “Ticaret Bakanlığı” yeniden kurulmuştur.

- Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı birleştirilerek, “Tarım ve Orman Bakanlığı” olarak yeniden kurulmuştur.

- Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının adı değiştirilmiş ve “Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı” olmuştur. Yapılan değişiklikler sonucundan toplam bakanlık sayısı 16 olarak belirlenmiştir.

Yeniden oluşturulan teşkilatlanma kapsamında kurulan bakanlıklar: Adalet Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı, Sanayi ve Kalkınma Bakanlığıdır.

1 No'lu CBK ile bakanlıkların yeniden teşkilatlandırılmasına ilişkin yapılan düzenlemeler sonucunda bakanların görev ve yetkileri yeniden belirlenmiştir (1 No'lu CBK m.503);

Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiridir. Bakanlık faaliyetlerinden ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu kişidir.

Bakan, bakanlığın merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bakanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir.

Bakanlar, bakanlık hizmetlerini mevzuata, cumhurbaşkanının genel siyasetine, cumhurbaşkanı tarafından alınan kararlara ve verdiği talimatlara, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak görevlerini yürütürler.

Bakanlar, kamu kaynaklarının verimli kullanılmasından, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla iş birliği ve koordinasyonun sağlanmasından sorumludurlar.

Bakanlar, yetkilerinden bir kısmını yazılı olmak kaydıyla, alt kademelere devretme yetkisine sahiptirler.

Bakanlar, kendine doğrudan bağlı hizmet birimlerinin en üst yöneticisidir (CBG,2018/5).

Bakanlar hakkında, meclis soruşturması açılabilir (AY, m.98/4).

Bakanlar, milletvekili yeterliliğine sahip olanlar arasından atanır. Atandıktan sonra TBMM'de ant içerler. Atanan bakan milletvekilliği sıfatına haiz ise TBMM üyeliği sona erer (AY, m.106/4).

Bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlar kapsamında yasama dokunulmazlığına sahiptirler (AY, m.106/10). Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ve görevleriyle ilgili yargılanmalarına ilişkin belirlenen usul cumhurbaşkanları yardımcılarına ilişkin usul ile aynıdır. Bu nedenle, cumhurbaşkanı yardımcılarının yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve göreve ilişkin suçlara ilişkin soruşturma ve yargılama usulünden daha önce bahsedildiği için burada tekrar edilmeyecektir (AY, m.106).

Bakanlık hiyerarşik yapısında bakandan sonra gelen en yetkili kişi bakan yardımcısıdır. Bakan yardımcılığı; 3 Haziran 2011 tarihli 643 Sayılı KHK ile Türk yönetim sistemine girmiş

ilk planda siyasi bir görev olarak tasarlanmış bir kadrodur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında çıkarılan 703 Sayılı KHK'nın geçici 32'inci maddesi ile müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi kadroları kaldırılmıştır. Kaldırılan müsteşarlık makamındaki müsteşarların yerlerine bakan yardımcılarını atanıp görevlerine başlayıncaya kadar görevlerine devam edecekleri belirtilmiştir. Böylece bakanlıklarda bakanlardan sonra en yetkili makam olan müsteşarlık yerini bakan yardımcılığına bırakmıştır.

Bakan yardımcılığının görev, yetki ve sorumluluklarının ne olduğuna bakacak olursak şu hususları belirtebiliriz (1 No'lu CBK, m.504):

Bakan yardımcıları, bakanın emrinde ve onun adına çalışan, bakanlık hizmetlerini bakanın talimatlarına uygun olarak yerine getiren kamu görevlisidir. Bakanlığın belirlediği hedef ve politikalar doğrultusunda görevlerini mevzuat hükümlerine göre yürüten görevlilerdir.

Bakan yardımcıları, teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına emir verme yetkisine sahiptir.

Bakana karşı sorumludurlar.

Bakan yardımcıları, kendi yetkilerini yazılı olmak ve çerçevesini belirlemek koşuluyla devretme yetkisine sahiptir.

Bakan yardımcıları kendilerine bağlanan hizmet birimlerinin en üst yöneticisidir (CBG, 2018/5).

Görüldüğü üzere cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber bakan ve bakanlık müessesesi yeni anlam ve içerik kazanmıştır. Klasik parlamenter sistemdeki rolü ve idari yapılanmadaki yeri değişmiştir. Parlamenter sistemde yürütme organının bir parçası ve kolektif karar alma mekanizmasının asli bir unsuru olma durumundan daha farklı bir yapının eklenmiş bir unsuruna dönüşmüştür. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının politikalarının icrasını yürüten ve alınan kararların uygulanmasını sağlayan politika belirlemeden ziyade politikaların uygulayıcısı olan bir kamu görevlisi olmuştur. Tek başına politika oluşturamaz ve uygulayamazlar. Bu nedenle cumhurbaşkanı, yürütme organının asli yetkili kişisi olması nedeniyle bakanın da hiyerarşik amiridir. Bu husus başkanlık temelli cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin doğal sonucudur. Bu hususta hukuki düzenlemenin olup olmaması bu durumu değiştirmez. Her politik sistemin kendi kuralları ve idari yapılanması

bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme görev ve yetkisi organ olarak tek kişiye verilmiştir. Bu kişi cumhurbaşkanıdır (AY, m.8 ve 104). Bu yetki; yetki sahibi tarafından diğer kişi ve kurumlara devredilebilir ancak bu devir görev anlamında bir devirdir. Sorumluluk anlamında bir devir değildir. Yetki devri sorumluluk devrini doğurmaz. İdari yapıdan kaynaklanan bir sorun ya da kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin bir problem nedeniyle siyasi anlamda bir sorumlu aranacaksa bu kişi elbette ki halkın seçtiği ve yürütmenin başı olan cumhurbaşkanı olacaktır. Bakanlar sadece kamu hizmetlerinin sunumunda cumhurbaşkanı adına iş yapan ya da rol alan kamu görevlileridir. Bir nevi asil vekil ilişkisidir. Asil bir iş ve işlemin yapılması için vekil görevlendirebilir. Vekilin vazifesi verilen yetki kapsamında işi asil adına yapmaktır. Yapılan iş ve işlemin hukuki ve diğer sonuçları (kazanç ya da kayıp) asil olana aittir. Bunun gibi bir bakanın yaptığı iş ve işlemlerin sonucunun siyasi anlamda kazananı ya da sorumlusu cumhurbaşkanı olacaktır.

3.10.1.Bakanlık Teşkilatı ve Hiyerarşik Kademeler

Bakanlıklar, merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatları ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan meydana gelir.

Bakanlık merkez teşkilatı; bakanlık hizmetlerinin yürütülmesi, bakanlığın hedef ve politikalarının belirlenmesi, gerekli kaynakların sağlanması, kurumlar arası koordinasyon, denetim faaliyetleri gibi görevleri yerine getiren birimlerden meydana gelir.

Bakanlık taşra teşkilatı ise; Bakanlığın kuruluş amaçlarına uygun olarak yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli teşkilattır. Bakanlığın taşradaki teşkilat şeması şöyledir: a) İl valisine bağlı il kuruluşları, b) Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları, c) Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşudur (1 No'lu CBK, m.509).

Yurtdışı Teşkilatı; kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışında devamlı veya geçici görev yapan, dış temsilcilik niteliği taşıyan veya taşımayan bütün kuruluşlar olarak ifade edilmiştir. Dış temsilcilik; diplomatik temsilciliklerle konsolosluklardır. Dış temsilcilik niteliği taşımayan yurtdışı teşkilatı ise; kamu kurum ve kuruluşlarının dış temsilcilik veya ihtisas birimi niteliğini taşımayan yurtdışı teşkilatı olarak tanımlanmıştır (1 No'lu CBK, m.510). Yurtdışı teşkilatı;

niteliği, yeri, görevleri, görev alanı, bağlı veya ilgili olacağı misyon, şeflik ve süresi, belirtilmek üzere cumhurbaşkanı kararı ile kurulur.

Bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatları ile bağlı ve ilgili kamu kuruluşlarındaki hiyerarşik kademeler şu şekildedir (1 No'lu CBK, m.509/3-4):

Tablo 4. Bakanlık merkez, taşra teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri.

1.Bakanlık Merkez Teşkilatı	2.Bakanlık Bağlı Kuruluşlar	3.Taşra Teşkilatı Bölge Kuruluşları	4.Taşra Teşkilatı İl kuruluşlarında	5.Taşra Teşkilatı İlçe Kuruluşları
Bakan Yardımcılığı ↓	Genel Müdürlük ↓	Bölge Müdürlüğü ↓	Vali ↓	Kaymakam ↓
Bakan Yardımcılığına Bağlı Genel Müdürlük, Kurul ya da Daire Başkanlığı ↓	Daire Başkanlığı ↓	Şube Müdürlüğü ya da Başmühendislik ↓	İl Müdürlüğü ↓	İlçe Müdürlüğü ↓
Genel Müdürlük ve Kurul Başkanlığına Bağlı Daire Başkanlığı	Şube Müdürlüğü	Şeflik ya da Mühendislik	Şube Müdürlüğü ↓	İhtiyaç Olan İlçelerde Şube Müdürlüğü ↓
			Şeflik	Şeflik

Yürürlükten kaldırılan 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunda bakanlık merkez teşkilatı; ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri,

yardımcı birimler, olarak üç kısımdan oluşturulmuştur (m.6). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber bu ayırım kaldırılmıştır. CBK ile bakanlık merkez birimi tek başlık altında toplanmış ve bakanlık hizmet birimleri olarak ifade edilmiştir. Taşra teşkilatı yapılanmasına ilişkin bir değişiklik yapılmamıştır. Yurt dışı teşkilatlarına ilişkin olarak, mülga 3046 Sayılı Kanuna göre: Yurtdışı teşkilatı; dış temsilcilik niteliğindeki diplomatik temsilcilikler ve konsolosluklar, dış temsilcilikler bünyesindeki ihtisas birimleri, dış temsilcilik niteliğinde olmayan yurt dışı teşkilatı, olarak sınıflandırılmış iken yeni düzenlemede; kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışında devamlı veya geçici görev yapan, dış temsilcilik niteliği taşıyan veya taşımayan bütün kuruluşlar olarak ifade edilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında İçişleri Bakanlığı hizmet birimi olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bu bakanlıktan ayrılarak Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adı altında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı hizmet birimi olarak kurulmuştur. İçişleri Bakanlığının mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisi ise aynı kalmıştır. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün görevleriyle ilgili olarak İçişleri Bakanlığı ya da birimlerine yapılmış olan atıflar Çevre ve Şehircilik Bakanlığına veya birimlerine, İçişleri Bakanına veya görevlilerine yapılmış olan atıflar Çevre ve Şehircilik Bakanı veya bakanlık görevlilerine yapılmış sayılır (4 No'lu CBK, m.798/a).

Maliye Bakanlığı hizmet birimi olan Milli Emlak Genel Müdürlüğü yeni yapılanmada Çevre ve Şehircilik Bakanlığı hizmet birimi olmuştur. Bu kapsamda mevzuatta Milli Emlak Genel Müdürlüğünün görevleriyle ilgili olarak Maliye Bakanlığına veya birimlerine yapılmış olan atıflar Çevre ve Şehircilik Bakanlığına veya birimlerine, Maliye Bakanına veya Maliye Bakanlığı görevlilerine yapılmış olan atıflar Çevre ve Şehircilik Bakanına veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlilerine yapılmış kabul edilir (4 No'lu CBK, m.798/b).

3.10.2. Bakanlık Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkındaki 4 No'lu CBK ile 54 kurum ve kuruluşun teşkilat düzenlemesi yapılmıştır. Bu kararnameye göre hangi kurum ve kuruluşun hangi bakanlığın bağlı, ilgili veya ilişkili

kurumu olduğu belirlenmiştir. Bazı kurum ve kuruluşların durumu ise daha sonra yayımlanan CBG 2018/1-2 ile belirlenmiştir.

Tablo 5. Bakanlık Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar.

BAKANLIKLAR	BAĞLI KURULUşLAR	İLGİLİ YA DA İLİşKİLİ KURULUşLAR
Adalet Bakanlığı	Adli Tıp Kurumu, Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş yurtları Kurumu.	Kişisel Verileri Koruma, Türkiye İnsan hakları ve Eşitlik Kurumu
İçişleri Bakanlığı	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü	
Dışişleri Bakanlığı	Avrupa Birliği Başkanlığı, Avrupa Birliği Başkanlığı ilgili kurumu Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı	Türk Akreditasyon Kurumu
Tarım ve Orman Bakanlığına	Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Meteoroloji Genel	Tarım ve Orman Bakanlığına ilgili kuruluşu, Tarım ve

	Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü;	Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi,	Türkiye İş Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu, Mesleki Yeterlilik Kurumu
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü Türk İş birliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü,	Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (CBG,2018/2) Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu (CBG, 2018/1).

Hazine ve Maliye Bakanlığı	Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, Gelir İdaresi Başkanlığı, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu.	Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası A.Ş., Türkiye Halk Bankası A.Ş., Türkiye Vakıflar Bankası A.O, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü, Merkezi Finans ve İhale Birimi (CBG, 2018/1).
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	Karayolları Genel Müdürlüğü, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü.	Posta ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketi.
Milli Savunma Bakanlığı	Harita Genel Müdürlüğü, Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı, Deniz Kuvvetleri Komutanlığına bağlı Seyir, Hidrografi ve Oşinografi Dairesi Başkanlığı,	

Sağlık Bakanlığı	Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu; Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü.	Türkiye Sağlık Enstitüleri Başkanlığı.
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Spor Toto Teşkilat Başkanlığı.	
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	Türkiye Emlak Bankası AŞ
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Türk Patent ve Marka Kurumu, Kalkınma Ajansları (Koordinasyonundan sorumlu bakanlık)	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Türk Standartları Enstitüsü, Türkiye Bilimler Akademisi, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu.
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü	İlişkili kuruluşlar; Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü, Nadir Toprak Elementleri Araştırma Enstitüsü İlgili Kuruluşlar; Nükleer Düzenleme Kurumu
Ticaret Bakanlığı		Akreditasyon Kurumu, Türkiye İhracat Kredi

		Bankası A.Ş Genel Müdürlüğü (CBG, 2018/1).

Ayrıca:

Yükseköğretim Kurulu ile ilgili kuruluş: Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı.

Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı ilgili kuruluş: Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu

Cumhurbaşkanlığı ilgili kuruluş: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

Görüldüğü üzere hem bakanlık teşkilat yapıları hem de idari yapı içerisindeki kurum ve kuruluşlar cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber yeniden organize edilmiştir.

3.11. Askeri Teşkilatlanmada Yapılan Değişiklikler

1960 askeri darbesiyle başlayan ve 1980 askeri darbesi sonucunda daha da güçlenerek Türkiye siyasetinin belirleyici aktörü olan ve siyaset mekanizması üzerinde bir vesayet yapısı kurarak resmi olmasa bile perde arkasında ülkeyi yöneten askeri bürokrasi ve kurduğu vesayet yapısı cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber tamamen ortadan kaldırılmıştır. 1982 Anayasasının kurumsallaştırdığı vesayet yapısı belli dönemlerde yapılan anayasa değişiklikleriyle demokratikleşme adına önemli adımlarla etkisi kırılrsa bile varlığını muhafaza etmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi askeri kurumların demokratik ülkelerdeki konumuna uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu yeni yapılanma kapsamında Genelkurmay Başkanlığı ve YAŞ'a ilişkin değişiklikler ele alınacaktır.

3.11.1. Genelkurmay Başkanlığı

1920 yılında “Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Vekâleti” adıyla kurulmuş olan ve İcra Vekilleri Heyetine (Bakanlar Kurulu) bağlı olan Genelkurmay Başkanlığı, 03 Mart 1924 Tarihli Kanunla bakanlık statüsü kaldırılarak “Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Riyaseti” adını almıştır. Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Riyaseti 1935 yılında Türk ordusundaki rütbe isimlerinin yeni Türkçe karşılıklarının kullanılmasına başlanmasıyla “Erkân-ı Harbiye-i Umumiye Riyaseti” nin adı “Genelkurmay Başkanlığı” olarak değiştirilmiştir (www.tsk.tr 2020).

Anayasanın 117’inci maddesinde yapılan değişiklik öncesinde bakanlar kurulunun teklifi ve cumhurbaşkanının onayı ile atanan genelkurmay başkanı cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır. Genelkurmay başkanının görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceğine ilişkin hüküm ile görev ve yetkilerinden dolayı başbakana karşı sorumlu olduğu düzenlemesi de anayasadan çıkarılmıştır. Yeni düzenleme ile genelkurmay başkanının, silahlı kuvvetlerin komutanı olduğu ve savaşta başkomutanlık görevini cumhurbaşkanlığı namına yerine getirdiği belirtilmiştir (AY.m.117). Anayasadaki Millî Savunma Bakanlığının, Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları ile görev ilişkileri ve yetki alanı kanunla düzenleneceğine ait hüküm de kaldırılmak suretiyle bu alanlara ilişkin düzenlemelerin CBK ile yapılmasına imkân sağlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan anayasa değişikliği sonrası çıkarılan 703 sayılı uyum KHK’sı ile 1324 Sayılı Genelkurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine Ait Kanun yürürlükten kaldırılmıştır (703 Sayılı KHK m.47). Daha sonra 1 No’lu CBK ile Millî Savunma Bakanlığı teşkilat yapısı içerisinde görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi öncesinde başbakanlık, bakanlık gibi seçimle göreve gelmiş, siyasi iktidarların yönettiği devlet organlarının hiçbirine bağlı olmadan ayrı bir erk gibi görev yapmış olan genelkurmay başkanlığı, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle Milli Savunma Bakanlığına bağlanmıştır. Genelkurmay başkanının başbakana karşı sorumlu olduğuna ilişkin sistem değişikliği öncesindeki anayasa hükmünün ne anlama geldiği idare hukukçuları tarafından hep tartışılmıştır.

Genelkurmay Başkanlığının cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içerisindeki görev ve yetkilerine ilişkin çıkarılan CBK sonrasındaki konumu şu şekilde düzenlenmiştir (1 No'lu CBK, m.338):

Genelkurmay Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığına bağlı olup savunma bakanına karşı sorumludur. Genelkurmay başkanı silahlı kuvvetlerin savaşa hazırlanmasından sorumlu olup gerekli planlamayı yapar ve onay için Millî Savunma Bakanlığına sunar.

Genelkurmay Başkanı, cumhurbaşkanı namına silahlı kuvvetlerin komutanıdır. Savaşta başkomutanlık görevlerini cumhurbaşkanı namına yerine getirir. Cumhurbaşkanı, genelkurmay başkanı ve kuvvet komutanlarına doğrudan emir verebilir, bu emirler derhal yerine getirilir.

Askeri içeriği olan uluslararası anlaşmaların uygulama esaslarının tespitinde görüşü alınır.

Genelkurmay başkanı; görev ve yetkileriyle ilgili konularda bakanlıklar ve kamu kurumları ile doğrudan yazışma yapabilir ve temaslarda bulunabilir.

Görev süresi 4 yıl olan genelkurmay başkanı, orgeneral-oramiraller arasından cumhurbaşkanınca atanır (3 No'lu CBK, m.9/3).

3.11.2. Yüksek Askerî Şûra (YAŞ)

YAŞ, Temmuz 1972 tarihinde kurulmuştur. Kuruluş tarihinden günümüze askeri teşkilatlanma yapısı içerisinde istişare kurulu olarak görevini sürdürmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte YAŞ'ın yapısında da önemli değişiklikler meydana gelmiştir.

1982 Anayasasında YAŞ'ın kararlarının yargı denetimi dışında olduğunu düzenleyen hüküm ilk olarak 2010 yılında değişikliğe uğramıştır. Yapılan bu düzenleme ile Silahlı Kuvvetlerden her türlü ilişik kesme kararlarına, terfi ve kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç yargı denetimi getirilmiştir. Böylece yargı denetimine kapalı olan kararlarına istisna getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş anayasası ile yapılan değişiklik sonrası

ise YAŞ kararları yargı denetimine açılmıştır. Yukarıda bahsi geçen istisna hükmü ise aynı şekilde anayasada tutulmuştur (AY, m.125/2).

YAŞ Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 703 Sayılı uyum KHK'sı ile yürürlükten kaldırılarak 8 No'lu CBK ile YAŞ yeniden düzenlenmiştir.

Bu kararnameye kapsamında;

YAŞ üyelerinin kimler olacağı yeniden belirlenmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcıları, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Hazine ve Maliye, Adalet ve Milli Eğitim bakanları ile Genelkurmay başkanı ve Kuvvet Komutanları kurulun üyeleridir. Yürürlükten kaldırılan kanunda başbakan ve başbakan yardımcıları kurul üyesi iken cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle cumhurbaşkanı yardımcıları, Hazine ve Maliye Bakanı ile Milli Eğitim Bakanı kurul üyesi olmuştur. Cumhurbaşkanı sadece gerekli gördüğü hallerde YAŞ toplantılarına katılır ve başkanlık eder. Cumhurbaşkanının toplantıya katılmadığı durumda, görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı başkanlık eder (8 No'lu CBK, m.2). Daha önceki yasal düzenlemede YAŞ başbakan başkanlığında toplanmaktaydı.

Görevleri değişmeyen kurulun, askeri görevlere ilişkin görüş bildirme niteliğinin ağır bastığı ifade edilebilir. Daha çok silahlı kuvvetlerdeki terfi ve emeklilik iş ve işlemlerine ilişkin kararlar alan istisnari bir kurul olmasına rağmen kurul kararları eksiksiz uygulanmıştır. Özellikle 28 Şubat 1997 yılında post modern askeri darbe olarak kabul edilen süreçte TSK'dan irtica nedeniyle görevlerine son verilen askerler nedeniyle gündeme gelmiş ve tartışılmış bir kuruldur.

YAŞ, yılda bir defa cumhurbaşkanı yardımcısının çağrısı ile toplanır ancak cumhurbaşkanı gerektiğinde şurayı toplayabilir. YAŞ'ın bütün üyelerin katılması ile toplanır. Salt çoğunlukla karar alır. Kararları cumhurbaşkanının onayı ile yürürlüğe girer. YAŞ toplantıları gizli olarak yapılır. Görüşmelerin ve alınan kararların açıklanması veya yayınlanması yasaktır. Bu yasağı kurul kendi kararı ile kaldırabilir.

Görüldüğü üzere cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle üç önemli değişiklik meydana gelmiştir. YAŞ kararlarının yargı denetimine açılması, kurul üyelerinin yeniden belirlenmesi ile Milli Eğitim Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları kurul üyesi olması ile kanunla düzenlenen teşkilat yapısını artık cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenecek olmasıdır.

3.12. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetimindeki Değişiklikler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte idari teşkilatlanma yapısında meydana gelen değişiklikler kamu personel yönetiminde de değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin en önemli unsurlarından biri de yürütme organının belirlemiş olduğu politikaların ve kararların hayata geçmesi için uygun kamu personelinin belirlenmesi ile sahada uygulanmasıdır. Bu nedenle yürütmenin başarısı için kamu görevlilerinin iyi yönetilmesi ve ehliyetine uygun kadroların oluşturulması gerekli ve zorunludur. İyi oluşturulmuş bir personel yönetim ve rejimi, politik sistemlerin başarısında sistem kadar etkili ve değerlidir. Bu amaç doğrultusunda personel kadro yapısı ile üst düzey yöneticilerin seçilme ve atanma usulünde yapılan değişiklikleri incelemek gerekecektir. Özellikle 703 Sayılı Uyum KHK'sı ile yapılan değişiklikler ile kamuda yeni istihdam usulleri oluşturulmuştur.

Kamu personel rejimine ilişkin olarak 13/12/1960 tarihinde kabul edilen 160 Sayılı Kanun'la Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesi kurularak hangi kamu personelinin bu yasa kapsamına gireceğini ve kamu personelinin yönetimini usul ve esaslarını belirlemek ve devam ettirmek amacıyla bu kurumun görevleri olarak belirlenmiştir. Kurum yetki alanı kapsamında personel rejimi ile alâkalı mevzuat hazırlama görevi sonucunda, devlet memurlarına ilişkin mevzuat çalışması yapmak suretiyle 23/07/1965 tarihinde 657 Sayılı DMK'nın hazırlanmasında önemli bir rol oynamıştır. 1984 yılında Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, 08/06/1984 tarihli ve 217 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenmiş, DPB adı ile başbakanlığa bağlı olarak yeniden kurulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında, 09.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile DPB kapatılmış, personelinin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na devredilmesine karar verilmiştir. (1 yıllık süre sonunda) Ancak bu bakanlığın teşkilat yapısı içerisinde DPB'nin görevlerini yürütecek ayrı bir birim kurulmamıştır. Başkanlığın görev, yetkileri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığın ana hizmet birimi olan Çalışma Genel Müdürlüğüne aktarılmıştır.

İdarenin yeniden yapılandırılması kapsamında 1 No'lu CBK ile cumhurbaşkanlığına bağlı İnsan Kaynakları Ofisi kurulmuştur. Bu kurumun adının İnsan Kaynakları Ofisi olması eleştirilmiştir. Özel sektördeki şirketlerde bulunan bölüm adının Türk devlet gelenekleri ve ciddiyetiyle bağdaşmadığı kamu personeli yönetimine uygun bir isimlendirmenin gerektiği ifade edilmiştir. (Gözler, 2019) DPB'nin kapatılması ve yerine herhangi bir kurum oluşturulmamasına karşın cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içerisinde kurulan İnsan Kaynakları Ofisinin, DPB'nin görevlerini üsteleneceği kanısı oluşabilir. Ancak görev tanım ve faaliyetleri göz önüne alındığında bu durumun öyle olmadığı sonucunu çıkarmak mümkündür. Bu kararnamenin 527. maddesine göre İnsan Kaynakları Ofisin görevleri şunlardır;

- Türkiye'nin insan kaynakları envanterinin hazırlanması ve ihtiyaç olduğu belirlenen alanlarda yetenek geliştirme faaliyetlerinin yürütülmesi,
- Türkiye'nin vizyon amaç ve öncelikleri doğrultusunda insan kaynağının geliştirilmesi için projeler üretilmesi,
- Kamuda kariyer ve performans yönetimi ile modern insan kaynağı yönetim modellerinin hayata geçirilmesi için projeler geliştirilmesi,
- Kamu istihdamında liyakat ve yetkinliğin artırılması için gerekli projeleri üretilmesi ve gerekli çalışmaların yapılması,
- Kamuda verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlaması çalışmalarının yapılması,
- Özel yetenekli kişilerin keşfinin sağlanması ve yetenek yönetimi projelerinin yürütülmesi,
- Cumhurbaşkanlığı politika kurullarının öncelik verdiği alanlarda global düzeyde insan kaynağının tespitinin yapılması ve milli projelere kazandırılmasının sağlanması olarak belirlenmiştir.

İnsan Kaynakları Ofisi, 6 adet daire başkanlığı ile bir hukuk müşavirliğinden oluşmaktadır. Görev ve yetkilerine bakıldığında kapatılan DPB'ye verilen görevlerden özellikle kamu personel politikasına ilişkin görevleri bünyesinde barındırdığı söylenebilir. Ofis'in görev ve yetki tanımlarının somut olmaktan ziyade soyut ve genel ifadeler içerdiği için daha çok proje

geliştirilmesine yönelik faaliyetleri kapsadığı sadece kamu alanında değil genel olarak ülkenin insan kaynaklarının yönetilmesine odaklandığı belirtilebilir. Kapatılan DPB'nin daha çok somut ve uygulanan kamu personel rejimine ilişkin uygulamadaki sorunlara da çözüm sunacak bir kurum olduğu için her iki kurumu karşılaştırmak çok uygun olmayacaktır.

DPB'nin kapatılması neticesinde bu kuruma ait görevler ve yetkilerin Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesindeki Çalışma Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Bu kapsamdan bakıldığında bütün kamu personel rejimine ilişkin görev ve yetkileri olan müstakil bir başkanlığın bir bakanlığın genel müdürlüğü bünyesine aktarılmasının uygun olmadığı belirtilebilir. DPB'nin kurumsal varlığı devam ettirilmek suretiyle ayrı bir yapı olarak bir bakanlığa bağlanması sağlanabilirdi. Ya da 60 yıllık bir kamu personel tecrübesine sahip bu kurumun personel ve tecrübelerinden yararlanmak için cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurum olarak idari teşkilat yapısı içerisinde tutulabilirdi.

Kamu personel yönetimine ilişkin yukarıda değerlendirmeler ışığında şu sonucu çıkarmak mümkündür. DPB'nin kamu politikası oluşturma görevlerinin İnsan Kaynakları Ofisine verildiği, diğer görevleri olan personel kayıt istatistik işlemleri, mevzuat tasarılarını hazırlama, kadro işlemlerini yapma ile kamu personelinin alımı ve eğitimine, sendikaya ilişkin görevleri Çalışma Genel Müdürlüğü'ne verildiği görülmektedir. Ayrıca cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı bünyesindeki Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne verilen kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak görevi farklı bir genel müdürlük de bu alanla ilişkilendirilmiştir.

3.12.1. Personel İstihdam Türleri, Unvan Karşılıkları ve Mali Haklara İlişkin Denklikler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin hukuki alt yapısının oluşmasını sağlayan 703 Sayılı KHK ile yapılan yeni düzenlemelere bakılacak olursa şu hususlar önem arz eder. 375 Sayılı KHK'da (657 Sayılı DMK, 926 Sayılı TSK Personel Kanunu, 2802 Sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu İle Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

Yapılması, Devlet Memurları Ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname) yapılan değişikliklerdir. Uzun bir adı olduğu için bundan sonra sadece 375 Sayılı KHK olarak ifade edilecektir.

Yeni düzenlemeler (703 sayılı KHK, m.178):

-Yerli veya yabancı sözleşmeli personel istihdamı;

Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanma düzenlemelerini yapan ilgili CBK'larda belirtilmesi kaydıyla; 657 Sayılı DMK ve diğer kanunlardaki sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin hükümlere bağlı olmaksızın, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici nitelikteki işlerde, tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı olmak kaydıyla sözleşmeli yerli veya yabancı personel istihdam edilebilir (375 Sayılı KHK ekm.26/1). Bu düzenleme ile özellikle özel bilgi ve uzmanlık gerektiren alanlarda yerli ve yabancı personel istihdamının Devlet Memurları Kanununa tabi olmaksızın yapılabilmesi sağlanmıştır. Örnek vermek gerekirse; Adalet Bakanlığı, Çevre Şehircilik Bakanlığı teşkilatlanma kararnamelelerinde belirtildiği için bu tür personel istihdam edilebilecektir (1 No'lu KHK, m.63/A, 126). Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Ofis'lerinde bu istihdam şekli uygulanabilecektir. (1 No'lu KHK, m.529) Bu kapsamda çalıştırılacak personeller, iki yıldan daha uzun süre istihdam edilemezler (2 No'lu CBK, ekm.3).

-İdari hizmet sözleşmesiyle personel istihdamı;

657 Sayılı DMK'nın 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (A) bendi kapsamında personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmasına ilişkin CBK'larda öngörülenlere ait hizmetler 657 Sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın idari hizmet sözleşmesiyle istihdam edilen personel eliyle yürütülür (375 Sayılı KHK, ekm.27). Bu kanun maddesi ile yeni kurulan idari teşkilatlanmalarda devlet memurları kanununa tabi olmadan personel çalışmasını yeni kamu kurumlarında sözleşmeli personel istihdamının sağlanmasını mümkün kılan düzenlemedir. Örnek vermek gerekirse; Dışişleri Bakanlığına bağlı Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı, idari hizmet sözleşmesi suretiyle 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olmadan personel istihdam edebileceklerdir. Küçük ve Orta Ölçekli

İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı'nın (KOSGEB) asli personeli (4 No'lu CBK, m.235/1), Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu bu kapsamda personel istihdam edebilecektir (4 No'lu CBK, m.502).

-İş mevzuatına tabi personel istihdamı;

657 Sayılı DMK'ya tabi personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmalarına ilişkin CBK'sında öngörülenlere ait hizmetler, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütülür. Bu istihdam sonucu oluşacak ihtilaflar iş mahkemelerinde karara bağlanır (375 Sayılı KHK ekm.28). Bu istihdam şekline göre personel alacak kuruma örnek olarak; Kültür ve Turizm Bakanlığı ilgili kuruluşu Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığında, (4 No'lu CBK, m.100/1) Kalkınma Ajanslarında, Mesleki Yeterlilik Kurumunda, (4 No'lu CBK, m.256/1) Spor Toto Teşkilat Başkanlığında (4 No'lu CBK, m.466) çalışan personelin istihdam şeklidir.

-Vekalet ve istisna sözleşmesi ile personel istihdamı;

Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin CBK'larında öngörülmesi kaydıyla, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde; vekâlet veya istisna sözleşmesi ile yabancı danışman ve uzmanlar, istisna sözleşmesi ile de yerli danışman ve uzmanlar çalıştırılabilir (375 Sayılı KHK ekm.31). Bu kapsamdaki istihdam şekli ile personel alacak kurumlara örnek olarak, Kültür ve Turizm Bakanlığı ilgili kuruluşu Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı (4 No'lu CBK, m.100/3) bakan onayı ile bu tür personel çalıştırabilecektir. Mesleki Yeterlilik Kurumu da bu kapsamda personel istihdam edebilmektedir (4 No'lu CBK, m.256/4).

-Unvan itibarıyla ilk kez oluşturulan kadro ve pozisyonlara ilişkin karşılık belirlemesi yapılmıştır:

CBK ile unvan itibarıyla ilk kez oluşturulan kadro veya pozisyonların, mevzuatta yer alan hangi kadro veya pozisyonların mali, sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından karşılık geldiği CBK'larında gösterilmiştir. Oluşturulan kadro veya pozisyonlarda bulunan kamu görevlilerine, eş değer olarak belirlenen kadro veya pozisyonda bulunan personele verilen mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları amacıyla yapılan ödemeler aynı usul ve esaslar çerçevesinde yeni oluşturulan kadroki personele de ödenir (375

sayılı KHK ekm.30). Bu düzenleme kapsamında ilk kez oluşturulan aşağıdaki kadro ve unvanlar kamu kurumlarındaki eşdeğer kadro ve unvanlarla özlük hakları itibariyle eşleştirilmiştir. Örnek vermek gerekirse, Orman Genel Müdürlüğündeki Orman Uzmanı ve Uzman Yardımcıları mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından Adalet Uzmanı ve Adalet Uzman Yardımcısına (4 No'lu CBK, m.343/2) eşitlenmiştir. Türkiye Atom Enerjisi Kurumundaki Atom Enerjisi Denetçisi ve Atom Enerjisi Denetçi Yardımcısı kadrosu personeli mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından, bağımsız genel müdürlük müfettiş ve müfettiş yardımcısına (4 No'lu CBK, m.469A/2) eşitlenmiştir. Nadir Toprak Elementleri Araştırma Enstitüsü'ndeki Uzmanı ve Uzman Yardımcısı mali ve sosyal hak ve yardımlar ile diğer özlük hakları bakımından Adalet Uzmanı ve Adalet Uzman Yardımcısına (4 No'lu CBK, m.759) eşitlenmiştir. Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğündeki müfettiş ve müfettiş yardımcılarının özlük hakları bakımından bağımsız genel müdürlük müfettiş ve müfettiş yardımcısına denk olduğu belirtilmiştir (4 No'lu CBK, m.782).

- Cumhurbaşkanlığı teşkilatında ilk defa oluşturulan yönetici kadrolarının mali haklarına ilişkin kadro denklikleri;

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Başbakanlık Müsteşarına; Strateji ve Bütçe Başkanı, Bakanlık Müsteşarlarına; İdari İşler Başkan Yardımcıları ile Strateji ve Bütçe Başkan Yardımcıları, Bakanlık Genel Müdürüne; İletişim Başkanı, Devlet Arşivleri Başkanı, Milli Saraylar Başkanı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanına; İletişim Başkanı, Devlet Arşivleri Başkanı ile Milli Saraylar Başkan Yardımcıları ise Türkiye İstatistik Kurumu Başkan Yardımcılarına mali ve sosyal hak ve ödemeleri itibariyle denk sayılmışlardır (375 sayılı KHK ekm.34).

Yapılan değişikliklerde görüldüğü üzere yeni bazı istihdam türleri kamu personel rejimi kapsamında oluşturulmuş, yeni oluşturulacak kadro ve ünvanlar için özlük hakları itibariyle kendilerine denk gelecek kadrolarla eşleştirmeler yapılmıştır. Ancak yeni düzenlemeler kamu personel rejimi kapsamında karışıklığa neden olacak niteliktedir. Daha kapsamlı, 657 Sayılı DMK'yı da içersine alacak şekilde sistematik bir düzenleme yapılması hem sistemin anlaşılması hem de yeni politik sistemede uygun olması açısından önemlidir. Her kanuna birer yama şeklinde devam eden sistemiği bozulmuş bir mevzuat yapısından kurtulmak gerekir.

3.12.2. Genel Kadro ve Usulüne ilişkin Değişiklikler

13/12/1983 tarihli ve 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 703 Sayılı Uyum KHK'sı ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu mevzuat kapsamında cumhurbaşkanına 6 ay içerisinde genel kadro ve usulüne ilişkin husuların yeniden düzenlenmesi yetkisi verilmiştir. Bakanlıkların cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yeniden teşkilatlanması ve kamu kurumlarından bu kapsamda yeniden oluşturulmasında kadro oluşturulması, iptali ve usulünün belirlenmesi cumhurbaşkanlığının çıkarmış olduğu 2 No'lu CBK ile düzenlenmiştir.

Bu kararname ile yapılan düzenleme sonrasında kararnamenin kapsam maddesi yeniden düzenlenmiştir. Bu kararname, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla veya CBK ile kurulan diğer idareler, fonlar ve kefalet sandıkları kapsar. Bu hüküm mülga kanun hükmünün kapsam maddesiyle paralel düzenlemedir. Ancak 190 Sayılı mülga kanunda istisna kapsamında olan kurumlar değişmiştir. CBK ile düzenlenen yeni hükümde, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, TBMM İdari Teşkilatı personelinin kadro ve pozisyonları ile milli güvenlik sebebiyle gizli kalması gereken kadro ve pozisyonlarda kararname hükümlerinin uygulanmayacağından bahsetmektedir. Daha önceki kanuni düzenlemede; İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Kuruluşları, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Teşekkülleri, Üniversite Öğretim elemanları, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, ve TSK Personelinin kadroları istisna kapsamında sayılmış idi. Yapılan yasal düzenlemeyle bu kadrolar istisna kapsamından çıkarılmıştır.

CBK'nın 4. maddesi ile kadro ve pozisyon cetveli düzenlenmiştir. Buna göre; a) 657 Sayılı Kanuna tabi memur kadroları ekli (I) sayılı cetvelde, b) Hâkimlik ve savcılık mesleklerinde bulunanlara ve bu mesleklerden sayılan görevlere ait kadroları (II) sayılı cetvelde, c) Öğretim elemanı kadroları (III) sayılı cetvelde, ç) Sözleşmeli personel pozisyonları (IV) sayılı cetvelde, d) İşçi kadroları (V) sayılı cetvelde, düzenlenmiştir (2 No'lu CBK, m.5).

Kanunla kurulması gereken kadroların, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber CBK ile ihdas edileceği hüküm altına alınmıştır. Cumhurbaşkanlığına bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları veya bakanlıklarca hazırlanan kadro ihdas tekliflerini incelemek üzere, Strateji ve

Bütçe Başkanlığı ile DPB yetkili kılınmıştır (2 No'lu CBK, m.5). Burada dikkate edilmesi gereken husus, DPB'nin mevcut durumda kapatılmış bir kurum olmasına rağmen kararnamenin bu kuruma atıf yapmasıdır. Bu kararneminin bu hükmünün revize edilmesi gereklidir. Genel Kadro Ve Usulü Hakkındaki CBK'da şuan faaliyet göstermeyen DPB'ye 17 defa atıf yapmıştır. Bu kararnamenin tekrar düzenlenmesinde ya da atıf yapılan kurumun tekrardan teşkilatlandırılarak görevine devam etmesi konusunda bir karar verilmesi gerekmektedir. Bu atıfların yapılmasının sebebi DPB'nin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kapatılması nedeniyle DPB'nin yaptığı görev ve yetkilerin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde herhangi bir kurum tarafından yerine getirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Gözler, kapatılması kararlaştırılan bir kuruma 2 No'lu CBK ile geçici nitelikte olmayan görevler verilmesinin, kararnameyi hazırlayanlara 703 sayılı Uyum KHK'sında DPB'nin kaldırıldığından haberlerinin olup olmadıklarını sorgulamıştır (Gözler, 2019). Kapatılan bir kamu kurumuna yapılan mevzuat düzenlemesiyle görevine devam edecekmiş gibi asli nitelikte bir görev verilmesi doğru bir uygulama olmamıştır. Kapatılması kararlaştırılan kuruma sadece geçici nitelikteki tasfiye ve dönüşüme ilişkin süreli görevler verilmesi gerekmektedir.

Açıktan atama ve nakil suretiyle yapılacak atama sayıları, daha önceki kanuni düzenlemede bütçe kanunu ile belirlenirken, 2 No'lu CBK ile açıktan atama sayılarını cumhurbaşkanı belirleyecektir (2 No'lu CBK, m.11).

3.12.3. Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlardaki Atama Usulleri

Üst kademe yöneticilerinin kimlerden oluşacağına ve hangi atanma usulleri ile göreve geleceklerine her ülke kendi devlet gelenekleri, politik sistemleri ve idari teşkilat yapılanmasına göre karar vermektedirler. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte üst düzey kamu yöneticilerinin atanma usulleri değiştirilmiştir. İdari hizmetlerin sunumunda ve kamu politikalarının hayata geçirilmesinde seçilmiş siyasal iktidardan sonra en önemli kadrolardan birisi üst kademe kamu yöneticileridir. Bu nedenle üst düzey kamu yöneticilerinin seçilme ve atanma usulleri geçilen sistem kadar önemlidir. Parlamenter sistemde uygulanan ve sadece

kamu personelleri arasından liyakate göre atanan üst yöneticiler cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber özel sektör çalışanlarından belirlenen şartları taşıyanların da üst kademe kamu yöneticisi olarak atanabilmesine olanak sağlanmıştır.

Üs kademe yöneticilerine ilişkin yapılan düzenlemelere bakılacak olursa, 1982 Anayasasında üst kademe yöneticilerine ilişkin iki ayrı hüküm bulunmaktadır. Birincisi m.128/3 Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla düzenleneceğine dair hüküm ile diğeri anayasa 104/9'uncu fıkrasındaki üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenleneceğine ilişkin düzenlemedir. İkinci hüküm cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan yeni düzenlemedir. Anayasa üst kademe yöneticilerinin atanma usul ve esaslarının CBK ile düzenlenmesine olanak sağlarken, üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla düzenlenmesini belirlemiştir. Olması gerekenin her iki duruma ilişkin düzenlemenin tek bir mevzuat türüyle yapılmasıdır. Bu da her iki düzenlemenin ya CBK ile ya da kanunla yapılması gerekirdi.

Üst kademe yöneticilerinin atanmasına ilişkin 1982 Anayasası'nın değiştirilen 104. maddesinde, cumhurbaşkanının üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları CBK ile belirler düzenlemesinin sonucu olarak 3 No'lu CBK ile "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulleri" belirlenmiştir. Üst kademe kamu yöneticilerinin kim olduğu ve hangi yöntemle atanacakları kapsamlı olarak bu kararnamede belirlenmiştir. Üst kademe yöneticilerinin atanma yetkisinin herhangi bir makam ve organın onayına tabi olmadan doğrudan cumhurbaşkanı tarafından kullanılmasının amacı, liyakat ve ehliyet temelli bir mekanizma oluşturulması ile bürokratik gecikmelerin önlenmesi ve hızlı icraat imkânının sağlanması olarak belirtilmiştir (Fendoğlu, 2019: 510).

Üst kademe kamu yöneticilerinden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin ilk düzenleme 1985 yılında çıkarılan daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen 3149 Sayılı Kanundur. Anayasanın yürürlükteki 128/3 maddesi Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla belirlenir düzenlemesine istinaden 1985 yılında çıkarılan "Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun" üst kademe yöneticilerinden ne anlaşılması gerektiği belirtilmese bile bu yöneticilerin kimler olduğunu belirtmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi E.1985/3 K.1985/8 sayılı iptal kararı ile bu kanun yürürlükten kalkmıştır. Anayasa Mahkemesinin kanunu iptal gerekçesinde belirlediği hususlar üst kademe yöneticilerinden ne

anlaşılması gerektiği konusunda yol gösterici olmuştur. 3149 Sayılı iptal edilen bu kanun üst kademe yöneticilerin yurt içi ve yurt dışında yetiştirilme usul ve esaslarını düzenlemekteydi. Bu kanunun ikinci maddesi kimlerin üst kademe yöneticisi olduğunu belirlemiş ve bakanlar kuruluna üst kademe yöneticisi belirleme yetkisi vermiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarında müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür ve yardımcısı, başkan, kurul başkanı, daire başkanı, büyükelçi, vali, kaymakam, bölge müdürü olarak atanabilecek kamu görevlileriyle DPB'nin teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilecek yöneticiler üst düzey kamu yöneticisi olarak belirlenmiştir. Adalet Bakanlığı personelinin bu kanun kapsamına alınması Adalet Bakanlığının teklifi üzerine, TSK personelinin bu kanun kapsamına alınması ise Genelkurmay Başkanlığının teklifi üzerine, bakanlar kurulu kararı ile olmaktadır. Bu kanunun temel belirleyicisi hükmünde bazı maddelerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi sonucu kanunun tamamının uygulama olanağı ortadan kalktığı için kanun iptal edilmiştir.

Kimlerin üst kademe yöneticisi olduğu konusunda öğretide bir fikir birliği yoktur. Bu nedenle Anayasa Mahkemesinin iptal kararının gerekçesinde üst kademe yöneticilerinden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin değerlendirmeler önem arz etmektedir. Üst kademe yöneticilerinin; kamu politikasının tayinine katılma, seçimle gelmemekle birlikte etkin bir otoriteye sahip olma, kuruluşunun en üst düzeyinde bulunma, kuruluşun amacının gerçekleşmesinden önemli yetki ve sorumluluklarla donatılma, kuruluşun planlama, örgütlenme, personel ve kadrolarını yöneltme, denetim ve temsil gibi işlevlerin bir bölümünü görev olarak yerine getirmeye yetkin kişiler olarak belirtilmiştir. (AYM E.1985/3 K.1985/8). Üst kademe yöneticisinin ne olduğu konusunda bir tanımlama yapılmak yerine genel itibarıyla sayma yöntemi ile belirleme yapılmaktadır. Üst kademe kamu yöneticilerini diğer memur sınıflarından ayıran bazı özellikler bulunmaktadır. Bu özellikler şunlardır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018:13):

- Devlet kurumlarında en üst düzey pozisyonlarda görev yapıyor olmaları,
- Devlet yönetim, içerisinde politika yapımı süreçlerinde görev almaları ya da kamu kurum ve kuruluşlarını yönetiyor olmaları,
- Bakanlar veya üst düzey politik liderlerle yakın çalışan kimseler olmaları,
- Tek bir yönetim alanında uzmanlaşmak yerine daha genel niteliklere sahiptirler. Ancak uzmanlık gerektiren kuruluşlarını da yönetebiliyor olmaları,

- Kamu personeli sayısı içerisinde oldukça küçük bir oran denk gelen makamları işgal ediyor olmaları,
- Genel kamu hizmetine göre daha fazla eğitim gerektiren ve yüksek ücretle, itibarlı makamlarda çalışıyor olmaları ile iş güvencesinin daha az olması,
- Kariyer ilerlemesinin performans odaklı olması,
- Diğer kamu görevlilerine göre farklı etik sorumluluk standartlarının olması,
- Üst kademe yönetici sayısı toplam kamu personelinin sayısının genel olarak en fazla yüzde 3'üne tekabül etmesi olarak sayılabilir.

Bu değerlendirmeler ışığında üst kademe kamu yöneticilerinin tanımını şöyle yapılabilir. Atanma yolu ile göreve gelmiş olmakla beraber, genel kamu politikasını oluşturulmasında ve uygulanmasında (kamu hizmetinin sunulmasında) rol alan, yönettiği kurumun hiyerarşisinde üst makamda bulunan ve kurumu temsil yetkisine sahip, idaresi altındaki kamu personelini yöneten, denetleyen ve mevzuatta üst düzey yönetici olarak belirtilen kamu çalışanlarına üst düzey kamu görevlisi denir.

Üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin iki adet kanun bulunmaktaydı. Bu iki kanun 703 Sayılı Uyum KHK'sı kapsamında (2451 Sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne ilişkin Kanun ile 2451 Sayılı Kanun'un Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne ilişkin Kanun) yürürlükten kaldırılmıştır (703 S.KHK m.130,131).

Yürürlükten kaldırılan kanun hükümlerine göre (2541 S.K. 1-7);

Atamalar iki adet cetvelde (I ve II sayılı) kadro olarak sayılmıştır. I sayılı cetveldeki kadrolara yapılacak atamalar parlamenter sistemde yürütme organının bir parçası olan "Bakanlar Kurulu Kararı" ile atanırken; II sayılı cetveldekiler "Müşterek Kararname" yani bakan, başbakan ve cumhurbaşkanının imzası ile atanmaktaydı. I sayılı cetvelde; valiler, büyükelçiler, daimî temsilciler, daimî delegeler, diyanet işleri başkanı ve yüksek din kurulu üyeleri, yüksek denetleme kurulu başkan ve üyeleri sayılmıştır. II sayılı cetvelde ise, müsteşar ve yardımcıları, genel müdür ve yardımcılar, bakanlık teftiş kurulu üyeleri ve müfettişler, kaymakam ve vali yardımcılar, il müdürleri vs sayılan kadrolardır. Yürürlükten kaldırılan iki kanun, başbakanlık ve bakanlıklarla, bunlara bağlı kuruluşlar ile 2451 Sayılı Kanun'un

kapsamına girmeyen kamu kurum ve kuruluşlarındaki atama ve nakilleri kapsamaktaydı. TSK (Jandarma Genel Komutanlığı dahil) ve Millî Savunma Bakanlığı ile yargı organları, üniversiteler, akademiler ve mahalli idarelerle kendi özel kanunlarındaki atama ve nakillere ilişkin hükümlerin uygulanacağını belirtmek suretiyle istisna getirilmişti. İstisna getirilen kurumların personel ataması kendi teşkilat kanunlarına göre yapılmaktaydı.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında Anayasanın 104/9 maddesine dayanılarak çıkarılan “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulleri” kararnamesine bakılacak olursa, üst kademe yöneticisinin tanımı yapılmamış iptal edilen 3149 Sayılı kanundaki gibi sayma yöntemi ile üst kademe yöneticileri belirlemiştir. Ayrıca 2451 Sayılı kanun ile bu kanun kapsamı dışındaki kurumlardaki kadrolara ilişkin kanun; üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin bir tabir kullanılmamış olsa bile, belirlenen kadrolardaki görevliler kamu personel rejiminde üst düzey kamu yöneticileridir. Bu iki kanun kamudaki üst düzey atamaların dayanağını teşkil eder. Anayasanın 128/2. maddesinde “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir.” hükmüne istinaden bu alanlarda 375 sayılı KHK’ya bazı hükümler eklenmiştir. Üst kademe yöneticiler ile memur olanlara ilişkin mali düzenlemelerin CBK ile yapılması hukuka aykırı olacağından yani bu alandaki düzenlemelerin sadece kanunla yapılma zorunluluğu bulunduğundan 703 sayılı Uyum KHK’sı ile 375 sayılı KHK’ya bazı maddeler eklenmiştir.

Üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin 703 sayılı uyum KHK’sı ile bazı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler çıkarılacak “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulleri” hakkındaki kararnamenin genel çerçevesini çizen hukuki düzenlemelerdir. Bu KHK kapsamında düzenlenen hükümleri incelenecek olursa (375 Sayılı KHK, ekm.35);

1. Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atanabilmek için CBK’da belirtilen şartları taşımak gerektiği belirtilmiştir. Üst kademe kamu yöneticisi görevlerine atanmak için belirlenen sürenin hesaplanmasına ilişkin düzenleme yapılmış ve bu düzenlemeye göre; dört yıllık yükseköğrenim gördükten sonra kamu kurum ve kuruluşlarında, sosyal güvenlik kurumlarına tâbi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak fiilen çalışılan sürelerin tamamının dikkate alınacağı belirtilmiştir.

2. Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevleri ile yurtdışı teşkilatındaki sürekli görevlere, CBK'da yer alan şartları taşımak kaydıyla 657 Sayılı Kanun'un "atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin" hükümleriyle bağlı olmaksızın atama yapılabilir. Ancak bu şekilde atanmış olmak, kamu kurum ve kuruluşlarındaki diğer herhangi bir kadro, pozisyon ve göreve atanma veya kamuda herhangi bir statüde çalışma açısından kazanılmış hak teşkil etmez. Bu fıkra göre açıktan atananlardan görevi sona erenlerin veya görevden alınanların memuriyetle ilişkileri kesilir.

3. Süreli olarak atanan üst kademe kamu yöneticileri, mevzuatta belirlenen görevden alma gerekçeleri dışında görev yaptığı kurumun kurumsal hedeflerine ulaşılamaması nedeniyle süreleri tamamlanmadan cumhurbaşkanı tarafından görevlerinden alınabilecektir.

4. Bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarının taşra teşkilatının il ve bölge müdürü kadrosu hariç, üst kademe kamu yöneticisi görevlerine cumhurbaşkanı onayı ile atananlar hakkında 3 No'lu CBK'da belirtilen şartlar dışında üçüncü fıkra hükümleri uygulanmaz. Bu düzenleme ile cumhurbaşkanı onayı ile atananlarda istisna sayılanlar hariç açıktan atanma yapılamayacağı belirtilmiştir. Örnek vermek gerekirse II sayılı cetvelde yer alan ve cumhurbaşkanı onayı ile atanan vali yardımcısı, kaymakam ya da il emniyet müdürlüklerine dışardan atama yapılamayacaktır.

5. Üst kademe kamu yöneticisi görevlerine atananlar, 657 Sayılı Kanun'un ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilirler. Yapılacak sözleşmenin taban ve tavan ücretleri atandıkları kurum ve kuruluşlardaki sorumluluk ve unvanlar ile yapılan hizmetin zorluğu, riskleri, yoğunluğu, çalışma şartları, görev yerinin sosyo-ekonomik durumu ve coğrafi özellikleri ile kamuda eşdeğer ya da benzer görev ve kadro ücretleri dikkate alınarak cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Sözleşme ücreti, belirlenen taban ve tavan ücret aralığında sözleşme imzalamaya yetkili makam tarafından belirlenir. Bu düzenleme kamu dışından açıktan atanacak üst düzey kamu yöneticilerinin 657 Sayılı DMK'dan bağımsız olarak sözleşmeli olarak çalıştırılacaklarına ve mali haklarına ilişkin düzenlemedir.

5. Kamu görevlisi olmayanlar arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görevleri sona eren veya görevden alınanlara tazminat ödenip

ödenmemesi ve tazminat miktarı ile buna ilişkin diğer hususlar cumhurbaşkanınca belirlenecektir. Bu düzenleme üst kademe yöneticisi olarak atananların görev süresini tamamlamaları ya da görevden alınmaları durumunda tazminat ödenip ödenmeyeceği ve ödenecekse tazminat miktarının belirlenme yetkisini cumhurbaşkanına vermiştir. Burada dikkate edilmesi gereken hususun kamu dışından atanan üst kademe yöneticilerin görevleri sona erdiğinde kamu görevlerinin de sona erecek olmasıdır.

Kamu görevlisi olup, üst kademe kamu yöneticisi görevine atananlardan görev süresi sona erenler veya görevden alınanlar hakkında nasıl bir yol izleneceği ayrıca belirlenmiştir. Üst kademe yöneticisi olarak atananların bulundukları kadro kazanılmış hak olarak sayılmadığı için bu görevleri sona erdiğinde nerede istihdam edileceklerine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

Buna göre;

- Yönetici kadroları dışında daha önce bulundukları veya öğrenim durumları itibarıyla ihraz etmiş oldukları unvanlara ilişkin kadro veya pozisyonlara,
- Denetim elemanı ya da uzman kadro veya pozisyonlara,
- Araştırmacı veya uygun görülecek diğer kadro ve pozisyonlara;

Cumhurbaşkanı tarafından atananırlar.

6. Kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatındaki üst kademe kamu yöneticisi ve taşra teşkilatındaki il ve bölge müdürü olarak atanabilmek için, öğrenim durumu şartı dışında bazı kriterler belirlenmiştir (375 Sayılı KHK, ek, m.36).

Bu şartlar;

- Belirli bir meslek mensubu, kariyer meslek mensubu ya da kurum personeli olmak,
- 657 Sayılı Kanunun 36'ncı maddesinde belirtilen hizmet sınıfları kapsamına dâhil kadrolarda bulunmuş veya bulunuyor olmak,
- Hâkimlik ve savcılık mesleğinden olmak,
- Belirli kadro veya görevlerde belirli bir süre bulunmuş olmak, gibi özel şartlar aranmaz.

Bu yasal düzenleme ile 657 Sayılı DMK kapsamında görev yapan memurların üst düzey kamu görevlisi olarak atanmaları için kanunlarda belirlenen kriterlere tabi olmaksızın sınıflar arası atanmaları mümkün kılınmıştır.

703 sayılı uyum KHK'sı ile yapılan çerçeve düzenlemesinden sonra şimdi cumhurbaşkanı tarafından yayımlanan CBK düzenlemelerini inceleyeceğiz. Bazı kanun hükümleri kararnamede aynen tekrar edilmekle beraber üst kademe yöneticilere ilişkin esas düzenleme elbetteki bu kararnamedir. 3 No'lu CBK ile düzenlenen “Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum Ve Kuruluşlarında Atama Usulleri” hakkındaki kararnamenin amacı üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usûl ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usûl ve esaslarını belirlemek olduğu belirtilmiştir.

Bu kararnamenin kapsamı ise, bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlardır. Üst kademe yöneticileri ek 1 ve 2 sayılı cetvellerde adları sayılmak suretiyle belirlenmiştir (3 No'lu CBK, m.1).

Cumhurbaşkanının, yürütme yetkisinin tek sahibi olarak atamaya yetkili amirlere ait yetkileri de kullanabileceği kararnamede belirtilmiştir (3 No'lu CBK, m.2). Bu hüküm cumhurbaşkanının, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar ile atamaya yetkili amirlere ait yetkileri de kullanabileceği anlamına gelir. Bu yetkinin kapsam ve sınırının ne olduğunu belirlemek gerekecektir. Bu düzenlemeden cumhurbaşkanının bütün kamu kurum ve kuruluşlardaki görevlilerin hiyerarşik amiri olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. Hiyerarşik amir, astın yapmış olduğu işlemleri iptal etme yetkisine (Gözler, 2003: 168) sahip olan yöneticidir. Bu nedenle cumhurbaşkanı bu hüküm gereği istediği takdirde mevzuatta başka amirlere bırakılan atamaları doğrudan yapabileceği gibi iptal edebileceği anlaşılmaktadır. Bu kararname hükmünün de tartışmalara açık olduğunu belirtmek gerekir. Karslı (2019: 17), kararnamenin bu hükmünden, cumhurbaşkanının 657 sayılı DMK'da atamaya yetkili amirlere tanınan, disipline, görevlendirmelere ve özlük işlerine ilişkin verilen yetkileri kullanabilmesi olarak anlaşılması gerektiğini ifade eder. Yoksa cumhurbaşkanını astın yerine geçerek işlem yapmasının doğru olmayacağı ve kamuda, yetkinin hiyerarşiden üstün olması gerektiği ilkesine ters düşeceğini savunmuştur

CBK üç çeşit üst yönetici atama usulü benimsemiştir.

a) Cumhurbaşkanlığı kararı ile yapılan atamalar

b) Cumhurbaşkanlığı onayı ile yapılan atamalar

c) Cumhurbaşkanlığı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından yapılan atamalar (3 No'lu CBK, m.2/2). 1 sayılı cetvelde belirlenen üst kademe yöneticileri Cumhurbaşkanlığı kararı ile atanacaklardır. Cumhurbaşkanlığı doğrudan kendisi herhangi teklife gerek olmadan atamayı gerçekleştirecektir. Bu cetveldeki üst kademe yöneticilerine örnek olarak; bakan yardımcısı, valiler, büyükelçiler, rektörler, ofis başkanları, MİT başkanı, diyanet işleri başkanı vs. sayılabilir. 2 sayılı cetvelde sayılan üst kademe yöneticilerine ise, bakanlık teftiş kurulu üyeleri ve müfettişleri, Sayıştay savcıları, bakanlık daire başkanları, polis akademisi başkanı, vali yardımcısı ve kaymakamlar, bakanlık il müdürleri, il emniyet müdürleri, defterdarlar... vs.dir. Bu görevlere ise Cumhurbaşkanlığı onayı ile atama yapılacaktır. Cumhurbaşkanlığı onayı, ilgili bakan ya da atama amirinin atama teklifinin onaylaması suretiyle gerçekleşir.

(I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacak kişilerde; aşağıdaki şartlar aranır:

a) 657 Sayılı Kanun'un 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak. b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak. c) Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.

(I) sayılı cetvelde belirtilen kadrolardaki yöneticiler için görev süresi, genel itibarıyla 4 ve 3 yıl olarak belirlenmiştir. Görev süreleri, görevde bulunan Cumhurbaşkanlığının görev süresini geçemez. (m.4) (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atananlar, atandıkları kadro, pozisyon ve görevlerde 657 Sayılı Kanun'un ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilir. Bu hükümle dışarıdan yani kamu görevlisi olmayan kişilerde bu kadrolara atanabilecektir.

(I) sayılı cetvelde sayılan üst kademe yönetici kadrolarına Cumhurbaşkanlığı özel sektör, kamu sektörü ayrımı yapılmaksızın atama yetkisine sahiptir. İlgili kararname maddesinde, CBK ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atananlar, atandıkları kadro, pozisyon ve görevlerde 657 Sayılı Kanun'un ve diğer kanunların sözleşmeli personel

çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilir (3 No'lu CBK, m.5). Böylece vali, büyükelçi, ofis başkanı, rektör vs. özel sektörden atanabileceklerdir. Bu cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin önemli bir kilometre taşıdır. Üst kademe yöneticilerinin atanmasında dünyada genel olarak iki usul benimsenmiştir. Birincisi Anglosakson sistemine dayanan, siyasal iktidarın kendi politikalarını uygulayacağına inandığı kişileri atadığı, kamu yararını önceleyen, yönetim esnekliği sağlayan ve özel sektör eğilimli olan siyasal nitelikli atamalardır. İkincisi ise, Kıta Avrupa sistemi temelli, hukuk devleti ve idarenin kanunilik ilkesine dayanan güçlü devlet geleneği olan liyakate dayalı atamalardır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 15). Bu tanımlamalardan hareket edecek olursak 1 no'lu cetvelde belirtilen üst düzey yönetici atamalarının siyasal nitelikli atama olduğu sonucu çıkarılabilir. Cumhurbaşkanının görev süresi ile sınırlı ve özel sektöre de açık olan bu tür atamalar siyasal iktidarın görev süresinin dolmasıyla üst yöneticilerin görevleri sona erecektir.

(II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda ise aşağıdaki şartlar aranır:

a) 657 Sayılı DMK'nın 48'inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak. b) Dört yıllık üniversite mezunu olmak. c) Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak. ç) İl ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar için kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında en az 5 yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmak.

(II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklar, İl ve bölge müdürü kadroları ile KİT yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar hariç yukarıdaki tanımlamaya uygun olarak liyakat temelli atamalar yapılacağı söylenebilir. Burada liyakat temelli atamadan kasıt idari yapı içerisindeki kamu görevlileri arasından mevcut kadroya en uygun kişinin atanmasıdır. Bu husus özel sektörden, ya da kamu dışından atamaların yapılmaması olarak kabul edilebilir. Yoksa ister siyasal nitelikli bir atama olsun ister liyakat esaslı atama olsun her ikisinde de göreve atanacak kişinin belirli kriterleri taşıması gereklidir.

Görüldüğü üzere Türk idari teşkilatlanma yapısında üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında karma bir sistem kabul edilmiştir. Bu atamalar siyasal iktidarla göreve gelip onunla

giden ve kamu havuzundaki personele mecbur kalmadan özel sektörden yönetici atanma imkanı sağlayan siyasal nitelikli atamalar ile kamu personel sistemi içerisindeki kamu görevlileri arasından nitelik ve liyakatlerine göre yapılan atamalardır.

3.12.4. Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı Personeline İlişkin Atama Usulleri

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin olarak 3 No'lu CBK'nın iki ve üçüncü bölümlerinde TSK ile İçişleri Bakanlığına bağlı Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığı muvazzaf subay ve general, amirallerin atanmasına ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere göre (3 No'lu CBK, m.8,9);

TSK mensubu subayların terfileri cumhurbaşkanı tarafından farklı bir tarih belirlenmemiş ise 30 Ağustos Zafer Bayramı günü yapılır.

Asteğmen ile albay rütbeleri arasında rütbe terfileri, Milli Savunma Bakanı tarafından yapılır. Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar cumhurbaşkanınca yapılır (TSK Personel Kanununda bu terfiler, müşterek kararname ile yapılmaktaydı).

Kuvvet Komutanlarının görev süresi iki yıl olmakla beraber bu sürenin birer yıllık sürelerle yaş haddine kadar uzatılabileceği belirlenmiştir. Görevdeki kalış sürelerinin tespitinde, atanmış bulundukları yılın 30 Ağustos tarihi esas alınmaktadır. (Parlamente sistemi düzenlemede atamalar müşterek kararname ile yapılmaktaydı)

Genelkurmay Başkanı, orgeneral-oramiraller arasından 4 yıllığına atanır (TSK personel kanununda Bakanlar Kurulu Kararı ile atanmaktaydı).

Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı hakkında ise (m.10, 11);

Muvazzaf subayların terfileri ise cumhurbaşkanı tarafından başka bir tarih belirlenmemiş ise 30 Ağustos Zafer Bayramı günü yapılır.

Jandarma Genel Komutanı, generaller arasından, Sahil Güvenlik Komutanı ise, amiraller arasından cumhurbaşkanı tarafından atanırken, astsubaylığa ve subaylığa ilişkin terfiler, ise

İçişleri bakanı tarafından yapılır. Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar cumhurbaşkanının onayı ile yapılır. Jandarma Genel Komutanı yardımcılar, bölge jandarma komutanları ve il jandarma komutanları ile sahil güvenlik komutan yardımcılar, sahil güvenlik bölge komutanları, cumhurbaşkanı onayı ile atanırlar.

Sonuç olarak sistem değişikliği öncesindeki üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrasındaki atamaya ilişkin düzenlemeler temel mantık ve hazırlanış bakımından birbirine benzemektedirler. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte atamaların tamamı cumhurbaşkanının kararı veya onayı ile gerçekleşecektir. Ayrıca kamu dışından üst düzey yönetici kadrolarına atamaların önü açılmış, bazı kadrolara atanma için öngörülen süreler değiştirilmiştir. Son olarak da üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin mevzuat düzenlemesi artık cumhurbaşkanı kararnamesi ile yapılacaktır.

3.13. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Yönelik Tespit ve Öneriler

Türkiye siyasi gündemini yıllarca meşgul eden hükümet sistemi değişikliği tartışmaları cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte Türkiye gündeminden çıkmakla beraber kurulan sistemin Türk siyasi yapısında nasıl bir sonuç doğurduğu ve doğuracağı tartışmaları devam etmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile beraber Türkiye’de parlamenter sistem dönemi kapanmıştır. Parlamenter sistemin terk edilerek başkanlık sistemi temelli bir hükümet sistemi oluşturulmuş ve bu sistem cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak literatüre girmiştir. Böylesine önemli bir değişimin var olan politik yönetim yapısının, oluşturulan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine evrilmesi ve bu sistemin devletin her alanına hâkim olması belli bir zaman ve süreci gerektirecektir. Her yatırımın bir maliyeti olduğu gibi hükümet sistemi değişikliği gibi radikal bir kararın Türkiye’ye bir maliyetinin olacağı kuşkusuzdur. Sistem değişikliği maliyetinin, getirilerinin iyi hesaplanmış olması ve bu dönüşüm sürecinin olabilecek en az kayıpla atlatılması önem arz etmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin Türkiye politik yönetim yapısında değişikliklere neden olduğu ve bu değişimin Türkiye’nin siyasi ve toplumsal yapısına yansıdığı

aşikârdır. Kurgulanan sistem, sistemi kurgulayanlar açısından teoride her husus en ince ayrıntısına kadar mükemmel gibi kurgulansa bile uygulama sürecinde tasarlanan sistemin farklı sonuçlar doğurabileceği her zaman göz önünde bulundurulmalıdır. Bu nedenle hiçbir sistem tek başına mükemmel bir yapı oluşturamayacağı için sisteme yönelik eleştirilerin olması doğal kabul edilmelidir. Politik ya da yönetsel yapı bir günde oluşan ve her yönü ile mükemmel işleyen yapılar değildir. Hem politik kültürün oluşması hem de idari yapılarda değişimin tam anlamıyla en küçük devlet kademe ve hüccesine sirayet etmesi zaman gerektirdiği gibi, sisteme uygun kamu görevlilerinin yetiştirilmesi de önem arz etmektedir. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanması sürecinde, eski alışkanlıkları nedeniyle sisteme direnen ya da sistemi tam olarak anlayamadığı için önceki alışılmış tecrübelerle hareket eden aktörlerin varlığı, sistemden kısa sürede içerisinde etkili sonuçlar almayı zorlaştırabilmektedir. Uzun süreden beri uygulanan parlamenter sistemin ve bunun sonucu olarak oluşturulan siyasi yapı ile idari teşkilat yapısının bir anda cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine entegre olması elbette ki kolay olmayacaktır. Bu aşamada yapılması gereken işlemlerde aksaklıklara neden olan hususların tespiti ile bu aksaklığın giderilmesi için alınması gereken tedbirlerin kısa sürede hayata geçirilmesini sağlamaktır. Hiçbir değişim ve dönüşüm sorunsuz ve mükemmel bir şekilde gerçekleşmez. Parlamenter sistemin siyasi ve bürokratik aktörleri cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine karşı direnebilecekleri gibi, bu sistemin başarıya ulaşmaması için bazı çabalar içerisinde olma olasılığı dikkate alınmalı ve sistemi sabote etmeye çalışan politik ve kamusal aktörlere karşı gerekli tedbirler alınmalıdır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini en ideal bir yönetim yapısı olarak kabul eden ve bunu hayata geçiren siyasi iradenin de gerektiğinde sistemin işlememesinden kaynaklanan sorunlar için gerekli hukuki ve idari tedbirleri hayata geçirmekte gecikmemesi gereklidir. Hükümet sistemi değişikliğini yapan siyasi irade, oluşturulan yeni politik sistemin en iyi şekilde kurgulandığı ön kabulü ile sistemde oluşan sıkıntıları bir süreliğine izleme ya da görmezlikten gelme eğiliminde olabilmektedir. Bu nedenle siyasi irade yapılan haklı eleştirileri dikkate almalı ve hukuksal değişiklikleri zaman kaybetmeden hayata geçirmelidir. Kurgulanan sistemde yapılacak herhangi bir değişikliğin siyasi irade tarafından geri adım sayılacağı algısı, sorunları çözme konusunda istekli davranmamasına ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanmasından kaynaklanan sorunları göz ardı etmesine sebep olmamalıdır. Böyle bir algı ve

bakış açısı domino etkisiyle sistemin genel başarısını etkileyecektir. Sistem değişikliğinden 1 yıl sonra gündeme gelen sistem revizyonu kapsamında yapılabilecek değişikliklerin; bakanların seçilme usulü, cumhurbaşkanı ve siyasi parti ilişkileri, TBMM'nin sistem içerisinde daha güçlü ve etkin hale getirilmesi, denge ve denetim mekanizmasının yeniden değerlendirilmesi, kuvvetlerin yetki ve sınırlarının daha net hale getirilmesi gibi konularda olabileceği belirtilmiştir (Babacan, 2019). Bu kapsamda basına yansıyan, AK Parti ile CHP, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde revizyon için heyetler düzeyinde görüşmelerin yapıldığı (AK Parti ile CHP, yönetim şeklinin revizyonu için heyetler düzeyinde görüşüyor, 2019) sistemin işleyişinden kaynaklanan sorunların olduğuna yönelik bir işaret olarak değerlendirilebilir. Ayrıca cumhurbaşkanı Erdoğan'ın, yeni anayasa için harekete geçebiliriz (Cumhurbaşkanı Erdoğan: Önümüzdeki dönemde yeni anayasa için harekete geçebiliriz, 2021) açıklamaları sistem revizyonunu da içereceği kuşkusuzdur.

Sistem değişikliği bir hukuksal ve idari dönüşümün yanında zihinsel dönüşümü de gerekli kılmaktadır. Hayata geçirilen cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden tam anlamıyla verim alınabilmesi için belli bir zamana ihtiyaç duyulması, sistem kültürünün oluşum süreci olarak kabul edilmelidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, kamu aktörleri tarafından anlaşıldıkça ve sistem kültürü oluştukça kamu görevlileri devlet işleri ile kamu hizmetlerini yapmakta hızlanacak ve sistemden beklenen maksimum fayda sağlanacaktır. Hükümet sistemi gibi bir değişikliğin devlet içerisinde yeni bir yönetim kültürü oluşturmaya bugünden yarına olabilecek bir durum değildir. Bu nedenle sistemde ortaya çıkacak sorunların yapısal bir sorundan mı kaynaklandığı yoksa kamu görevlilerinin sistemi anlama pratiklerindeki eksiklikten mi oluştuğu sistem kurgulayıcıları tarafından tespit edilmelidir.

Bir sistemin kusurlu olduğu ön kabulü ile sistemin düzgün, kusursuz oluşturulduğu ve sorunsuz olduğu ön kabulü arasında zihniyet kalıpları açısından hiçbir fark yoktur. Her iki bakış açısı da sorunlu ve çözüm odaklı bir bakış açısı sunmaz. Bir kesim kendi ön kabulünü savunmak için her şeyi eleştirdiği, diğer kesiminde bu eleştirileri görmezden geldiği bir ortamda sistemin işlemesinden kaynaklı sorunlar görmezden gelinmemelidir. Devlet yönetim yapısında yapılan sistem değişikliği gibi radikal bir kararın sonucu olarak zaman içerisinde uygulamadan kaynaklı problemlerin ortaya çıkması olağan kabul edilmelidir. Bu nedenle sistem ile ilgili gerekli veriler toplanmalı, sorunların çözümüne anında cevap verebilecek ve gerektiğinde sistemde revizyonu

sağlayacak bir acil eylem planı hazırlanmalıdır. Sistem değişimi yani anayasa değişikliği sürecinde yeterince tartışılan başkanlık sisteminin, anayasa metninin hukuk sistematığı ve dili açısından gerekli teknik tartışmaların anayasa metnine yansımadağı iki parti arasında (AK Parti ve MHP) kabul edilen metne hukuk tekniğı açısından iyileştirme amaçlı önerilerin bile değerlendirilmeye alınmadığı eleştirileri anayasa metnindeki bazı teknik hususlardan anlaşılabilir. Bu nedenle hem anayasa metnindeki kavramların netleşmesi hem de çelişki doğuran maddelerin uyumlu hale getirilmesi için sunulan her öneri dikkate alınmalıdır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik yaptığımız kapsamlı inceleme ve değerlendirmelerden sonra sisteme getirilen eleştiriler ile sisteminde tartışılmaya devam eden konu ile alanların netleşmesi için bazı çıkarım ve öneriler paylaşılacaktır. Sistem değişikliği için yapılan hukuki düzenlemelerin hukuk mevzuat yapısı içerisinde hukuki bir bütünlük oluşturması ve birbiri ile çelişkili hükümler barındırmaması için bazı değişiklikler yapılması zorunlu gözükmektedir. Bu amaçla yürütmeye ilişkin öneriler, yasama ve yargı alanına ilişkin öneriler ve idari teşkilat yapısı ve uygulama alanına ilişkin öneriler olmak üzere üç başlık altında çözüm önerileri sunulacaktır.

3.13.1. Yasama ve Yargı Alanına İlişkin Tespit ve Öneriler:

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte yasamanın parlamenter sistemdeki kadar güçlü ve etkin olmadığına dair hem siyasi partilerden hem de milletvekillerinden şikâyetler dile getirildiğı medyamızda yer almaktadır (AKP'liler, yeni sistemden şikâyetçi; Bakanlar, Meclis'te nöbet tutacak, 2019). Özellikle ABD başkanlık sistemindeki yasamanın sahip olduğı yetkiler dikkate alındığında TBMM'nin güç dengesi açısından yürütme karşısında daha zayıf kaldığı ifade edilmektedir. Türkiye uygulanan hükümet sistemlerinde hem önceki parlamenter sistem hem de uygulamaya konulan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi güçlü bir yasama organı yani meclis öngörmemiştir. TBMM'nin yetkilerinin parlamenter sistemde dahil İngiliz parlamenter sistemindeki meclis kadar güçlü olmadığı ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle de yasamanın güçlendirilmediğı belirtilmiştir (Al, 2020: 32).

Parlamente sistemde milletvekillerinin seçildiği illerdeki sorunlara çözüm üretme ve halkın taleplerinin yerine getirilmesinde önemli rol ve görevleri bulunmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber yürütmenin yasamadan tamamen ayrılmasının sonucu olarak milletvekilleri ile yürütme arasında parlamente sistemdeki gibi iç içe geçme durumu sona erdiğinden bazı etkileşim ve iletişim sorunları ortaya çıktığı belirtilmektedir. Bu nedenle halkın taleplerinin yerelden merkeze ulaşmasında önemli görevleri olan milletvekilleri artık bu görevleri eskisi kadar yapamaz hale gelmişlerdir. Bu nedenle halkın milletvekillerinden beklentileri değişmemiş olmasına rağmen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki yeni konumlarının henüz halk nezdinde gerekli karşılığı bulmadığı için, parlamente sitemdeki şekliyle taleplerini milletvekilleri üzerinden çözmeye çalışmaları vekilleri zor duruma düşürdüğü belirtilebilir. Vatandaşların şahsi ya da kamusal talepleri vekiller tarafından çözülemediğinden halk nezdinde itibar kaybına uğrama ihtimaline karşı vekillerin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminden şikâyet ettikleri basında yer almıştır. Her ne kadar milletvekillerinin talep ve önerilerini kendi siyasi partileri üzerinden yürütme organına iletmeye çalışsalar bile eski sistemdeki kadar etkili olmadığı vekiller tarafından ifade edilmiştir. Milletvekillerinin halkın sorunlarını bakanlara ulaştıramadığı, parlamente sistemdeki gibi yasama organı içerisinden gelmeyen bakanlara ulaşmakta sorun yaşandığı iktidar partisi vekilleri tarafından dile getirilmiştir. Bakanlara TBMM’de nöbet tutmak suretiyle vekillerin bakanlara taleplerini iletmeleri için bir siyasi çözüm üretilmiştir (Babacan, 2019). Milletvekillerinin bu gibi talepleri eski alışkanlıkların sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Artık milletvekilleri cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin sonucu olarak sadece yasama faaliyetleri ile ilgili görevlerini yerine getireceklerdir. Parlamente sistemdeki gibi yürütme ile iç içe geçmiş bir yapı artık söz konusu değildir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte devlet organlarındaki rol ve görevler yeniden belirlenmiş olup milletvekilleri yani yasama organı kanun yapma ve yasamaya verilen bazı denetim görevlerini yerine getireceklerdir. Bu yeni duruma alışmaları elbette ki zaman alacaktır. Ayrıca halkın da parlamente sistemden kalan alışkanlıkları ile milletvekilleri üzerinden iktidara ulaşma imkânının eskisi kadar etkili olmayacağını bilmesi, ona göre cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ruhuna uygun davranması gerekecektir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin zamanla hem kamu hem de toplum tarafından özümseneceğinden kuşku yoktur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organı

üyelerinin daha güçlü ve etkili hale gelebilmesi için siyasi partiler yasası ve seçim sisteminde değişikliğe gidilmesi gerekli görülmektedir. Yoksa güçlü ve disiplinli parti yapısı içerisinde kendi iradeleri ile bazı kararlar alması ve bu kararları uygulamaları mümkün görülmemektedir. Güçlü bir yasama için parti başkanları tarafından belirlenen bir milletvekili seçim sistemi yerine halkın vekil belirleme süreçlerinde daha aktif olduğu ve son kararı parti başkanlarının değil halkın kendisinin verdiği bir yapı demokratik gelenekler ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özüne daha uygun olacaktır.

Yasama organının ve üyelerinin ABD başkanlık sisteminde olduğu gibi cumhurbaşkanının bakan atamasın sürece dâhil edilmesi, bakanların çalışmalarını ya da görevlerini yaparken milletvekillerini kendi meşruiyetlerinin bir kaynağı olarak daha fazla dikkate almalarını sonucunu doğurabileceği değerlendirilmektedir. Bu ise bakanların meclise karşı da bir fiili sorumluluğunun doğmasına neden olacaktır ki politika oluşturma süreçlerine milletvekilleri daha fazla dahil edilmiş olacaktır. Sadece cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan bakanların meclis onayı ile atanmaları bir çözüm olarak değerlendirilmelidir. Burada dikkat edilmesi gereken husus bakan atanmalarının meclisteki yeterli çoğunluğun sağlanamaması durumunda oluşacak krizleri önlemek adına alternatifli bir çözüm önerisi sunulmalıdır. Tabi bu durum parlamenter sistemdeki güven oylamasına da dönüşmemelidir. Aksi takdirde parlamenter sistemdeki hükümet krizlerinin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de ortaya çıkmasına neden olacaktır. Gönenç (2019: 2), yeni sistemdeki yasama ve yürütme arasında oluşan kopukluğun giderilmesi için, TBMM Başkanlığı bünyesinde, tüm siyasal partilerin “eşit oranda” temsil edildiği bir “Milletvekilleri Heyeti” kurulması ve cumhurbaşkanı yardımcısının bu kurulun üyesi olarak toplantılara katılarak sorunların değerlendirilmesi ile iletişimin sağlanması önerisini getirmiştir. Milletvekilleri parlamenter sistem alışkanlığının gereği olarak özellikle iktidar partisi vekilleri kendilerini yürütmenin bir parçası gibi gördükleri müddetçe sorun çözülmeyecektir. Aslında sorun yasama ve yürütme arasındaki kopukluktan ziyade parlamenter sistemdeki alışkanlıkların gereği olarak kendi bölgesindeki halkın taleplerinin yeterince yerine gelmemesi sorunudur. Bakanlara ulaşamama ve işlerini yaptıraramama sorunu olarak da kabul edilebilir. Yoksa yasama ve yürütme alanındaki iletişimsizlik ya da kopukluk sorunu değildir. Milletvekilleri cumhurbaşkanlığı hükümet sistemdeki yerlerini yadırgıyorlar, ancak bu sistemin yasama organının kararı ile oluşturulduğu göz önüne alındığında bu durumu bilerek karar verdiklerini kabul etmek gerekecektir.

Yasama alanına ilişkin diğerk bir öneri ise, Sayıştay ile ilgilidir. Sayıştay her ne kadar TBMM adına kamu idarelerinin harcamalarını denetleyen ve raporlayan kuruluş olsa bile bu görevlerini tam anlamıyla yerine getirmesi ve gerçekten TBMM adına denetim yapabilmesi için sevk ve idaresi ile personel ataması dâhil TBMM bünyesine alınması bir öneri olarak değerlendirilmelidir. Yasamanın yürütmeyi dengelemesi ya da denetleyebilmesi için yasamanın elinde olan bazı araçlara ek olarak Sayıştay'ın tam anlamıyla yürütmeden bağımsız olarak yasama emrinde görev yapması bir çözüm olarak sunulabilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yürütmeyi sevk ve idare eden geniş yetki ve görevleri olan cumhurbaşkanı karşısında yasamanın da kamu harcamalarını sadece bütçe ve kesin hesap kanunu üzerinden değil, Sayıştay'ın idari, özerk bir yapı olarak TBMM bünyesinde ve onun emri ile denetim yapması sağlanmalıdır. Sayıştay personelinin atanma rejiminin özel olarak yeniden düzenlenmesi ve denetçilere görevleri nedeniyle bazı güvenceler getirilmesi bu kurumu yürütme üzerindeki denetim açısından daha etkili hale getirecektir. Yasama adına denetim yapan bu kurumun tamamen yasamanın emri ile hareket edecek hale getirmesi kuvvetler ayrılığı ilkesi açısından da uygun olacaktır.

TBMM Başkanlığına bağlı olarak çalışan, idarenin işleyişine ilişkin şikâyetleri inceleyen Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kararlarının bağlayıcılığına ilişkin düzenleme yapılmalıdır. Bu kurumun inceleme sonucunda ortaya çıkan kararların öneri ve görüş olmanın ötesinde zorlayıcı ve bağlayıcı bir niteliğe kavuşması yasamanın yürütme üzerindeki denetim yetkisini arttıracaktır. Hatta bir ileri aşama olarak idarenin işleyişinde görülen ve hak ihlali niteliği taşıyan vakalarda yasama organına kanun çıkartılması konusunda öneri sunabilmelidir. Sadece sorunun tespiti ve idareden çözümünün istenmesiyle sınırlı bir denetim görevi amacına ulaşamayacaktır.

Yargı alanına ilişkin olarak, HSK'ya seçilecek üyelere ilişkin düzenlemede değişiklik yapılarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine getirilen önemli bazı eleştiriler ortadan kaldırılabilir. HSK, 13 üyeden oluşmaktadır. TBMM 7 üye seçmektedir. Cumhurbaşkanı ise 4 üyeyi seçmekte atadığı adalet bakanı ile bakan yardımcısı da doğal üye olarak HSK'da bulunmaktadır. Bu yapı yeniden düzenlenerek yargının da kendi içerisinde üye seçmesinin yolu açılmalıdır. Şöyle ki, HSK üyelerinin üçte birinin Danıştay ve Yargıtay üyelerinden, üçte birinin cumhurbaşkanı tarafından, üçte birinin ise TBMM tarafından seçilmesinin daha adil bir çözüm olacağı, Ulusoy'un (2017), dile getirdiği bu önerinin hayata geçirilmesi

değerlendirilmelidir. Ayrıca HSK’da hem bakanın hem de bakan yardımcısının aynı anda kurul üyesi olma kuralının da değiştirilmesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte bakan artık parlamenter değildir yani atanmış bir bürokrattır. Bu nedenle atanmış iki bürokratin aynı anda kurulda doğal üye kabul edilmesi doğru bir yaklaşım değildir. Bakan doğal üye olarak kabul edilip, kurul toplantılarını katılmadığı durumlarda ise bakan yardımcısının görevlendirebilecek şekilde bir anayasal düzenleme yapılması cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ruhuna, mantığına daha uygun olacaktır.

Yargı alanına ilişkin getirilen eleştirilerin temelinde cumhurbaşkanına verilen, üst düzey yargı organlarına atama yetkisi yatmaktadır. Bu nedenle anayasada yapılacak bazı değişiklikler ile bu eleştirileri ortadan kaldırabilir. Örneğin, 1982 Anayasasında Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcı vekilinin, cumhurbaşkanı tarafından dört yıl için seçilmesine ilişkin düzenleme bulunmaktadır (AY, m. 154). Bu düzenleme cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde parlamenter sistemdeki haliyle devam ettirilmiştir. Bu anayasa maddesinde Yargıtay üyelerinin HSK tarafından seçilmesini düzenleyen hüküm gibi Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcıvekili’nin HSK tarafından seçilmesi usulü benimsenmesi suretiyle, yargının bağımsız ve tarafsız olamayacağı yönündeki tezini ortadan kaldırmaya yönelik bir adım olacaktır. Ayrıca Danıştay üyelerinin atanmasına ilişkin anayasadaki, kurul üyelerinin dörtte biri cumhurbaşkanı tarafından seçilir (AY, m.155) hükmünün değiştirilerek Yargıtay üyelerinin tamamının seçilmesinde kabul edilen usulde olduğu gibi Danıştay üyelerinin tamamının HSK tarafından seçilmesi yöntemi benimsenebilir.

Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçilmesine ilişkin olarak yasama organı TBMM’nin 15 üyeli mahkemeye sadece üç üye seçebiliyor olması yürütme yasama dengesinin bozulmasını doğuran bir unsurdur. Yasama organının yargıya üye seçinde yürütme ile eşit sayıda üye seçmesi uygulamasının getirilmesi doğru olur. TBMM’nin 5 üyeyi, cumhurbaşkanının 5 üyeyi seçtiği ve yargı organları ve baroların belirleyeceği 5 üyeden oluşan bir kurul yapısı öneri olarak sunulabilir. Böyle bir düzenleme Anayasa Mahkemesinde sadece bir siyasi görüşün hâkim olmasını engelleyeceği gibi yargı organının da yürütme üzerinde bir vesayet kurmasını engelleyecektir.

Üst düzey kamu görevlileri ile yargı görevlerinin aynı ABD başkanlık sisteminde olduğu gibi TBMM’nin onayı ile atanmaları gerektiği eleştirilerinin haklı bir gerekçeye dayanmadığı kabul edilebilir. Çünkü ABD başkanlık sisteminde öngörülen senato onayının ABD’deki

federatif yapının sonucu olarak getirilen bir düzenleme olduğu, bu nedenle başkanlık sisteminde asli bir unsur gibi sunulmasının doğru olmadığı belirtilebilir. Aksi takdirde bu tür bir düzenleme yürütmeyi yasamaya bağımlı kılmak anlamına gelebileceği, parlamenter sistemde bile doğrudan atanan bu görevlilerin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organının onayı ile yapılmasının yürütmenin yetkilerinde kısıtlanma doğuracağı kabul edilmelidir.

Yargı görevlilerinin seçilmesine ilişkin görevlendirmelerde ise; yasama, yargı ve yürütmenin eşit nitelikte yetkilere sahip olduğu bir düzenlemenin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ruhuna daha uygun olacağı kabul edilmelidir. Sadece yargı organlarının kendi yapısı içerisinde seçecekleri kişiler üzerinden bir yapı oluşturulmasının Hirschl tarafından ilk kez kullanılan “jüristokrasi” denilen bir yapıyı ortaya çıkaracaktır. Jüristokrasi, yeni anayasacılık kuramı kapsamında politik gücün seçilmişlerden alınarak, seçilmemiş üst düzey yargıçlara verilmesi (Hirschl, 2004: 6) olarak ifade edilebilir. Bunun sonucu olarak, yargıçlar tartışmalı alanlara ve sosyal politikalara ilişkin son sözü söyleyecek merci haline gelmiş olacaklardır. AK Parti, yargı üyelerinin meclis ve cumhurbaşkanı tarafından seçilmesi gerektiğini ve bu seçimin halka hesap verme zorunluluğu olmayan makam ve bürokratlar tarafından yapılması durumunda yargıçların iktidarına neden olacak bir durumu ortaya çıkaracağını belirtmişlerdir. Milletlin seçtiği organların yargıya üye seçmesinin daha demokratik bir usul olduğunu ifade etmişlerdir (Halk Oylamasına Doğru, 2017: 19) Anayasa yapım süreçlerinde, yasama, yürütme ve yargı organlarının yani her bir kuvvetin kendisine verilen ya da verilecek olan yetkiyi ve gücü suiistimal edeceği ihtimali her zaman göz önünde bulundurulmalıdır. Seçilmiş politikacılara güven olmaz mantığı ile yargı organına üstünlük verecek şekilde bir anayasal tasarım yargıçların iktidarını doğuracak jüristokrasiye neden olabilecektir.

3.13.2. Yürütme Organına İlişkin Tespit ve Öneriler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişte anayasada kapsamlı değişikliklerin yapıldığı asıl alan yürütmeye ilişkin düzenlemelerin yer aldığı “Yürütme” başlığı altındaki hükümlerde gerçekleşmiştir. Bu nedenle yapılan kapsamlı değişikliklerin neler olduğunu detaylı bir şekilde bu tezde incelenmiştir. Bu başlık altında ise yürütme alanına ilişkin yapılan değişiklik ve eleştirilere çözüm sunabilecek bazı öneriler sunulacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi; parlamenter sisteme göre hazırlanmış olan bir anayasaya yama yapılmak suretiyle oluşturulmuş yeni bir yönetim sistemidir. Bu nedenle anayasanın tamamını kapsayacak ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi mantığının esas alındığı hukuki metin ve kavramların sistematik bir yapı içerisinde tasarlanarak oluşturulduğu bir anayasa yapılması gereklidir. 1982 anayasasının 38 yıllık süreçte ciddi değişikliklere uğradığı ve sistematikliğini kaybettiği birçok hukukçu tarafından dile getirilmiştir. Yeni yapılan sistem değişikliği ile de 1982 Anayasası daha farklı bir konuma taşınmıştır. Her ne kadar anayasa değişiklikleri çok kolay yapılabilecek ve üzerinde kolayca uzlaşma sağlanabilecek metinler olmasa bile, anayasanın yeniden başkanlık sistemine göre yazılması gerekmektedir. Anayasalarda kurucu irade anlayışının ve mantığının bütün anayasa hükümlerine sirayet edecek şekilde bir düzenlemenin yapılması anayasanın ruhu olarak kabul edilmelidir. Mevcut 1982 Anayasası farklı ruhları içinde barındıran ve bütünlüğü bozulmuş bir hukuki metindir. İlk yapılması gereken anayasanın yeniden yazılması ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine göre sistematik bir şekilde düzenlenmesidir. Parlamenter sistem üzerine kurgulanan ve sonradan başkanlık sistemine uyarlanan; askeri darbe sonrasında hazırlanan bir anayasa metninin değişikliklerle demokratik bir anayasaya dönüştürülme çabaları anayasanın sistematik bütünlüğünü bozmuştur.

Cumhurbaşkanına verilen kararname çıkarma yetkisine ilişkin olarak doktrinde oluşan fikir ayrılıklarını gidermek için özellikle mahfuz alanla ilgili cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin daha sarıh bir hale getirilmesi gerekmektedir. Özellikle anayasada belirlenen 4 konuya ve alana ilişkin mahfuz alan tartışmalarına son vermek adına yasama ile yürütmenin düzenleme alanlarının net olarak belirlenmesi gereklidir. Her ne kadar yürütmeye kararname ile düzenleme yetkisi verilmiş olsa bile yasamanın genelliği ilkesinin sonucu olarak yasama bu alanlarda düzenleme yapabildiğinin tartışmalara mahal vermeyecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanı anayasal yetkisini kullanarak mahfuz alan olarak ifade edilen ve tartışmalı alanda istediği düzenlemeyi yapabilmeli ancak meclis gerektiğinde bu alanı düzenleyerek kararnameyi geçersiz kılabileceği hususu netleştirilmelidir. Anayasanın 104. maddesinde cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisindeki kabul edilen usul benimsenerek normlar hiyerarşisindeki kanunların, olağan dönem CBK’lardan üstünlüğü tartışmaya mahal vermeyecek şekilde belirtilmelidir. Olağanüstü dönemlerdeki cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisindeki kanun gücünde olma durumu mevcut haliyle devam ettirmelidir.

CBK'lara ilişkin getirilen eleştiri ve çözüm önerilerinden bir diğeri, CBK'ların hazırlanma süreçlerine ilişkin olarak hukuki öngörülebilirliği sağlama adına hazırlanan kararnamelerin taslaklarının kamuoyu ile önceden paylaşılması ve buna ilişkin değerlendirmelerin yapılabilmesi ya da oluşabilecek yanlışların önlenmesi açısından önemli olduğu belirtilmiştir. Ayrıca kararname maddelerinin uygulamada ortaya çıkacak sorunlar nedeniyle yorumlanması gerektiğinde uygulayıcıların elinde kararnamelerin gerekçesi olmalıdır ki hukuki metinden kural koyucunun neyi amaçladığı açıkça bilinsin. Bu nedenle CBK'lara gerekçe eklenmesinin doğru olacağı ifade edilmiştir (Gönenç, 2019: 2). CBK'ların çıkarılmasında asıl yetkili kişi tamamen cumhurbaşkanı olduğundan bu hukuki metinlerin ilgili olduğu kamu kurumları ile paylaşılmalı ve onlardan alınan görüşler doğrultusunda oluşturulması konusunda bir beklenti vardır. Sadece cumhurbaşkanlığı teşkilatındaki sorumlu organlar tarafından hazırlanan ve kamu kurumlarının ya da kamuoyunun görüşlerine dayanmayan kararnamelerin kısa sürede değişikliğe uğrayacağı gerçeği dikkate alınmalıdır. Bu nedenle kararnamelere ilişkin kamu kurumlarından gelebilecek hazırlanan kararnameden haberdar olunmadığı ve hukuki metinlerin hazırlanmasında yeteri kadar kurumsal katılımın sağlanmadığı eleştirilerinin önüne geçilmesi, hem de yapılan düzenlemelerin uygulamada sorunlara yol açtığı mazeretlerini ortadan kaldıracak bir süreç hayata geçirilmelidir. Mevzuat hükümleri uzun süre uygulanmak suretiyle uygulamada istikrar sağlanır. Kısa sürede değişen kararnameler hem mevzuat takibi hem de kuralların uygulanmasını zorlaştıran unsurlardır. Birçok kararnamenin kısa bir süre sonra tekrar değişikliğe uğraması uygulayıcılar açısından da zorluk doğurduğu belirtilmektedir. Örnek olarak, 10.07.2018 tarihinde yayımlanan ilk CBK'dan Eylül 2020 tarihine kadar 67 kararname yayımlanmıştır. Bu CBK'ların 40 tanesi daha önce yayımlanan kararnamelerde değişiklik yapan CBK'lardır. Bu nedenle hazırlanan kararname metinlerinin ilgili kamu kuruluşları ile istişare edilme usul ve yönteminin her alanda oluşturması gereklidir. Hem uygulayıcılardan hem de gerekiyor ise farklı siyasi görüşlere sahip hukukçulardan destek alınarak hazırlanan kararnamelerin mevzuat istikrarını sağlamaya katkı sunacaktır.

Cumhurbaşkanının en fazla iki defa seçilebileceğine ilişkin getirilen istisnanın belli şartlar altında uygulanması konusunda düzenleme yapılması gerektiği belirtilebilir. TBMM'nin seçimleri yenileme kararının özellikle cumhurbaşkanının ikinci dönemi kapsamında belli şartlara bağlanması ve cumhurbaşkanının üye olduğu partisinin mecliste çoğunluğu elde ettiği

durumlarda cumhurbaşkanını bir dönem daha başkan adayı olmasını sağlamak için seçimleri yenilemeye gidilmesi zorlaştırılmalıdır. Örneğin cumhurbaşkanının ikinci döneminin bitimine altı ay kala ya da bir hafta kala fark etmeksizin, TBMM seçimlerinin yenilenmesi kararı alınmak suretiyle mevcut cumhurbaşkanına bir dönem daha aday olma imkânı hukukten sağlanabilmektedir. Bu nedenle cumhurbaşkanının özellikle ikinci döneminde TBMM'nin seçimleri, dönem sonuna bir yıl kala yenileyememesi ya da sadece siyasi krizlerin oluşması, sistemin tıkanması gibi olağanüstü hallerde bu yetkiyi kullanabilmesi gibi sınırlandırma getirilmesi öneri olarak sunulabilir. Ayrıca cumhurbaşkanının tek taraflı irade beyanıyla seçimleri yenileme hakkına sahip olması, sistem tıkanmalarında bir çözüm olarak öngörölmüş olsa bile bu yetkisinin kullanımının belli şartlara bağlanmaması bu yetkinin kullanılmasında keyfiliğe neden olacağı belirtilebilir. Cumhurbaşkanına verilen seçimleri yenileme yetkinin klasik başkanlık sistemlerinde var olan bir uygulama değildir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin bir sonuç olarak yasama da yürütme de birbirlerinin görevlerine son veremezler. Ancak başkanlık sistemlerinde katılık olarak kabul edilen ve sistem tıkanmasına sebep olan sabit dönem kuralının yumuşatılması ve kriz durumlarında Latin Amerika ölkelerindeki, askerlerin sisteme müdahalesine yol açan duruma bir çare olarak kabul edilmiştir. Bu aslında başkanlık sisteminin dezavantajlı bir yönünden kurtulma imkânı sağlamaktadır. TBMM'nin seçimleri yenileme yetkisini 3/5 çoğunluğa bağlanması doğru bir karar olmakla beraber cumhurbaşkanının bu yetkiyi kullanmasında sınırlayıcı bir hüküm olmaması yetkinin kullanılmasında keyfiliğe yol açacağı değerlendirilebilir. Bu nedenle cumhurbaşkanının TBMM seçimlerini yenilemesine ilişkin bir karar verebilmesi için bazı şartlar ya da bazı sebeplerin ortaya çıkması durumunda bu yetkiyi kullanabileceği şeklinde bir düzenleme yapılması bir tercih olarak değerlendirilmelidir. Ancak seçimlerin yenilenmesi hem meclis hem de cumhurbaşkanının görevine son vereceği için kolay tercih edilecek bir uygulama olmayacaktır.

Cumhurbaşkanı yardımcısının seçimle göreve gelmemesi eleştirilerin başka bir noktasıdır. AK Partinin 2012'de TBMM'ye sunuş olduğu Türk Tipi başkanlık sistemi önerinde başkan yardımcısının aynı başkan gibi seçimle göreve gelmesi düzenlenmiş olmasına rağmen (AK Parti Başkanlık Sistemi Önerisi Yürütme m.25) cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bu durum değiştirilmiştir. Her iki teklifin hazırlayıcısı aynı irade olmasına rağmen neden böyle bir değişiklik yapıldığı tartışmaya açıktır. Cumhurbaşkanı yardımcısının demokratik yönetim anlayışının bir sonucu olarak ve başkanlık sistemlerinde genel olarak kabul edilen bu durumun

sonucu olarak seçimle göreve gelmesi savunulabilir. Cumhurbaşkanı seçimlerinde, cumhurbaşkanı yardımcısı olarak oy pusulasında yer alması ve cumhurbaşkanı ile aynı anda seçilmesi hem başkan yardımcısının meşruiyetini arttırmak hem de cumhurbaşkanına vekâlet etmesi durumunda milli idareyi temsiliyet yetkisini taşıması açısından önemlidir. Ayrıca cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda atanmış bir cumhurbaşkanı yardımcısının yeni seçimlerin yapılması kadar görev yapması yerine seçilmiş bir cumhurbaşkanı yardımcısının dönem kesintisine mahal vermeden ve yeniden bir seçime gitmeye gerek olmadan dönemi tamamlaması sistemin devamlılığı açısından doğru bir karar olarak değerlendirilebilir. Yeniden yapılacak seçimlerin maliyeti ile zaman kaybı da işin farklı bir boyutudur. Seçilmiş cumhurbaşkanı yardımcısının, cumhurbaşkanı olabilmek için cumhurbaşkanına kast etmesi gibi olağandışı faaliyetlere girme endişesine karşında, cumhurbaşkanı yardımcısı seçimle göreve gelmesi sağlanır ancak cumhurbaşkanlığı makamının boşalması durumunda ise sadece dönemi tamamlamak yerine yeni seçimler yapılincaya kadar göreve devam eder hükmü ile bu sıkıntı aşılabılırdi. Sonuç olarak cumhurbaşkanı yardımcısı ya da yardımcılarının cumhurbaşkanı seçimlerinde cumhurbaşkanı adayı olan kişinin oy pusulasında isimlerinin yer alması demokratik yönetim açısından daha uygun bir düzenleme olurdu. Ayrıca cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde atanmış cumhurbaşkanı yardımcısının sayısının belli olmaması da tartışılması gereken başka bir konudur.

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin yapılan düzenleme ile Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan sıfatı ile yargılama yapmasına ilişkin düzenlemede çelişki vardır. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu düzenleyen madde suç ayırımı yapmaksızın bir suç işlendiği tabirini kullanmıştır. Ancak Anayasa Mahkemesini düzenleyen anayasa hükümde yargılanacakların kimler olduğu ve bu kişilerin sadece görevleri nedeniyle işledikleri suçlar nedeniyle yargılanacakları belirtilmiştir. Yargılanacak kişiler kapsamında cumhurbaşkanı da sayıldığı için bu anayasa hükmü cumhurbaşkanının yargılanabileceği suç kapsamını daraltmıştır. Bu nedenle söz konusu hükümlerde uyum sağlanması için cumhurbaşkanı için bütün suçlar, diğer yargılanacak kişiler için görev suçu kavramı anayasa metnine işlenmelidir. Böylece anayasanın maddeleri arasındaki bu çelişki ortadan kalkmış olacaktır. Aksi takdirde cumhurbaşkanının görevi ile ilgili olmayan suçlarda genel hukuk düzenlemeleri kapsamında adli mahkemelerde yargılanması sonucu ortaya çıkabilecektir. Anayasa koyucunun bu konudaki iradesine göre bir düzenleme yapılması doğru olacaktır.

3.13.3. İdari Teşkilat Yapısı ve Uygulamaya İlişkin Tespit ve Öneriler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine 9 Temmuz 2018 tarihinde cumhurbaşkanının TBMM’de yemin etmesi ile resmi olarak geçilmiştir. O tarihten günümüze kadar cumhurbaşkanlığı sisteminde mevzuatta yapılan değişikliklerin yanı sıra idari teşkilatlanma yapısında da önemli değişimler hayata geçmiştir. Bu değişimlerin uygulamada ne tür sonuçlar doğurduğu ve hangi alanlarda değişimi gerekli kıldığına ilişkin bazı değerlendirmeler yapılacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte idari devlet yapısında yapılan değişikliklere tezin yürütme alanına ilişkin kısımlarda değinildi. Bu başlık altında değiştirilen ya da değiştirilmesinin doğru olacağını değerlendirdiğim hususlara ilişkin öneriler sunulacaktır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte kamu alanında kullanılan birçok kavramın bu sisteme uygun olarak içeriğinin ve adının yeniden tanımlanması gereklidir. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik yeni terminoloji ve kavramsallaşmanın yapılması zorunludur. Dünya örneklerinden hareketle Türk Dil Kurumundan da destek almak suretiyle cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin politik sözlüğü hazırlanmalıdır. Bu hem kavramsal kargaşayı hem de parlamenter sistemdeki kavramlarla cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini değerlendirmenin ortaya çıkardığı sorunları da ortadan kaldıracaktır.

Gönenç’e (2019: 4) göre, idari teşkilat yapısındaki hiyerarşinin ve yetki-sorumluluk haritasının çıkarılması gerektiği, bu nedenle çıkarılacak “Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Kanunu” ile yönetim organizasyonu içerisindeki her şeyi cumhurbaşkanına sorma ve oradan gelecek emirleri bekleme durumuna neden olan hantal yapıyı ortadan kaldıracak yasal bir düzenleme yapılması gerektiğini savunmuştur. Yasamanın bu alanda bir düzenleme yapması önerisinde bulunmuştur. Her ne kadar mevzuatta yetki, sorumluluk ve hiyerarşiye ilişkin düzenlemeler olmakla beraber cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle oluşturulan yeni kurumlar özellikle Politika kurulları ile Ofis’lerin diğer bakanlıklar ile ilişkilerindeki yetki ve sorumlulukları ile hiyerarşik ilişkileri net bir şekilde düzenlenmelidir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte kamu idaresi teşkilatlanmasında yapılan önemli değişikliklerden biri, bakanlıklarda bakandan sonra en üst hiyerarşik amir olan müsteşarlık makamı ile müsteşar yardımcılıkları kaldırılmıştır. Bu makamın yerine bakan yardımcılığı müessesesi ikame edilmiştir. Aslında yapılan değişiklik;

bakan, müsteşarın konumunu almış bakan yardımcıları da müsteşar yardımcılığı gibi bir yapıya dönüştürülmüş benzetmesi yapmak mümkündür. Çünkü cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakan ve bakan yardımcıları atanmış birer kamu görevlisidir. Müsteşarlık makamına cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yer verilmemesi eleştirilebilir. Müsteşar, bakanlıklarda bakandan sonra en yetkili kişi olmakla beraber bakanlığın bütününe hâkim, kurumsal bir devlet hafızası olarak görev yapmaktaydı. Dolayısıyla idari ve hukuki her türlü sorunlara hâkim bir bürokrat olarak görev yapmakta ve önemli bir sorumluluğu yerine getirmekteydi. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte hem bakan hem de bakan yardımcıları belli bir alanda uzmanlaşmış bakanlıklara bakanlıkla ilgisi olmasa bile dışarıdan atanma imkânının olduğu da göz önüne alınırsa, bakanlıklarda yıllardır oluşmuş kurum kültüründen ve mevzuat altyapısından habersiz olma durumunda bakanlıkların işleyişinde ve hizmet sunumunda sorunlara neden olacağı belirtilebilir. Parlamenter sistemde, bakanlar değişse bile müsteşar ve müsteşar yardımcıları kendi alanlarında ve kendi bakanlık teşkilatında hem tecrübe, bilgi birikimi ve hem de kurumsal devlet hafızası olarak bakanlara yardım etmekte önemli birer kadroydu. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakan ve bakan yardımcıları kadroları, yeni seçilen bir cumhurbaşkanı göreve başladığında görevleri sona erdiğinden bakanlığın bütün üst kadroları görevden ayrılmış olacaktır. Bu nedenle sonradan atanan bakan ve yardımcılarını, bakanlık iş ve işlemleri konusunda asiste edecek üst düzey kamu görevlisi kalmayacaktır. Bu durumun sonucu olarak bir bakanlığın tam anlamıyla hizmet sunumu ancak yeni kadronun bakanlığı ve personeli tanınmasına kadar ciddi bir zaman gerekecektir. Bu duruma ek olarak her bakan yardımcısı sadece bakanlığın kendi görevi alanındaki iş ve işlemlerden sorumlu olacağı için bakanlığın diğer konu ve alanlarından bilgisi olmayacaktır. Kısaca bakanlık teşkilatının bütününe hâkim ve kurumsal devlet hafızasını koruyacak bir bakan ve bakan yardımcısı değişikliklerinde kurumsal zaafı önleyecek bir yapı yeniden oluşturulmalıdır.

Bakan yardımcılığının kamu harcamaları açısından parlamenter sisteme kıyasla devlet yönetim giderleri açısından da bir külfet oluşturmaktadır. Parlamenter sistemde sadece bakan ve müsteşar diğer kamu görevlilerine göre ayrıcalıklı daha doğrusu makamların gereği olarak (özel lojman, makam aracı ve koruma hizmetleri gibi) yararlanmaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber bakan ve bakan yardımcıları için özel kamu konutu, özel makam aracı ve koruma faaliyetleri dikkate alındığında kamu külfetinin arttığı belirtilebilir. Sadece bakan ve müsteşara sağlanan bu imkân şimdi bakan dâhil 5 ayrı kamu görevlisine ayrı ayrı

sağlanmaktadır. Müsteşar yardımcıları bu anlamda hem özlük hakları olarak hem de sağlanan imkanlar bakımından daha az külfetli makamlar olarak görev yapmaktaydılar. Sonuç itibariyle Bakanlık teşkilatının bakan müsteşar ve yardımcılarında oluşan yapının kamu idaresi ve devlet hafızasının devamı açısından yeniden düzenlenmesinin doğru olacağı değerlendirilmektedir. Bakan yardımcılığı makamının ise sadece bir kişi tarafından sürdürülmesi bu makamında özellikle yasama ile yürütme organı arasında iletişim ve etkileşimi sağlayan bir makam olması değerlendirilmelidir. Böylece yasama ve yürütme alanında ilişkilerin bakanlık düzeyinde oluşmasına katkıda bulunacak bir kadro olacaktır. Gerektiğinde TBMM'deki oturumlara da katılmak suretiyle yasama yürütme iş birliğine katkı sunmuş olur.

Kapatılan DPB'nin Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofis'i bünyesinde ayrı bir birim olarak ya da ondan ayrı bir kamu birimi kurum olarak yeniden yapılandırılarak cumhurbaşkanlığına bağlanması kamu personel yapısının iyi işlemesi ve oluşabilecek sorunlara çözüm üretme açısından önemli bir adım olarak kabul edilebilir. Kamu personel politikalarının oluşturulması ile hali hazırda uygulanan personel rejiminin yönetilmesi ayrı görevler olduğundan İnsan Kaynakları Ofisi politika oluşturmada, Personel Başkanlığı ise mevcut uygulanan personel sisteminin işleyişi ile ilgili alanlarda faaliyet gösterecek bir tarzda düzenlenebilir. Kanun ve CBK'larda DPB'ye yapılan atıflarda böylece anlam kazanmış olur.

Kamu personel rejimine ilişkin kapsamlı bir yenilenme ve dönüşüm sağlayacak bir mevzuat düzenlenmesi yapılmalıdır. Kamu personel yönetimine ilişkin hem mevzuattaki karışıklık hem de yeni oluşturulan istihdam yöntemleri, sistemi daha karmaşık hale getirmiştir. Bu nedenle yıllar boyunca değişikliğe uğramış ve sistematiğini kaybetmiş kamu personel mevzuatı, yeniden düzenlenmeli hem de kamu personel yapısında yıllardır konuşulan reform çalışmaları bu vesile ile hayata geçirilmelidir. 1965 tarihli 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu yıllar içerisinde yapılan değişiklikler nedeniyle (250 civarında) sistematiğini kaybettiğinden günün şartlarına ve ihtiyaçlarına uygun özellikle de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi gereklerine göre yeniden yazılmalıdır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YASAMA VE YÜRÜTME YETKİLERİNİN ANASAYASAL DÜZENLEME SONRASINDA YÜRÜTME LEHİNE GÜÇ VE YETKİ KAYMASI GERÇEKLEŞİP GERÇEKLEŞMEDİĞİNİN ANALİZ EDİLMESİ

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan anayasa değişikliği sonrasında yasama ve yürütme organı görev ve yetkilerinin başkanlık sistemi temelli yeniden belirlenmesinde eşit kuvvetler ayrılığı ilkesi üzerinden hareket edilip edilmediği yani yasama ve yürütme organları arasındaki güç dengesinin eşit ve dengeli oluşturulup oluşturulmadığı analiz edilecektir. Özellikle yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetleme araçlarının nasıl kurgulandığı ve kuvvetler arasında ortaya çıkabilecek çatışmalarda hangi kuvvet lehine ya da aleyhine bir düzenlemeye gidildiği ele alınacaktır. Kuvvetler ayrılığının sert bir biçimde uygulandığı başkanlık sistemlerinde kuvvetlerin kendi yetki ve görev alanları ile ilgili hususlarda birbirlerini dengeleyecek ve denetleyecek şekilde ölçülü düzenlenmesi başkanlık sistemlerinin temel amaç ve özelliklerinden biridir. Bu durum kuvvetlerin kendi yetki alanı sınırları içerisinde kalmalarını sağlayan ve devlet otoritesinin ağırlıklı olarak bir kuvvet ya da organ tarafından kullanılmasını engelleyen önemli bir denetim mekanizmasıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme organının anayasa kaynaklı yetkilerin bir kuvvet lehine daha açık ifade ile güç ve yetki merkezinin yürütme organı yani cumhurbaşkanı merkezli olup olmadığının anayasa hükümleri ve değişiklikleri üzerinden incelenecektir.

Bu bölümde tezin daha önceki bölümlerinde belirtilen değerlendirmeler doğrultusunda mevzuat düzenlemeleri ve akademisyen görüşlerine de yer verilmek suretiyle betimsel bir analiz yapılacaktır. Araştırmanın amacı, önemi ve yöntemine değinilecek, araştırma sonucunda ortaya çıkacak bulgu ve sonuçlara yer verilecektir. Analizin sonuç kısmında ise yapılan incelemenin mevzuat düzenlemelerinde yasama ve yürütmeye nasıl bir yetki dağılımının gerçekleştiği, yasama ve yürütme organlarının denge ve denetleme açısından karşılıklı yetki araçlarına ne kadar sahip olduğu belirlenecektir. Böylece yasama ve yürütme organlarının sistem içerisindeki konumlarının yetki şablonu çıkarılmak suretiyle sistemin güç merkezi belirlenecektir.

4.1. Araştırmanın Önemi ve Amacı

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin incelenmesi kapsamında tezin önceki bölümlerinde sistemin temel esasları üzerinden, kurgulanan hükümet sisteminin ülkenin sosyo-kültürel ve siyasi yapısı da dikkate alınarak yeni bir hükümet sistemi oluşturulduğu belirtilmişti. Kurgulanan sistemin “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” olduğu ve başkanlık sisteminden ciddi anlamda sapma sayılabilecek anayasal düzenlemeleri bünyesinde barındırdığı bu nedenle, yürütme yani cumhurbaşkanı odaklı bir hükümet sistemi kurgulandığı iddiası anayasa hükümleri üzerinden ele alınacaktır. Bu araştırmanın sistem değişikliği sürecinde iddia edilen, sistemin güçlü yürütme üzerine kurgulandığı ve yasama organına başkanlık sistemine uygun sayılabilecek yetkilerle donatılmadığı, parlamenter sistemde sahip olduğu yetkilerinin bile zayıflatıldığı iddialarının incelenmesi önem arz etmektedir. Türk siyasi ve idari yönetim yapısında kapsamlı değişiklik yapan ve parlamenter sistemden, sert kuvvetler ayrılığına ilkesine dayanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin sonucu olarak güç ve yetkinin iddia edildiği gibi cumhurbaşkanında yani yürütmede temerküz edip etmediği araştırmanın amacını oluşturacaktır. Yasama ve yürütme organının sahip oldukları görev ve yetkileri kapsamında yapılan değişikliklerin anayasa metinleri üzerinden incelenmesi ve analizinin yapılması literatüre katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bu çerçevede yapılan araştırma ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri arasında denge ve denetim mekanizması ile yetki ve görevlerin yasal metinler ile akademisyenlerin görüş ve değerlendirmeleri üzerinden betimsel analiz yöntemiyle değerlendirme yapılacaktır.

4.2. Araştırmanın Yöntemi ve Kapsamı

Araştırmada, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak tanımlanan bu yönetim modelinin parlamenter sistemdeki yapı da dikkate alınarak yasama ve yürütmenin sahip olduğu yetki ve görevler karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin yumuşak bir biçimde ayrıldığı, yürütme organının yasamanın içerisinde çıktığı parlamenter sistemdeki yapı ile başkanlık sistemi temelli cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yapısının hem birbirleri ile hem de başkanlık sistemi uygulamalarının genel kabul gören nitelikleri üzerinden bir mevzuat

incelemesi yapılacaktır. Bu kapsamda anayasa hükümlerinin değişiklik öncesi ve sonrası analiz edilecek ve literatürde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine yönelik getirilen eleştiriler ve görüşlere de ayrıca yer verilecektir.

Nitel veri analiz türü olan betimsel analiz, veri toplama teknikleri ile elde edilmiş verilerin daha önceden belirlenmiş temalara göre özetlenmesi ve yorumlanması olarak tanımlanır (Özdemir, 2010: 336). Bu analiz yöntemi ile yapılan araştırma ve inceleme ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yasama ve yürütme alanının bütününe ilişkin olarak yetki ve güç dengesinin hangi organda temerküz ettiğinin özet ve yorumlanmış bir biçimde sunulmasıdır. Yasama ve yürütme organının sahip olduğu yetkiler parlamenter sistemdeki yetkiler de esas alınmak suretiyle yetki temelli bir karşılaştırma yapılacaktır. Böylelikle tezin tamamında var olan tespitlerin tek çatı altında toplanması ve analiz edilmesi araştırmanın kapsamını oluşturacaktır. Böylece hem yasama ve yürütme organının görev yetkilerindeki genişleme ve daralma hem de güç merkezinde bir değişiklik var ise bu dengenin hangi organ lehine olduğu değerlendirilecektir. Bu hususlara ek olarak ABD başkanlık sistemindeki kuvvetlerin görev ve yetkilerine de gerektiğinde atıf yapılmak suretiyle de bir cumhurbaşkanlığı sistemindeki yetki dağılımı karşılaştırılmış olacaktır.

4.3. Verilerin Analizi

Araştırma kapsamında toplanan veriler ki anayasa metinlerinin değişiklik öncesi ve sonrasının karşılaştırmalı olarak hem parlamenter sistemdeki yürütme ve yasamanın anayasal yetki ve görevlerinin neler olduğu hem de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki yasama ve yürütmenin yetkilerinin incelenmesi ve analiz edilmesine dayanmaktadır. Bu yetki ve görevlerin denge ve denetim açısından nasıl sonuç doğurabileceği ya da etkin bir denge ve denetim sisteminin kurulup kurulmadığı belirlenecektir. Bu verilere ek olarak ABD başkanlık sisteminde yasama ve yürütmeye ilişkin yetkiler ile denge ve denetim sisteminin nasıl kurgulandığına değinilecektir. Bu veriler sonucunda hangi kuvvetin mevcut sistem içerisinde güçlendirildiği ya da hangi kuvvetin diğer kuvvete göre daha zayıf kaldığı belirlenen konu başlıkları üzerinden ayrı ayrı tespit edilecektir. Her iki kuvvetin eşit bir şekilde birbirlerine karşı denge ve denetleme araçları oluşturulmuş ise bunlar da ayrıca incelenip analiz edilecektir. Yasama ve yürütme

arasında yetki ve görevler dengeli dağıtılmış ise de bu hususlar da analiz kapsamında belirtilecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin özellikle yasama ve yürütme alanında getirilen eleştiri ve yorumlar da sağlıklı bir sonucu varılması açısından veri analizi kapsamında dikkate alınacaktır.

4.4. Tanımlama ve Yorumlama

Toplanan ve incelenen verilerin kendi içerisinde belli bölümler altında tanımlanması ve verilerin yorumlanması yapılacaktır. Her konu başlığı altında yasama ve yürütmenin görev ve yetkileri mevzuat kapsamında belirtilecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organının yetkileri veriler doğrultusunda nasıl bir yapıya dönüştürüldüğü yürütme organı ile karşılaştırılarak yorumlanacaktır. Bu yorumlama hem parlamenter sistemdeki hukuki kalıplar hem de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki yeni anlamları üzerinden yapılacaktır. Böylece araştırmanın sorusu olan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kuvvetlerin yetkilerinin dengeli bir şekilde dağıtılıp dağıtılmadığı sorusuna cevap olacak yorumlamalar yapılacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin yasama karşısında daha güçlü bir konumda olduğu iddiasının mevzuat düzenlemelerinde ne kadar doğru olduğu yorumlanarak bir sonuca ulaşmaya çalışılacaktır.

4.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama Organında Yapılan Değişikliklerin Görev ve Yetki Bakımından Değerlendirilmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte yasama organının görev ve yetkileri kapsamında yapılan değişiklikleri parlamenter sistemdeki yetkilerle karşılaştırmalı olarak analiz edilecektir. Böylece anayasada cumhurbaşkanına ya da TBMM'ye verilen her yetki analiz kapsamında tek tek detaylı olarak incelenecektir. Bu nedenle her yetki ayrı başlıklar halinde analiz edilecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organı olan TBMM'nin sahip olduğu yetkilerin kapsam ve sınırları ile incelemeye başlanacaktır.

4.5.1 TBMM'nin Kararname Düzenlenmesine ilişkin Yetkisi

Türkiye’de hükümet sistemi olarak uygulanan parlamenter sistemdeki yürütme organının (cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu, başbakan) kararname çıkarma yetki ve düzenlemeleri ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organının (cumhurbaşkanı) kararname çıkarma yetki ve sınırları yasama organının yürütme organı üzerindeki denetim ve yetkileri kapsamında analiz edilecektir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesinin gereği ve sonucu olarak yürütme organı (bakanlar kurulu) artık TBMM’nin içerisinde çıkmamaktadır. Bu nedenle yürütmenin yani cumhurbaşkanının TBMM’ye karşı olan sorumluluğu değişmiş yürütme organını temsil eden cumhurbaşkanı yasamaya karşı değil kendisini doğrudan seçen halka karşı sorumlu hale getirilmiştir. Yürütmenin yasama organının güvenoyuna dayanmaksızın yasamadan bağımsız olarak görev yapacak olması nedeniyle sorumluluğun kapsamı değişmiştir. Bu durumun sonucu olarak, TBMM’nin parlamenter sistemde sahip olduğu yürütmeyi yani bakanlar kurulu ve bakanların denetlenmesi ile TBMM’nin bir yetki kanunu ile yürütmeye kararname çıkarma yetkisinin verilmesi usulleri kaldırılmıştır.

Tablo 6. TBMM’nin Görev ve Yetkilerinin Kararname Çıkarılması Kapsamında Karşılaştırılması

Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev ve Yetkileri (AY, m.87) (Değişiklik Öncesi)	Türkiye Büyük Millet Meclisinin Görev ve Yetkileri (AY, m.87)
TBMM’nin görev ve yetkileri ... bakanlar kurulunu ve bakanları denetlemek; bakanlar kuruluna belli konularda KHK çıkarma yetkisi vermek. ...	TBMM’nin görev ve yetkileri kapsamında olan bakanlar kurulunu denetlemek ve bakanlar kuruluna KHK çıkarma yetkisi verme anayasa metninden çıkarılmıştır.

Bu anayasal düzenlemede, parlamenter sistemde yasama organı TBMM’ye verilen bakanlar kurulunu denetleme ve KHK çıkarma yetkisi verme görevi kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile bakanlar kuruluna ait bütün yetkiler cumhurbaşkanına devredilmiştir. Cumhurbaşkanı yürütme organının tek temsilcisidir. Ayrıca parlamenter sistemde var olan yürütmenin kararname çıkarabilmesi için TBMM tarafından yetkilendirilmesi

usulü kaldırıldığı için yetki kanununa dayanarak kararname çıkarabilme usulü değiştirilmiştir. Yürütme organı cumhurbaşkanı olduğu için, cumhurbaşkanı kararname çıkarmak için artık TBMM'den onay almak zorunda değildir. Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin sınırlarını anayasa belirlemiştir. Cumhurbaşkanının anayasal sınırlar hariç herhangi bir kanuni sınırlandırma olmaksızın CBK ile düzenleme yapabilecek olması, yasama yetkisinde sınırlandırmaya neden olduğu belirtilmiştir. (Yazıcı, 2017) Özellikle cumhurbaşkanı, anayasada açıkça kanunla düzenlenmesi emredilen konular dışındaki yürütmeye ilişkin her konuda ve alanda tek başına CBK çıkarabilecek olması yasama organına ait olan yetkinin yürütmeye devri (Balkız, 2017) olarak değerlendirilmiştir.

Tablo 7. TBMM'nin Kararname Çıkarma Yetkisinin Kapsamı

Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi Verme (AY, m.91) (Değişiklik Öncesi)	Mülga
TBMM, bakanlar kuruluna KHK çıkarma yetkisi verebilir. Yetki kanunu, KHK'nın amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve ... birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterir. Yetki kanunları ve ... kanun hükmünde kararnameler, mecliste ... görüşülür. Yayımlandıkları gün TBMM'ye sunulmayan kararnameler bu tarihte, TBMM tarafından reddedilen kararnameler ise resmî gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, resmî gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.	Bu hüküm cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan anayasa değişikliği ile kaldırılmıştır.

1982 Anayasasının sistem değişikliği öncesindeki hüküm, KHK'ları olağan dönem KHK'lar ile OHAL KHK'ları olarak iki şekilde düzenlemiştir. (AY, m.91) Bu anayasa hükmüne göre olağan dönemlerde bakanlar kurulunun KHK çıkarabilmesi için, TBMM tarafından çıkarılacak bir yetki kanununa ihtiyacı vardır (AY, m.91/1-2). Ayrıca TBMM'nin yetki kanununa göre, çıkarılacak KHK'nın, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterilmesi gereklidir (AY, m.91/2). Böylelikle yürütmenin çıkaracağı kararnamenin sınırları net olarak belirlendiği için

belirlenen kapsam dışında yürütmenin kararname çıkarılması mümkün değildir. TBMM, yürütmeye sınırlarını kendisinin belirlediği bir yetkiyi yani yasama yetkisini devretmektedir ancak bu devrettiği yetkinin uygulanmasını denetlemektedir. Sonuç olarak olağan dönemde, yürütmenin KHK çıkarma yetkisi, yetki kanununa dayanan bakanlar kuruluna ait iken (AY, m.91/1), olağanüstü hâl ve sıkıyönetim halinde bu yetki, yetki kanununa ihtiyaç duymadan cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna (AY, m.121/3) verilmiştir. Yani OHAL dönemlerinde cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulunun KHK çıkarabilmesi için TBMM tarafından bir yetki kanunuyla yetkilendirilmesine ihtiyacı yoktur (Gözler, 2000: 810). Önemli olan bir başka husus ise, TBMM KHK'ları onaylayarak kabul etme ya da değiştirerek kabul etme yetkilerine sahip olmasıdır. TBMM'nin bu değiştirerek onaylama yetkisi KHK'ların yasama faaliyeti kapsamına alınması ve meclis denetiminin sağlanmasına yöneliktir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan anayasa düzenlemesi ile cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda kararname düzenleme yetkisi verilmiştir (AY. m.104/17). Bu yetkinin her ne kadar yasama alanına ilişkin bir yetkiden ziyade idari bir düzenleme yetkisi olduğu ifade edilse de birçok tartışmaları beraberinde getirmiştir. Anayasa değişikliği öncesinde bakanlar kurulunca TBMM'nin yetki kanununa istinaden çıkarılan KHK ile düzenleme yapma yetkisi anayasa değişikliği sonrasında cumhurbaşkanına yetki kanununa gerek olmaksızın doğrudan düzenleme yapma yetkisi vermiştir. Bu anayasa düzenlemesi yasama organından özerk, kanun alanından bağımsız, asli bir idari düzenleme alanı oluşturulduğu ve kamu hukuku sistemimizde çok köklü bir değişiklik meydana getirdiği belirtilmiştir (Ulusoy, 2017). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında yapılan anayasal düzenlemenin yürütmenin olağan dönem KHK çıkarma yetkisini kaldırmak suretiyle yürütmenin kanun kuvvetinde düzenleme yapma yetkisine son verilmiştir. Cumhurbaşkanının olağan dönem kararname çıkarma yetkisi yürütme ile sınırlı ve kanunlara eşdeğer bir yetki değildir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde yürütmenin olağan dönem kararname çıkarma yetkisinde genişlemeden ziyade bir kısıtlamadan olduğu da kabul edilmektedir. Olağan dönem CBK'lar kanun gücünde değildir ve kanunları değiştirme gücüne haiz değildir. Ancak bu yetki yürütme alanıyla ilgili anayasadaki sınırlandırmalar hariç geniş kapsamlı bir yetki olduğunu belirtmek gerekir.

Cumhurbaşkanına verilen kararname çıkarma yetkisinin yasamanın kanun yapma yetkisinde bir sınırlama meydana getirmediği CBK'ların bir "yasama işlemi" olmadığı aksine "idari düzenleme" olduğu ve önceki sistemde bakanlar kuruluna idari düzenleme yapma yetkisi veren tüzüklerin yerine geçtiği ifade edilmiştir. Bu nedenle, CBK'ların kaldırılan tüzük uygulamasının yerini aldığı ve cumhurbaşkanına meclisin yasama yetkisini sınırlandıracak, tek başına TBMM'nin yerine geçerek kanun yapmasını sağlayacak bir yetki verilmesinin söz konusu olmadığı ifade edilmiştir (Ulusoy, 2017). Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlar gibi Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tutulmasının kanun hükmünde kabul edilmesi anlamına geldiği ve cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin bir idari düzenleme olmaktan ziyade kanun hükmünde bir düzenleme olarak kabul edildiği iddiaları da ifade edilmiştir. TBMM'nin CBK ile aynı konuda kanun çıkarması durumunda CBK'ların hükümsüz hale geleceği maddesi cumhurbaşkanının çıkardığı kararnamelerinin yasama gücünde olduğunu gösterdiği belirtilmiştir (Yazıcı, 2017). Cumhurbaşkanının yetki kanuna ihtiyaç duymadan, anayasada sınırları belirlenen alanlarda olağan dönem kararname çıkarma yetkisi kanuna eş olmadığı ve TBMM tarafından yapılacak düzenleme ile hükümsüz sayılacağı anayasada belirlenmiştir. Olağan dönem CBK'ların yetki kanununa gerek olmadan ve daha sonra TBMM'nin onayına da ihtiyaç duyulmadan yapılabiliyor olması anayasa kaynaklı bir yetkidir ve bu yetkide anayasada yürütme alanı ile ilgili olarak sınırlandırılmıştır. Parlamenter sistemde TBMM'nin yetki kanununa dayanan ve sınırları yasama organınca belirlenen ve kanunlarda değişiklik gücüne sahip bir KHK düzenlemesinden, yetkisini doğrudan anayasadan alan, kanun gücünde olmayan ve yürütme ile ilgili alanlarda çıkarılabilecek olağan dönem CBK uygulamasına geçilmiştir. Olağan dönem CBK'larının kanun gücünde olmaması parlamenter sistemdeki KHK'lara göre bir yetki kaybı olarak kabul edilebilir. Ancak CBK'ların herhangi bir kanuna dayanmadan ilk elden asli düzenleme yapabilmesi yürütmeyi türevsel bir nitelikten asli düzenleme yapabilme kabiliyetine terfi ettirmiştir.

4.5.2 Kanunların Geri Gönderilmesi ve Veto

Devlet başkanları parlamentolar tarafından kabul edilen yasaların onaylanıp yürürlüğe girmesinde ve onaylanmamasında önemli yetkilere sahiptirler. Devlet başkanlarına verilen

kanunu imzalamak suretiyle yayımlamak ya da meclis tarafından tekrar görüşülmesi için geri göndermek veya veto etmek gibi sahip olduğu bu yetkiler hükümet sistemlerinde farklılıklar göstermektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında anayasada yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanına TBMM'nin onaylanmak üzere gönderdiği yasayı onaylaması ya da geri göndermesi usulünde değişikliğe gidilmiştir. TBMM'nin yapmış olduğu bir yasal düzenleme yayınlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilir. Cumhurbaşkanı isterse bu yasayı TBMM'ye yeniden değerlendirmeleri için geri gönderebilir. Devlet başkanlarına verilen bu yetkilerin kapsamı ise cumhurbaşkanının, TBMM tarafından kabul edilen bir kanunu onaylamaması yetkisine mutlak veto; ya da tekrar görüşülmek üzere meclis geri göndermesine geciktirici veto denilmektedir. Geciktirici veto, devlet başkanı tarafından geri gönderilen bir kanunun meclis tarafından tekrar kabul edilmesi için nitelikli ya da daha farklı bir çoğunluk gerekmesi durumu olarak tanımlanır. Kanunların geri gönderilmesi ile geciktirici veto farklı kavramlardır. Geri göndermede nitelikli çoğunlukla karar alınması gerekmez (Teziç, 1986: 84).

Veto, başkanlık sisteminde meclis çoğunluğunun başkanın partisinde olmaması durumunda, meclisin istediği kanunları başkana rağmen çıkarmasının dengeleyici bir aracıdır. Başkan, çıkarılan kanunları tekrar görüşmek üzere meclise iade etmek suretiyle kanunun olağan kabul yönteminin dışında nitelikli çoğunluk ile kanunu kabul edilmesi düzenlemesi ile meclisin aynı kanunu daha yüksek bir çoğunlukla kabul etmeye zorlamaktadır. Bu nedenle veto başkanlık sistemlerinde önemli bir denge ve denetleme aracıdır.

Bu değerlendirmeler ışığında anayasada yapılan değişiklik aşağıdaki gibidir:

Tablo 8. Kanunların Geri Gönderilmesi Kapsamında TBMM'nin Yetkileri

Toplantı ve Karar Yeter Sayısı (AY, m.96) (Değişiklik Öncesi)	Toplantı ve Karar Yeter Sayısı (AY, m.96)
TBMM, seçimler dahil bütün işlerinde üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır. Anayasada başka bir süre öngörülmemişse “toplantıya katılanların salt çoğunluğu” ile karar verir. Karar yeter sayısı ise üye	Anayasa düzenlemesi değişmemiştir. (Ancak TBMM üye sayısı 550 iken 600'e çıkarılmıştır. Bu genel kurala Anayasa 96. maddede yapılan değişiklik ile geri

tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz.	gönderilen kanunun kabulündeki karar yeter sayısı değişmiştir.
Kanunların Cumhurbaşkanınca Yayımlanması (AY, m.86) (Değişiklik Öncesi)	Kanunların Cumhurbaşkanınca Yayımlanması (AY, m.96)
TBMM, geri gönderilen kanunu aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır.	TBMM, geri gönderilen kanunu “üye tam sayısının salt çoğunluğu” ile aynen kabul ederse, kanun cumhurbaşkanınca yayımlanır.

Anayasanın cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öncesindeki düzenlemesine göre, 550 milletvekilinden oluşan TBMM, 184 milletvekili ile toplanıp 138 milletvekilinin kabulü ile kanun yapabilmekteydi. Eğer cumhurbaşkanı kabul edilen kanunu geri gönderdiği takdirde TBMM, 138 milletvekili ile kanunu tekrar kabul edip cumhurbaşkanına göndermek suretiyle kanun teklifinin kanunlaşması sağlayabilmekteydi. Cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisi bu hüküm kapsamında geciktirici bir veto olarak kabul edilmez. Hukuki anlamda kanun meclisten geçmek suretiyle yasalaşmış olsa bile onaylanıp yayımlanması için cumhurbaşkanına gönderilmesi zorunludur. Bir kanunun yürürlüğe girebilmesi hukuken sonuç doğurabilmesi anayasal prosedürlerin tamamlanması ile mümkündür. Devlet başkanı olan cumhurbaşkanı, kendisine verilen anayasal yetki kapsamında TBMM tarafından kabul edilen kanunları tekrar görüşülmesi için meclise geri gönderme yetkisine sahiptir, ancak TBMM anayasada belirlenen çoğunlukla aynı kanunu kabul edip cumhurbaşkanına gönderdiği takdirde cumhurbaşkanı kanunu onaylayıp yayımlamak zorundadır. Burada cumhurbaşkanının başka bir seçenek bırakılmamıştır.

Anayasada yapılan değişiklik sonrasında milletvekili sayısında değişikliğe gidilmiş ve TBMM vekil sayısı 550’den 600’e çıkarılmıştır. Anayasanın değişiklik öncesi uygulaması kapsamında bir hesaplama yapılacak olursa, kanun çıkarılması için 600 üyeli TBMM’nin 200 milletvekili ile toplanıp, katılanların salt çoğunluğu ile (karar yeter sayısı üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz) 151 milletvekilinin kabulü ile kanun çıkarması mümkündü. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş değişikliği ile yapılan anayasal

düzenleme ile TBMM cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen kanunu ancak TBMM üye sayısının (600) salt çoğunluğu (301) ile aynen kabul edip yayımlanması için cumhurbaşkanına gönderebilir. Kabul yeter sayısı önceki anayasa düzenlemesine göre değiştirilmiş ve zorlaştırılmıştır. Bu anayasa hükmünde belirlenen kabul yeter sayısı ile cumhurbaşkanına kanunları geciktirici veto yetkisi verildiği belirtilmektedir. Değişiklik öncesindeki geri gönderme yetkisi cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte geciktirici vetoya dönüşmüştür. Bu düzenleme göre, cumhurbaşkanının geri gönderdiği kanunu, TBMM'nin tekrardan kabul edebilmesi için meclis salt çoğunluğunun aranması TBMM'nin kanun çıkarma yetkisinde sistem değişikliği öncesine göre bir sınırlanma olduğu belirtilebilir. TBMM geri gönderilen kanunu belirlenen çoğunluğu sağlamak suretiyle her zaman çıkarabilme yetkisine sahiptir. YAZICI (2017)., cumhurbaşkanının, kanunları geri gönderme yani veto yetkisinin güçlendirilmiş olması ile TBMM'nin yetki olarak zayıflatıldığı iddiasında bulunmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yasama organı TBMM'nin güçlendirildiği iddiasının gerçek olmadığı kanun yapma görev ve yetkisinin cumhurbaşkanına verilen zorlaştırıcı veto yetkisi ile sınırlandırıldığı iddia edilmiştir (Giray 2017) Böylece cumhurbaşkanının istemediği kanunların TBMM'den geçmesi zorlaştırılmıştır. Cumhurbaşkanına verilen kanunların mecliste tekrar görüşülmesi yetkisinin kanunların çıkarılmasını engellemeye yönelik bir uygulama olmadığı, bu nedenle anayasada nitelikli çoğunluk yerine (3/5, 2/3) salt çoğunluk kabul edilmesi (Karatepe, 2017: 9) cumhurbaşkanına verilen yetkisinin veto olarak değerlendirilemeyeceği aksi bir görüş olarak belirtilmiştir.

ABD başkanlık sisteminde başkana verilen veto yetkisi denge ve denetim mekanizmalarından biridir. Meclisin sahip olduğu kanun yapma yetkisine mukabil başkana da kanunları geri gönderme yetkisi verilmek suretiyle ile bir denge sistemi kurulmuştur. Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından kabul edilen her kanun teklifi, yasalaşmadan önce, başkana sunulur; eğer başkan kanunu uygun görürse imzalamak suretiyle yasama süreci tamamlanır. Ancak başkan kanunu uygun görmezse itirazlarıyla birlikte meclise geri gönderir; her iki meclis yeniden görüşme sonunda kanun teklifini her iki meclisin ayrı ayrı üçte iki çoğunluğu tarafından kabul edilmesi durumunda, teklif yasalaşacaktır (ABD Anayasası madde 1 bölüm 7). ABD başkanlık sisteminde başkana verilen veto yetkisi önemli bir güçtür. ABD başkanlık sistemi ile karşılaştırıldığında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanına verilen kanunları geri gönderme durumunda meclis üye tam sayısının salt

çoğunluğu ile kanunun onaylanması sağlanabilecek iken; ABD başkanlık sisteminde kanunun geri gönderilmesi durumunda meclisin 2/3 çoğunluğu sağlamak suretiyle kanunu çıkarabilmektedir. Sonuç olarak her iki sistem karşılaştırıldığında TBMM'nin geri gönderilen kanunu tekrardan kabul edip yasalaştırması ABD meclisine göre daha kolaydır. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde meclis çoğunluğunun cumhurbaşkanının seçildiği partiden olmasını kolaylaştırmak için seçimlerin aynı gün birlikte yapılması yürütme lehine yapılmış bir düzenlemedir. Veto yetkisinin bu hükümle birlikte dikkate alındığında yürütme merkezli bir düzenleme yapıldığı sonucuna ulaşılabilir.

TBMM'nin yasama organı olarak istediği kanunu çıkarma yetkisi her zaman vardır. Cumhurbaşkanının kendince uygun görmeyip geri gönderdiği kanunu TBMM'nin aynen kabul etmesi için belirlenen kabul yeter sayısı parlamenter sisteme göre değişmiştir hatta zorlaştırılmıştır. Bu yetkileri, yasamanın sahip olduğu kanun düzenleme yetkisinin denge ve denetim kapsamında karşılığı olan cumhurbaşkanının kanunları veto ya da geri gönderme yetkisi kapsamında değerlendirmek gerekir. Her ne kadar anayasanın değişiklik öncesindeki hükmünde geri gönderilen kanunun aynen kabulü için belirlenen kabul yeter sayısı artmış olsa bile ABD başkanlık sistemi ile karşılaştırıldığında (2/3) karar yeter sayısının makul bir düzeyde olduğu belirtilebilir. Parlamenter sistemdeki anayasa hükmüne göre yasama organının yetkisinde bir sınırlama olduğu kabul edilse bile, ABD başkanlık sistemindeki geri gönderilen kanunu kabulü usulü dikkate alındığında, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki geri gönderilen kanunun meclis tarafından kabulündeki sayısal çoğunluk açısından olumlu bir düzenleme olarak değerlendirilebilir.

4.5.3 TBMM Tarafından Kanunla Düzenlenmekte Olan Bazı Düzenleme Alanlarını Doğrudan Cumhurbaşkanı Tarafından Kararname ile Düzenlenmesi

Anayasada yapılan bazı değişiklikler ile daha önce yasama organı TBMM'nin yetkisinde olan kanunla düzenlenmesi gereken bazı konu alanları TBMM'nin görev alanından çıkarılıp yürütmenin başı olan cumhurbaşkanına CBK ile düzenleme yapabilme yetkisi verilmiştir. Bu yetkiler yasama yetkisinin yürütmeye devri olarak kabul edilebilir mi?

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde tartışmaların yoğunlaştığı alanlardan birisi TBMM'nin yasama yetkisinin kısıtlandığına ve cumhurbaşkanına yasamaya ait yetkiler verildiğine ilişkin eleştirilerdir. 1982 Anayasası yasama yetkisinin kimin kullanacağını, görev ve yetkilerinin neler olduğunu hüküm altına almıştır. Yasama yetkisi Türk Milleti adına TBMM'nindir ve bu yetki devredilememektedir (AY, m.7). Anayasa, ayrıca TBMM'nin yasama yetkisini saymak suretiyle belirlemiştir. Kanun koymak, bütçeyi kabul etmek, para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek, uluslararası anlaşmaları onaylamak, genel ve özel af ilânına karar vermek gibi anayasada belirtilen yetkileri kullanacaktır (AY, m. 87). Her ne kadar anayasa sayma suretiyle TBMM'nin görev ve yetkileri belirtilse bile yasama yetkisinin sadece belirtilen görevlerle sınırlanmadığı sadece bazı görev ve yetkilerin açıkça belirtildiği ifade edilebilir.

Anayasada belirtilen yasama yetkisinin devredilmezliği ve hangi durumlarda yasama yetkisinin devri sonucunu doğuracağına bakmak gerekmektedir. Bir organın yasama yetkisine sahip olması demek, yürürlükteki kanun hükümlerini değiştirebilecek ve kaldırabilecek bir işlemi yapabilmesi olarak tanımlanır. Bu yetkiye sahip bir organ maddi anlamda yasama yetkisine sahiptir (Özbudun, 1985: 228). Yasama organı kanun koyma yetkisi tekeline sahip olmasına rağmen eğer yasama organı dışında bir kuvvet maddi anlamda yasama organı gibi kural koyup ve mevcut kanunları değiştirme gücüne sahip ise bu organ yasama yetkisine haiz demektir. Bu durumda yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin tartışılması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi tarafından verilmiş bazı kararlarda yasama yetkisi ve yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinden ne anlaşılması gerektiği belirtilmiştir. Bu kapsamda, hiçbir devlet organı, anayasadan aldığı yetkiyi, başka bir organa devretme yetkisine sahip değildir. Bu nedenle yasama yetkisinin devredilmezliğinden anlaşılması gereken, kanun niteliğinde veya kanun gücünde işlemler yapma yetkisinin başka bir devlet organına devredilmezliğidir. Eğer bir düzenleyici işlem, kanun hükümlerini değiştirebilme veya kanunları yürürlükten kaldırabilme yetkisine sahipse, yapılan bu nitelikteki işlem kanun niteliğinde ve gücündedir. Çünkü bir hukuksal işlem, ancak kendisine eşdeğer olan başka bir hukuki işlemle değiştirilebilir, kaldırılabilir. Kanun ancak kanunla değiştirilebilir. Bu nedenle, yasama organı, başka bir devlet organına yürürlükteki kanunları değiştirme ve kaldırma yetkisi veremez. Eğer bir kanun hükmü yürütme organına yasama yetkisini sınırsız biçimde kullanma olanağı vermiş ise bu yasama

yetkisinin devri niteliğinde kabul edilmektedir (AYM, E.1996/64, K.1996/47; AYM, E.1997/36, K.1997/52; AYM, E.1997/37, K.1997/69; AYM, E.2017/61, K.2018/12)

Anayasa Mahkemesinin bu kararından hareketle yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesi; yasama organın bu yetkiyi kimseye devredilemeyeceği ile ilgilidir. Yoksa anayasada hüküm altına alınmış bir kural ile yasama organı dışında bir organa yasama yetkisi devredebilir. Bir yetki doğrudan anayasadan alınmış ise bu yetki yasama faaliyeti alanına girse bile yasamanın yetkisinin devri sayılmaz. Örneğin, cumhurbaşkanının OHAL dönemlerinde çıkardığı kararnamelerin kanun hükmünde olduğu ve bu nedenle yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin istisnası olarak kabul edilmektedir.

Anayasal hüküm gereği yasama yetkisi ile kanun yapma ve değiştirme yetkisinin münhasıran TBMM’ye ait olduğu açıkça belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan değişikliklerle beraber, anayasa metninin önceki düzenlemesinde TBMM tarafından kanunla düzenlenmesi gereken bazı konular artık cumhurbaşkanının çıkaracağı CBK ile düzenlenebilecektir.

Tablo 9. Bakanlıkların Kurulması Usulü

Bakanlıkların Kurulması ve Bakanlar (AY, m.113) (Değişiklik Öncesi)	Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Cumhurbaşkanına Vekâlet ve Bakanlar (AY, m.106/son)
Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı “kanunla” düzenlenir.	Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile “merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile düzenlenir.

Anayasanın mülga 113. maddesi gereği bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir hükmü kaldırılmış ve kanun ile düzenlenmesi gereken bir alan yani yasama yetkisinin kullanılması gereken bir alan yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının kararname ile düzenleyebileceği bir alana dönüştürülmüştür. Bakanlıkların

kurulması, kaldırılmasına ilişkin cumhurbaşkanına verilen yetkinin yasama yetkisinin ilk-el ve genelliği ilkesini ortadan kaldırdığı ve bakanlık düzeyinde yapılan kurumsal müdahaleler, hak ve özgürlüklere müdahale sonucunu doğurabileceği nedeniyle anayasada da belirtilen hak ve özgürlüklerin CBK ile düzenlenemeyeceği hükmünü de anlamsız kılacağı iddiası ileri sürülmüştür (Kaboğlu, 2016: 40). Bu anayasa değişikliğinin yasamanın görev ve yetkilerinde sınırlama getirdiği ve TBMM’yi zayıflattığı belirtilmiştir (Yazıcı, 2017). Ayrıca anayasa değişikliğinde idare hukukun temel esası olan idarenin kanuniliği ilkesini düzenleyen anayasa hükmü gereği idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği belirtilmiştir (AY, m.123/1). Anayasadaki bu hüküm değiştirilmemiş, ancak belirli idari alanların kanunla değil CBK ile düzenleneceğine ilişkin yeni hükümler getirilmiştir. Anayasanın bu hükmünü yukarıda belirtilen ve yasama yetkisinin kısıtlanması olarak değerlendirilen hükümlerle ile çeliştiği belirtilmiştir (Ardıçoğlu, 2017: 37).

CBK ile düzenleneceği belirtilen diğer anayasal düzenlemeler şöyledir;

Tablo 10. CBK ile Düzenlenecek Alanlar

Devlet Denetleme Kurulu (AY, m.77) (Değişiklik Öncesi)	Devlet Denetleme Kurulu (AY, m.77)
DDK’nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, “kanunla” düzenlenir.	DDK’nın işleyişi ... “cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile düzenlenir.
Milli Güvenlik Kurulu (AY, m.118) (Değişiklik Öncesi)	Milli Güvenlik Kurulu (AY, m.118)
MGK Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri “kanunla” düzenlenir.	MGK ... “cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile düzenlenir
İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzelkişiliği (AY, m.123) (Değişiklik Öncesi)	İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzelkişiliği (AY, m.123)
Kamu tüzelkişiliği, ancak “kanunla” veya “kanunun verdiği yetkiye” dayanılarak kurulur.	Kamu tüzelkişiliği, “kanunla” veya “cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle” kurulur.

Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri (AY, m.104) (Yeni Hüküm)

Üst kademe kamu yöneticilerinin ... atanmalarına ilişkin usul ve esaslar “cumhurbaşkanı kararnamesi” ile düzenlenir.

Görüldüğü üzere daha önce münhasıran yasama organına yani TBMM’ye ait bazı yasal düzenleme yapma alan ve yetkileri, yürütme organının başı olan cumhurbaşkanına CBK ile düzenleme yapma yetkisi kapsamına alınmıştır. Değişiklik öncesi anayasasında, kanunla düzenlenmesi gereken yukarıda belirtilen alanlara ilişkin yetki cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile cumhurbaşkanına verilmiştir. Belirtilen konulara ilişkin hukuki düzenlemeleri cumhurbaşkanı CBK ile yapacaktır. Bu yetkinin münhasıran cumhurbaşkanı tarafından kullanılabileceği ve TBMM’nin belirlenen alanlarda kanun çıkaramayacağı iddiaları doktrinde tartışmalıdır. Ancak TBMM’nin kanunla düzenlediği bu alanlarda yetkinin cumhurbaşkanına verilmesi bu konularda düzenleme yapamayacağı anlamına gelmemelidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle cumhurbaşkanı anayasada belirtilen konularda ilk elden yasama organı gibi asli düzenleme yetkisine sahip olmuştur. Doğrudan anayasa kaynaklı bir asli düzenleme yapabilme yetkisi elde etmiştir. Yürütme organının yaptığı düzenlemelerin tali yani kanuna dayalı olma durumu bu belirlenen konularda asli ve anayasaya dayalı bir duruma yükseltilmiştir. Cumhurbaşkanına hem yürütme alanı ile ilgili CBK ile düzenleme yetkisi verilmesi hem de anayasa hükümlerinde özellikle belirtilen alanlarda asli ve ilk elden düzenleme yetkisi verilmesinin yetki anlamında cumhurbaşkanının öncelendiği belirtilebilir. Ancak TBMM’nin belirtilen 4 alana ilişkin kanun çıkarmasında da anayasa açısından bir kısıtlama söz konusu değildir. TBMM istediği takdirde doktrinde tartışmalı olsa bile düzenleme yapabileceği belirtilebilir.

4.5.4 TBMM’nin Seçimleri Yenilenme Yetkisi

Anayasanın 116’ıncı maddesinde belirtilen seçimlerin yenilenmesi yani erken seçim, klasik başkanlık sistemlerinde olmayan bir yöntem olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde hem cumhurbaşkanına hem de yasama organına seçimleri yenileme yani birbirlerinin görevlerine son verebilme yetkisini getirmiştir. Bu husus sert kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı

olduğu ve başkanlık sisteminin özüyle uyuşmadığı gerekçesi ile eleştirilse de bu düzenlemenin bir denetim aracı olduğu belirtilmiştir. TBMM anayasada belirlenen yeterli çoğunluğu sağladığı durumlarda seçilmiş cumhurbaşkanının görevine son verebilmektedir. Bu denetim mekanizmasının başkanlık sistemine geçiş ile birlikte parlamenter sistemdeki gensorunun yerine getirilen ya da onun görevini yerine getirebilecek siyasi bir denetim aracı olduğu belirtilmiştir (Eren, 2017a). Cumhurbaşkanının yönetim ve icraatlarından memnun olmayan milletvekillerinin meclisteki 3/5 çoğunluğu sağlayarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilecek böylece cumhurbaşkanının görevine son vererek, halka hesap vermesini sağlanabilecektir. Ancak bu denetim mekanizmasını kullanan TBMM'nin aynı zamanda kendi görevine de son verdiği dikkate alındığında kullanılması zor bir denetim yöntemi olarak kabul edilebilir. Seçimleri yenileme yetkisini kullanan organ kendi görevine de son verdiği için her organ bu kararı alırken temkinli olmak zorundadır.

Anayasa düzenlemelerine bakılacak olursa;

Tablo 11. Seçimlerin Yenilenmesi

Türkiye Büyük Millet Meclisinin seçim dönemi (AY, m.77) (Değişiklik Öncesi)	Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanının seçim dönemi (AY, m.77)
TBMM seçimleri “dört” yılda bir yapılır. TBMM bu süre dolmadan seçimin yenilenmesine karar verebileceği gibi, “anayasada belirtilen şartlar altında” cumhurbaşkanınca ... seçimler yenilenir.	TBMM ve “cumhurbaşkanlığı seçimleri” “beş” yılda bir “aynı günde” yapılır.
Türkiye Büyük Millet Meclisi Seçimlerinin Cumhurbaşkanınca Yenilenmesi (Değişiklik Öncesi) (AY, m.116)	Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi (AY, m.116)
Bakanlar Kurulunun, ... “güvenoyunu alamaması” yada ... “güvensizlik oyuyla düşürülmesi” hallerinde; “45 gün içinde yeni	Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının 3/5 çoğunluğu ile “seçimlerin yenilenmesine” karar verebilir. TBMM genel

Bakanlar Kurulu kurulamadığı” ... ya da “güvenoyu alamadığı” takdirde cumhurbaşkanı, TBMM Başkanına danışarak, “seçimlerin yenilenmesine” karar verebilir. “Başbakanın ... istifa” etmesi üzerine “45 gün içinde” veya yeni seçilen TBMM Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine “45 gün içinde” Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde de cumhurbaşkanı TBMM Başkanına danışarak “seçimlerin yenilenmesine” karar verebilir.	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 daha aday olabilir.

Parlamente sistemdeki düzenleme, cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenme yetkisini belli şartlara bağlamıştır. Cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebilmesi için ancak anayasada belirlenen şartların gerçekleşmesi ile mümkündür. Yasama organı TBMM’nin seçimleri yenilemesi için, değişiklik öncesi TBMM İçtüzüğü’nün 95’inci maddesinde seçimlerin yenilenmesi önergesi Anayasa Komisyonunda görüşülür ve TBMM Genel kurulunda gündemdeki bütün konulardan önce görüşülüp açık oy ile karara bağlanır hükmü bulunmaktaydı. Bu düzenleme TBMM’ye seçimleri, şarta bağlı olmaksızın ve nitelikli bir çoğunluk aranmaksızın yenileme yetkisi vermişti.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte TBMM, üye tam sayısının 3/5 çoğunluğunu sağladığı takdirde milletvekilliği seçimleri ile birlikte cumhurbaşkanı seçimlerini yenileyebilmektedir. Bu düzenleme ile hem cumhurbaşkanına hem de TBMM’ye birbirlerini denetleme ve dengeleme yetkisi verilmiştir. Yani her iki organda gerektiğinde seçimleri yenileme yetkisiyle birbirlerinin görevlerine son verebileceklerdir. Ancak yasama organı TBMM’nin bu denetim mekanizmasını kullanması için meclisteki 600 milletvekilinin 3/5 çoğunluğunun kararına (360) ulaşması gerekir. Cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi için herhangi bir şarta bağlı olmadan tek taraflı fesih yetkisini kullanabilmesi daha doğrusu seçimlerin yenilenmesine karar verebilmesi eleştirilmiştir (Özbudun, 2012, 2014; Venedik

Komisyonu Raporu, 2017; Aksi görüşler için İyimaya, 2017; Miş ve Duran, 2017). Seçimlerin yenilenmesini sağlayacak bu karşılıklı fesih yetkisinin anayasal bir “silah” olarak yasama ve yürütmenin birbirlerini denetleme, dengeleme amacı taşıdığı böylelikle ülkenin siyasal krizlere girmeden yönetilmesinin amaçlandığı belirtilse de cumhurbaşkanının ve TBMM çoğunluğunun aynı siyasi partide olması durumunda beklenen amaca hizmet etmeyeceği (Gönenç, 2018: 5) göz ardı edilmemelidir. TBMM’nin fesih yolu ile denetim yetkisini kullanması yukarıda belirtilen şartlar açısından kullanılmasının zor olduğunu ve bu nedenle yasama denetimi olarak ne kadar etkili olacağı tartışmalıdır.

4.5.5. TBMM’nin Bütçe Kanunu Yetkisi

Bütçe, yürütmenin gelir ve giderlerinin hukuki dayanağını teşkil eder. Yasama organının vergiler koymada, kamu hizmetlerinin ve harcamalarının belirlenmesinde, bütçenin onaylanıp denetlemesinde, asıl yetkili mercii olması nedeniyle bütçe yürütme organı üzerinde siyasal denetimin önemli bir kısmını teşkil eder. Bu durum yasama organının yürütmenin vergi toplamasına izin verme ve harcama yapmasına onay verme yetkilerinin bütünü “bütçe hakkı” olarak ifade edilir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 202, 203). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte anayasanın bütçe hükümlerinde yapılan değişiklik ile bütçe kanunun kabul usulünde değişikliğe gidilmiş ve bütçenin cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM’ye sunulması belirtilmiştir. Yasama organı TBMM’nin demokratik hükümet sistemlerinin gereği olarak cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan ve meclise sunulan bütçe kanununu onaylayıp onaylamama ayrıca bütçenin uygulanmasından sonra da ortaya çıkan sonuçların denetlenmesinde sorumlu ve yetkili bir organdır. Bu yetkinin doğal sonucu olarak yasama organı, yürütme organını bütçe kanunu üzerinden denetleme yetkisine sahiptir.

Tablo 12. TBMM’nin Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu Yetkisi

Bütçenin hazırlanması ve uygulanması (AY, m.161-162-163-164) (Değişiklik Öncesi)	Bütçe ve kesin hesap (AY, m.161)

“Bakanlar Kurulu”, ... bütçe kanunu TBMM’ye sunar. Bütçe kanunu ... TBMM de görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır. Kesin hesap kanunu tasarıları ... bakanlar kurulunca TBMM’ye sunulur. Kesin hesap kanunu tasarısı, ... yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar	“Cumhurbaşkanı” ... bütçe kanun TBMM’ye sunar. Bütçe kanununun “süresinde yürürlüğe konulamaması halinde”, “geçici bütçe” kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar “bir önceki yılın bütçesi” yeniden değerlendirilerek uygulanır. Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi ... “cumhurbaşkanı” tarafından TBMM’ye sunulur. Kesin hesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.

Parlamente sistemde, bakanlar kurulunun tasarısı olarak hazırladığı ve TBMM’ye sunduğu bütçe kanunu cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM onayına sunulmaktadır. Bütçe bir kanun önerisi olduğu için cumhurbaşkanı yani yürütmenin yasama meclisine kanun teklifi sunması klasik başkanlık sisteminde olan bir yöntem değildir. Başkanlık sistemlerinde kanun teklif etme ve kanun yapma münhasıran yasama organına ait görev ve yetkiler kapsamındadır. Münhasıran bütçe teklifinin hazırlanması ve TBMM’ye sunulmasında cumhurbaşkanına kanun teklif etme yetkisi verilmiştir. Bütçe kanunu dışında yürütmenin yani cumhurbaşkanının TBMM’ye kanun teklifinde bulunması söz konusu değildir.

Başkanlık sistemlerinde denge ve denetim mekanizmalından biri olan yasama organının yürütmeyi bütçe kapsamında denetlemesi, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş için kabul edilen Anayasanın 161’inci maddesinde yapılan düzenleme tartışma yaratmıştır. Bu hüküm kapsamında cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye sunulan bütçe kanunu anayasada belirlenen sürede yürürlüğe konulamaması durumunda TBMM tarafından geçici bütçe kanunu çıkarılmasına ve eğer geçici bütçe kanunu da çıkarılamazsa, yeni bütçe kanununun TBMM

tarafından kabul edilmesi tarihine kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanmasına karar verilmiştir. Anayasa TBMM ile cumhurbaşkanının bütçe üzerinde anlaşamaması nedeniyle bütçe çıkarılmasında oluşacak gecikmeleri önlemek amacıyla bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirilme oranına göre artırarak uygulanması düzenlemesini yaparak siyasi tıkanıklık ihtimaline çözüm getirmiştir. Bu durum TBMM'nin yürütme organı üzerindeki denetim araçlarından biri olan bütçe denetiminin meclis elinden alınması olarak belirtilmiştir (Coşkun, 2017: 26). Yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanacak bu bütçe hayali bir bütçe değildir. Bir önceki yıl TBMM'de kabul edilmiş bir bütçenin yeniden değerlendirilme oranına göre düzenlenmesidir. Yani bu bütçe bir önceki yıl zaten TBMM tarafından onaylanmıştır. Bu nedenle zaten önceki yıl onaylanan bir bütçe üzerinden harcama yapılacağından dolayı TBMM'nin zaten denetiminden geçmiş bir bütçe olacağından sorun olarak görülmemesi gerektiği belirtilmiştir (Karatepe, 2017: 19). Bu değerlendirmenin aksine yapılan düzenlemenin cumhurbaşkanına TBMM onayı olmaksızın harcama yetkisi verdiği ve TBMM'nin en önemli denetim yetkilerinden biri olan bütçe ile denetim yönteminin etkisiz hale getirildiği ifade edilmiştir (Selin, 2016: 58). Her ne kadar bu düzenlemesinin sistemin kriz üretmesi durumunda ya da olabilecek kilitlenmelerinin önüne geçmek, kamu hizmetlerinin devamını sağlamak amaçlı bir tedbir olarak kabul edilse bile (Gönen, 2017; Alkan, 2018; Hüseyin, vd., 2017: 117) belirlenecek farklı bir usul ile hem TBMM'yi hem de cumhurbaşkanını uzlaştırmaya zorlayacak farklı bir düzenleme yapılabileceği belirtilebilir. Bu anayasal düzenleme ile cumhurbaşkanına yasamanın bütçeyi süresinde çıkarmaması ya da onaylamaması durumunda yasamanın yeni bütçeyi onaylamasına gerek olmadan harcama yapabilme yetkisi verildiği açıktır.

Değerlendirilmesi gereken bir başka husus ise bütçe ve kesin hesabın TBMM tarafından reddedilmesi durumunda nasıl bir sonuç doğuracağına ilişkin anayasada hüküm olmaması durumudur. TBMM tarafından kabul edilmeyen ve bütçe ve kesin hesabın hukuki ve siyasi bir sonuç doğurup doğurmayacağına anayasada düzenlenmemiş olması yasama denetimini sonuçsuz kılacağı belirtilmiştir. TBMM'nin bütçe ve kesin hesap kanunu kabul etmemesi halinde bile cumhurbaşkanı her hâlükârda önceki yılın bütçesini meclisin ret iradesine rağmen uygulayabilme yetkisine sahiptir. Bu mevcut durum TBMM'yi cumhurbaşkanı yani yürütme üzerindeki önemli bir denetim mekanizmasından mahrum ettiği belirtilmektedir. TBMM'nin bütçeyi onaylamaması durumunda TBMM'nin kendisini feshederek yani seçim kararı alarak

cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yenilenmesine neden olabileceği bir yöntem olarak ifade edilse bile uygulanabilirliğinin zor olduğu belirtilmiştir (Venedik Komisyonu Raporu, 2017: 22). Sonuç olarak yasamanın bütçe yolu ile yürütmeyi denetleme yetkisinin mevcut şartlarda ne kadar etkili olacağı anayasadaki mevcut düzenleme göz önüne alındığında sınırlı olduğu gerçektir.

ABD başkanlık sisteminde yasama organının başkanın bütçesini kabul etmeme ve dolayısı ile bütçenin zamanında çıkarılamaması durumunda harcamalara esas teşkil eden bütçe onaylanmadığı için federal kamu hizmetleri durma noktasına gelir. Başkan hiçbir şekilde kamu harcaması yapamaz. Dolayısıyla başkan ve yasama meclisi arasında bütçenin kabulü için bir uzlaşma arayışı gerçekleşmektedir. Böylelikle yasama organı yürütme üzerinde bütçe üzerinden bir denetim ve kontrol mekanizmasını işletmiş olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle TBMM'nin bütçe üzerinden cumhurbaşkanını denetlemesi anayasal düzenlemeler ışığında zor gözükmektedir. Sistem tıkanıklığı ihtimaline karşı anayasa yapıcı cumhurbaşkanı yani yürütme lehine bir tercih yapmak suretiyle çözüm sunmuştur.

4.5.6. TBMM'nin Yürütme Organını Denetim Yetkisi

Parlamentolar, yürütmenin faaliyetlerini denetlemek için bazı denetleme araçlarına sahiptirler. Mevzuatta belirtilen bu yetkiler yürütmenin sahip olduğu yetkilerin hukuk sınırları içerisinde kalmasını ve suiistimallerin önüne geçilmesi amacını taşır. TBMM'nin parlamenter sistemdeki denetim yetkileri ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki denetim yetkilerinin karşılaştırılması ve TBMM'nin hangi denetim araçlarına sahip olduğu sistemin nasıl bir güç dengesi oluşturduğunun anlaşılması açısından önemlidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte yasama organı TBMM'nin denetim yetkilerinde bazı değişikliklere gidilmiştir.

Tablo 13. TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yetkisi

Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları (AY, m.98) (Değişiklik Öncesi)	Madde Kenar Başlığı Yok (AY, m.98)

TBMM “soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması” yollarıyla denetleme yetkisini kullanır. Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir. Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.	TBMM, “meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru” yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir. Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar hakkında 106’ncı maddenin beşinci, altıncı, yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir. Yazılı soru; yazılı olarak en geç on beş gün içerisinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir. Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.

Anayasada yapılan değişiklik sonucunda parlamenter sistemde TBMM’nin bilgi edinme ve denetim yöntemlerinden olan gensoru ve sözlü soru yöntemi kaldırılmıştır. Soru yöntemi ise sadece yazılı soru şeklinde anayasada yeniden düzenlenmiştir. Anayasa değişiklikleri karşılaştırmalı olarak incelendiğinde gensoru ve sözlü soru yönteminin kaldırılması yasamanın denetleme yetkisinde bir sınırlama olarak kabul edilse bile bu iki yöntem parlamenter sistemin önemli denetim araçlarındandır.

Sözlü soru yönteminin kaldırılması yerine aynen varlığını sürdürmesi ve denetim aracı olarak devam ettirilmesinin daha uygun olacağına ilişkin öneriler ifade edilmiştir. TBMM üyelerinin seçtikleri bölge ile ilgili ya da genel olarak herhangi bir bakan ya da cumhurbaşkanı yardımcılarının sorumlu olduğu işlerle ilişkin bilgi alma ya da idari faaliyetlerin aksaklıklarının giderilmesini talep etme imkânının bu yöntemle sağlanması kamuoyunun da bu durumdan daha kolay haberdar olmasını sağlayacak bir yöntem olduğu kabul edilmektedir. Kurumsal anlamda iş ve işlemlerin yeteri kadar etkin yürütülemediği durumlarda milletvekilleri bu sorunları meclis gündemine taşımak suretiyle ilgili ve görevli kişiye sözlü soru sorma imkânına sahipti. Kamuoyunun bu şekilde sorunlardan haberdar olması kamuda yapılan iş ve işlemlerin etkin yürütülmesine katkıda bulunacak bir araç olarak kabul edilmekteydi. Ayrıca sözlü soru yönteminin milletvekili ile bakanlar arasında diyaloga neden olacağı ve diğer vekillerinde bu bilgilendirmeden haberdar olacağı belirtilmiştir. Toplumu ilgilendiren sorulara sözlü cevap yerine yazılı cevap verileceği için sivil toplumun bilgi alması etkilenecektir. Yazılı cevap sadece soruyu soran vekile verildiği için sözlü soru kadar etkili olamayacak ve toplum, diğer milletvekilleri süreci takip edemeyeceklerdir (Yazıcı, 2017). Her ne kadar sözlü soru yönteminin kaldırılması eleştirilse de parlamenter sistemde 2.11.2015 tarihi ile 09.09.2017 tarihleri arasında TBMM ye verilen sözlü soru sayısı 884 iken yazılı soruların sayısı ise 16.255 adettir (Ateş ve Yavuz, 2017: 557). Yazılı soru denetim şeklinin sözlü soruya göre çok daha fazla kullanıldığı görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakan milletvekili ilişkileri parlamenter sisteme göre sınırlı olduğu için sözlü soru yönteminin sistem değişikliği ile daha fazla önem kazanacağı belirtilebilir. Parlamenter sistemde bakana milletvekillerinin ulaşması ve sorunları doğrudan iletmesi resmi bir mekanizmaya gerek kalmadan meclis kulislerinde yapılabilmekteyken cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ve yürütmenin kesin ayrılığı nedeniyle vekillerin bakana ulaşılması bu kapsamda daha zor gözükmemektedir. Bu nedenle milletvekillerinin TBMM üzerinden bakana sözlü soru yöntemiyle sorunları iletmesi bakanın meclise gelmek suretiyle sorulara cevap vermesi yürütme yasama arasında etkileşimin artmasına ve daha etkili bir denetim mekanizmasına imkân sağlaması açısından önemli bir fırsat olarak kabul edilmelidir.

Gensoru, hükümetin yani yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olduğu bir sistemin denetim aracıdır, başkanlık sisteminde cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçildiği ve halka karşı sorumlu olduğu için bu sistemde gensorunun uygulama alanı olmadığı belirtilmiştir

(Akçay, 2016: 56). Yazıcı (2017), gensorunun kaldırılmasının sert kuvvetler ayrılığını sonucu olarak başkanın ya da meclisin birbirlerinin görevlerine son verememelerinden ve güvensizlik oyunun olmamasının doğal bir sonuç olarak değerlendirmektedir. Cumhurbaşkanının göreve gelmede ve görevini sürdürmesinde meclis ile arasında güvenoyu ya da gensoru gibi hukuksal bir bağ olmaması ve cumhurbaşkanının yürütmeyi tek başına temsil etmesi başkanlık sisteminin bir gereğidir (Ulusoy, 2017).

Yazılı soru ve genel görüşme yönteminin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde aynen muhafaza edilmesinin klasik başkanlık sistemlerinde pek görülen bir denetim mekanizması olmadığı belirtilmiştir (Akçay, 2016: 57). Ancak yazılı sorulara bakanların herhangi bir şekilde cevap vermemesi durumunda TBMM'nin herhangi bir hukuki yaptırım uygulayamayacak olması yasama organının yürütme üzerindeki denetim yetkisini zayıflattığı iddia edilmiştir (Seufert, 2018: 14).

TBMM'nin denetim aracı olarak cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların yargılanmasına ilişkin görev ve yetkileri TBMM'nin yürütme organı üzerindeki önemli denetim araçlarından biridir. Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında soruşturma açılması ve yargılanması için Yüce Divana sevk edilmesi yürütme organının yetkilerini kullananların bireysel sorumluluklarının sonucudur. Parlamenter sistem ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yeniden düzenlenen ve tanımlanan bakanlık ve bakanların ayrıca ilk defa oluşturulan cumhurbaşkanı yardımcılarının yargılanmasındaki usul ve esaslar ile soruşturma izni verilmesine ilişkin TBMM'nin görev ve yetkilerinde yapılan değişiklikler bu kapsamda incelenecektir. Meclis soruşturmasıyla ilgili anayasa düzenlemeleri karşılaştırıldığında meclisin yetki ve görevleri şu şekildedir:

Tablo 14. Meclis Soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile Bakanların Yargılanması

Meclis soruşturması (AY, m.100) (Değişiklik Öncesi)	Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekâlet ve bakanlar (AY, m.106/5,6,7,8,9)
“Başbakan veya bakanlar” hakkında, TBMM üye tamsayısının en az “onda birinin”	“Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar” hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri

vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oyla karara bağlar. Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının “salt çoğunluğunun” gizli oyuyla alınır.	iddiasıyla, TBMM üye tamsayısının “salt çoğunluğunun” vereceği önergeyle “soruşturma açılması” istenebilir. Meclis, önergeyi ... üye tamsayısının “beşte üçünün” gizli oyuyla “soruşturma açılmasına karar” verebilir. TBMM, üye tamsayısının “üçte ikisinin” gizli oyuyla “Yüce Divana sevk kararı” alabilir. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda “yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden” yararlanırlar.

Parlamente sistemde başbakan ve bakanlar hakkında yapılan soruşturma olarak belirtilen meclis soruşturması, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile cumhurbaşkanı yardımcılar ve bakanlar hakkında yapılan soruşturma olarak belirlenmiştir. Değişiklik öncesi ve sonrasındaki anayasa değişikliği incelendiğinde parlamente sistemde meclis soruşturması açılması için TBMM üye sayısının (550) onda biri ile yani 55 milletvekilini talebi ile başbakan ve bakanlar hakkında soruşturma açılması istenebilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile cumhurbaşkanı yardımcılar ve bakanlar hakkında soruşturma açma talebi TBMM üye sayısının (600) salt çoğunluğuyla (301) mümkündür. Soruşturmanın açılabilmesinin kabulü için parlamente sistemdeki düzenlemede salt çoğunluk yeterli iken cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile meclis 3/5 çoğunluğun (360) kararı gereklidir. Ayrıca cumhurbaşkanı yardımcılar ile bakanların Yüce Divanda yargılanması için TBMM’nin üye tamsayısının 2/3’ünün kabulü ile mümkündür. Parlamente sistemde başbakan ve bakanların Yüce Divana sevk için salt çoğunluk yani 550 vekilin 276’sının kabulü yeterliydi. Bu karşılaştırmaların sonucu olarak

TBMM'nin meclis soruşturması açma yetkisinin sayısal olarak zorlaştırıldığı belirtilebilir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında soruşturma süreci için, 301 vekilin önerge vermesi, soruşturma açılması için de 360 vekilin kabul etmesi gereklidir. Soruşturma açılması kararından sonra 400 milletvekilinin onayı ile cumhurbaşkanı yardımcılarını ve/ya bakanların Yüce Divan'a sevkı mümkündür. Her ne kadar yapılan bu düzenlemelerin yasama organının soruşturma açabilmesi açısından yürütme üzerinde bir denetim yetkisi olduğunu gösterse de soruşturma açılması için belirlenen çoğunluk, yapılan değişiklik sonrasında yasamanın denetim yetkisini pratikte zorlaştırıldığı belirtilmiştir (Yazıcı, 2017). Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların TBMM tarafından denetlenmesini için belirlenen bu nitelikli çoğunluk ile denetlenmesinin kâğıt üzerinde yani teorik olarak mümkün ancak pratikte uygulanması zor olan bir denetim aracına dönüştürüldüğü belirtilmiştir (Coşkun, 2017: 13).

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görev suçları meclis soruşturma konusu olabilmekte, ancak adi suçları bakımından ise milletvekili dokunulmazlığından yararlanmaktadırlar (AY, m.106). Cumhurbaşkanının atadığı memurlar olan cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yasama dokunulmazlığı verilmesi de onlara ayrı bir koruma getirmiştir. Atanma ile göreve gelen cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlara adi suçlara ilişkin yasama dokunulmazlığı verilmesinin doğru olmadığı ancak seçimle göreve gelen bir cumhurbaşkanı yardımcısı olması durumunda bu dokunulmazlığın anlam ifade edeceği belirtilmiştir (Erdoğan, 2016). Bu düzenlemeler dikkate alındığında seçimle göreve gelmemiş cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların milletvekilleri gibi yasama dokunulmazlığına sahip olması yürütme organının bir parçası olan bazı görevlilere ciddi anlamda bir koruma zırhı getirdiği belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görev suçlarında hem meclis soruşturması açılması, yargılanmasına karar verilmesinde belirlenen karar yeter sayıları hem de adi suçlarda yasama dokunulmazlığı verilmesi yürütmenin atanma ile göreve gelen yöneticilerine ciddi anlamda koruma getirildiği belirtilebilir. Bakan ve cumhurbaşkanı yardımcılarının atanma yoluyla görevlendirildiği ve seçilmiş olmadığı göz önüne alındığında sistem değişikliği öncesindeki anayasal düzenlemede seçilmiş olan bakanlardan daha fazla korunduğu kabul edilebilir. Yasama organının soruşturma açma ve karar vermede önceki anayasa düzenlemesine göre bu süreci işletmesi daha zor gözükmektedir.

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin TBMM'nin yetkilerine bakılacak olursa:

Tablo 15. Cumhurbaşkanının Cezai Yargılama Usulü

Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu (AY, m.105) (Değişiklik Öncesi)	Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu (AY, m.105)
Cumhurbaşkanı, “vatana ihanetten dolayı” TBMM üye tamsayısının en az “üçte birinin” teklifi üzerine, üye tamsayısının en az “dörtte üçünün” vereceği kararla suçlandırılır.	Cumhurbaşkanı hakkında, “bir suç işlediği” iddiasıyla TBMM üye tamsayısının “salt çoğunluğunun” vereceği önergeyle “soruşturma açılması” istenebilir. Meclis, üye tamsayısının “beşte üçünün” gizli oyuyla “soruşturma açılmasına” karar verebilir. TBMM, üye tamsayısının “üçte ikisinin” gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanının görevi sona erer. Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır.

TBMM’nin önemli bir denetim aracı da cumhurbaşkanının işlediği suçlar nedeniyle Yüce Divana sevk edilmesidir. Anayasaya göre, cumhurbaşkanı hakkında işlediği bir suç nedeniyle cezai soruşturma açılması talebi için TBMM’nin salt çoğunluğunun kararı, soruşturma açılması için 3/5 çoğunluk ve Yüce Divana sevk için 2/3 nitelikli çoğunluk aranması TBMM’nin denetim yetkisini kısıtladığı belirtilmiştir. Parlamenter sistemde sadece vatana ihanet suçlamasıyla yargılanabilecek olan cumhurbaşkanı TBMM üye sayısının (550) 1/3’nün (184) teklifi ve 3/4’nün (413) kararı ile yargılanabilmekteydi. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet

sistemiyle TBMM’de cumhurbaşkanı aleyhine soruşturma açma, sadece suç isnadının araştırılmasını sağlamaya yönelik bir inceleme talebi için bile üye tamsayısının 3/5 çoğunluğu gereklidir. Bu durum TBMM’nin cumhurbaşkanını denetleme yetkisini zorlaştırdığı ve cumhurbaşkanına geniş bir dokunulmazlık zırhı getirdiği ifade edilmiştir (Selin, 2016: 65). Cumhurbaşkanının aynı zamanda siyasi parti başkanı olduğu durumlarda, partisinin milletvekili listelerini bizzat kendisinin belirleyecek olması ve partisinin seçim sonucunda meclis çoğunluğunu elde etmesi durumunda meclisi de kontrol eden bir güç haline gelebileceği göz önüne alındığında TBMM’nin yürütme üzerindeki denetim yetkisinin, pratikte uygulanmasının zor olduğu belirtilmiştir (Türmen, 2016: 91). Ancak anayasadaki bu hüküm sadece aktif olarak görevde olan cumhurbaşkanının soruşturulmasını düzenleyen bir hüküm değildir. Görevi sona ermiş bir cumhurbaşkanı hakkında da bu anayasa hükmünün geçerli olduğu göz önüne alındığında daha sonraki süreçte yani meclis çoğunluğu ve meclisteki siyasi parti yapısının değiştiği durumlarda cumhurbaşkanı meclis tarafından Yüce Divana her zaman sevk edilebileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Cumhurbaşkanı için suçlar arasında bir ayırım yapılmaması yani suçların eşdeğer tutulması, (adi suç ile görev suçu olan vatana ihanet) basit bir suç için bile anayasada öngörülen nitelikli çoğunluk gerektirmesi cumhurbaşkanının yargılanmasını kolaylaştırmaktan ziyade zorlaştırdığı belirtilmiştir (Coşkun, 2017: 21).

ABD başkanlık sisteminde başkanın yargılanıp görevden alınabilmesi için, vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla suçlanması ve mahkûm olması durumunda, görevine son verilecektir (ABD Anayasası m.3, bölüm 4). ABD başkanlık sisteminde başkanın kongre tarafından suçlanması yani hakkında soruşturma açılabilmesi için Temsilciler Meclisi’nin salt çoğunluğu gereklidir (Tunçkaşık, 2017: 99). Meclisin 435 olan üye sayısının 218’inin kabulü ile ABD başkanı hakkında soruşturma açılabilir. Başkan hakkında soruşturma açma yetkisi temsilciler meclisine aittir (ABD Anayasası m.1 bölüm 2). Başkan hakkında soruşturmanın neticesinde nihai karar verme yetkisi senatoya aittir. Senato üye sayısının 2/3’nün kararı ile başkanın mahkûmiyetine ve görevinin sonlanmasına karar verir. (ABD Anayasası m.1 bölüm 3) Burada senato yüksek mahkeme gibi yargılama yapıp karar vermektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının suçlanma ve yargılanması ile ABD başkanlık sisteminde başkanın suçlanma ve yargılanması için meclisten istenen çoğunluk farklıdır. Cumhurbaşkanını hakkında soruşturma açılmasına karar verilmesi için TBMM’nin 3/5

çoğunluk gerekirken ABD başkanı için meclisin salt çoğunluğunun kararı soruşturma açılması için yeterlidir. Bu kurallar karşılaştırıldığında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açma kararının alınması zorlaştırılmıştır.

Yasama organı TBMM'nin yürütme üzerindeki denetim yetkisine ilişkin başka bir araç ise; OHAL ilanına ilişkin denetim yetkisidir. Cumhurbaşkanının ilan ettiği OHAL ilanı kararı, kararın verildiği gün resmî gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur. TBMM gerekli gördüğü takdirde OHAL'in süresini kısaltabilir, uzatabilir veya OHAL'i kaldırabilir (AY, m.119/2-3). Cumhurbaşkanının tek başına vermiş olduğu OHAL ilanı kararı TBMM tarafından süre yönünden denetlenebileceği gibi, TBMM OHAL'i tamamen kaldırma yetkisine de sahiptir. Ayrıca TBMM, OHAL döneminde çıkarılan CBK'ları denetleme imkanına sahiptir. OHAL sürecinde çıkarılan CBK'lar üç ay içinde TBMM'de görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan CBK kendiliğinden yürürlükten kalkar (AYm.119/7). Bu hüküm gereği cumhurbaşkanının, OHAL döneminde çıkardığı kararnameler TBMM tarafından denetlenebilecektir. Bu denetlemenin şekli ise TBMM kararnameleri kabul etmek suretiyle onaylayabileceği gibi ret etmek suretiyle bu düzenleyici işlemin uygulanmasına son verebilir. Böylece yürütme organının başı olan cumhurbaşkanının çıkarmış olduğu bir düzenleyici işlem yasama organı tarafından denetlenmiş olmaktadır.

Olağan dönemde çıkarılan CBK'lar TBMM tarafından denetimine tabi değildir. Ancak OHAL dönemindeki CBK'lar için siyasi bir denetim mekanizmasının olması önemlidir. Parlamenter sistemde yürütme tarafından çıkarılan bütün KHK'lar TBMM'nin denetimine tabi iken, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının çıkardığı olağan dönem CBK'lar için sadece Anayasa Mahkemesi denetimi getirilmiştir. Bu kapsamda bakıldığında TBMM'nin siyasi denetim yetkisi olağan dönem kararnameler için kaldırılmış ve sadece hukuksal denetim imkânı getirilmiştir.

TBMM'nin yürütme organını denetim yetkisi anayasa da belirtilen hususlarla sınırlı değildir. TBMM'de kurulan komisyonlar vasıtasıyla yürütmenin icraatları denetlenebilmektedir. Ayrıca TBMM'ye bağlı bir kuruluş olan Kamu Denetçiliği Kurumu, kamu kurumlarının işleyişinden kaynaklanan sorunların tespiti ve çözüm önerileri ile yürütme üzerinde bir denetim imkânına sahiptir. Sayıştay, TBMM adına kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderlerinin denetlenerek hazırladıkları raporları meclise sunmaktadırlar. Sayıştay'ın kamu kurumlarının harcamalarına ilişkin yapmış olduğu bu denetim yasama organının yürütme

üzerinde kullanabileceği ayrı bir denetim mekanizmasıdır. Ancak bu denetimin TBMM adına yapılıyor olsa bile kurumun yapısı ve işleyişi açısından yürütmenin kontrolünde olduğu söylenebilir. Yürütmeden bağımsız bir yapı oluşturulması TBMM'nin yürütme üzerindeki denetim gücünü arttıracaktır. Bunlara ek olarak kamu iktisadi kuruluşları da TBMM tarafından anayasadaki görevleri kapsamında denetlenebilmektedir.

4.5.7. TBMM'nin Yargı Organına Üye Seçime Yetkisi

Demokratik ülkelerde yasama organının yüksek yargı mensuplarının seçimine ilişkin birtakım görevleri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında anayasada yasama ve yürütmenin yargı mensuplarının seçilmesine ilişkin görev ve yetkilerinde değişiklikler yapılmıştır. Parlamenter sistem döneminde yürütmenin bir parçası olan ve tarafsız bir cumhurbaşkanına bırakılan yargı organına üye seçimine ilişkin durum ciddi anlamda bir değişikliğe uğramamıştır. Cumhurbaşkanının parlamenter sistemde var olan yargı organına üye seçimine ilişkin konumu cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde benzer şekilde devam ettirilmiş bu durumun sonucu olarak yasama organı karşısında yürütmenin daha güçlü kılındığı belirtilmiştir. Özellikle HSK'nın yapısında yapılan değişiklik ile üye seçiminde değişikliğe gidilmiştir.

Anayasanın hükümlerine bakılacak olursa:

Tablo 16. TBMM'nin HSK'ya Üye Seçimi Usulü

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (AY, m.159) (Değişiklik Öncesi)	Hâkimler ve Savcılar Kurulu (AY, m.159)
HSYK “yirmi iki asıl ve on iki yedek” üyeden oluşur; “üç daire” halinde çalışır. Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabîi üyesidir. Kurulun, “dört asıl üyesi” ... cumhurbaşkanınca, “üç asıl ve üç yedek üyesi” Yargıtay üyeleri arasından “Yargıtay Genel Kurulunca”, “iki	HSK, “on üç” üyeden oluşur; “iki daire” hâlinde çalışır. Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabii üyesidir. Kurulun, “üç üyesi” ... adli yargı hâkim ve savcılar arasından, “bir üyesi” ... idari yargı hâkim ve savcılar arasından “cumhurbaşkanınca”; “üç

asıl ve iki yedek üyesi” Danıştay üyeleri arasından “Danıştay Genel Kurulunca”, “bir asıl ve bir yedek” üyesi “Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulunca” kendi üyeleri arasından, “yedi asıl ve dört yedek üyesi” ... “adlî yargı hâkim ve savcılarınca”, “üç asıl ve iki yedek” üyesi ... “idarî yargı hâkim ve savcılarınca”, “dört yıl” için seçilir.	üyesi” Yargıtay üyeleri, “bir üyesi” Danıştay üyeleri, “üç üyesi” ... hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından “TBMM” tarafından seçilir.

1982 Anayasasının ilk düzenlemesinde HSYK, 7 asıl ve 5 yedek üyeden oluşturulmuştur. Bu üyelerden adalet bakanı kurul başkanı ve müsteşar ise kurulun tabii üyesi olarak belirlenmişti. Kurulun üç asıl ve üç yedek üyesi Yargıtay Genel Kurulunun, iki asıl ve iki yedek üyesi Danıştay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından belirledikleri adaylar içerisinde cumhurbaşkanınca seçilmekteydi (AY, m. 159). 2010 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle HSYK’nın üye sayısı 22’ye çıkarıldı. Adalet bakanı ve müsteşarı kurulun üyesi olarak devam etmekle beraber Cumhurbaşkanı 4 üyeyi, Yargıtay 3 üyeyi, Danıştay’da 2 üye, Türkiye Adalet Akademisi’de 1 üyeyi seçme hakkına sahipti. Diğer üyelerin 7’si adli hâkim ve savcılar, 3’ü ise idari hâkim ve savcılar tarafından seçimlerle belirlenmekteydi.

Anayasanın değişiklik öncesi düzenlemesinde yasama organı TBMM’nin HSK’ya önceki adıyla HSYK’ya herhangi bir üye seçme yetkisi bulunmamaktaydı. Cumhurbaşkanı ise dört üyeyi seçme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan anayasal düzenleme ile TBMM, HSK’ya 7 üye seçmektedir. TBMM’ye verilen HSK’ya üye seçme yetkisi parlamenter sistemle kıyaslandığında çok önemli bir düzenlemedir. HSK’ya yasama organının üye seçmesi TBMM’nin daha önce sahip olmadığı bir yetkiyi elde etmesi açısından yetkilerinde bir artış olarak kabul edilebilir. Cumhurbaşkanı ise iki doğal üye olan bakan ve bakan yardımcısı atayarak diğer dört üyeyi seçmek suretiyle 6 üyenin belirlenmesinde yetkisi bulunmaktadır. Yargı organlarının kendi içerisinde HSK’ya üye seçme yetkisi kaldırılmıştır.

Diğer yargı organlarına üye seçimine ilişkin TBMM’nin sahip olduğu yetkilere bakılacak olursa durum şöyledir;

Anayasa Mahkemesi 15 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin sadece 3'ünü yasama organı TBMM seçecektir. Diğer 12 üyenin tamamını cumhurbaşkanı seçecektir. Anayasa Mahkemesine ilişkin yapılan değişiklik sadece üye sayısının 15'e düşürülmesiyle sınırlı olup üye seçilme usulünde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Askeri mahkemeler kaldırıldığı için Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesinden üye atanması olmayacağı için üye sayısı 15'e düşmüştür.

Tablo 17. TBMM'nin Anayasa Mahkemesine Üye Seçimi

Anayasa Mahkemesi (AY, m.146) (Değişiklik Öncesi)	Anayasa Mahkemesi (AY, m.146)
Anayasa Mahkemesi “on yedi” üyeden kurulur. TBMM; “iki üyeyi” Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, ... “bir üyeyi” ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri ... adaylar arasından seçer. Cumhurbaşkanı; “üç üyeyi” Yargıtay, “iki üyeyi” Danıştay, “bir üyeyi” Askerî Yargıtay, “bir üyeyi” Askerî Yüksek İdare Mahkemesi genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından ... “üç üyeyi” Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarından; “dört üyeyi” üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer.	Anayasa Mahkemesi “on beş” üyeden kurulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi; “iki üyeyi” Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, ... “bir üyeyi” ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından ... gizli oylamayla seçer. Cumhurbaşkanı; “üç üyeyi” Yargıtay, “iki üyeyi” Danıştay ... “üç üyeyi” Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarından “dört üyeyi” üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer.

Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesine yasama organı TBMM sadece 3 üye seçebilirken cumhurbaşkanı 15 üyenin 12'sini seçmektedir. Bu düzenleme anayasanın sistem değişikliği öncesinde ki düzenleme ile üye sayısı dışında aynıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişte kuvvetler arasındaki denge ve denetleme mekanizması açısından üye seçiminin yeniden düzenlenmesi sistemin ruhuna daha uygun olacağı belirtilebilir. Yüksek yargı organı Yargıtay ve Danıştay'ın doğrudan Anayasa Mahkemesine üye seçebilmesinin sağlanması, ayrıca yasama organı TBMM'nin de üye seçme sayısının artırılması kuvvetler arasındaki denge ve denetim mekanizmasının sağlanmasını kolaylaştırması açısından önemlidir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecindeki tartışmalara ve eleştirilere bakıldığında en önemli konulardan bir tanesinin ABD başkanlık sisteminde yüksek yargıya üye seçilmesinde meclisin onama yetkisinin, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde olmamasıdır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde en azından üye seçimindeki ağırlığın cumhurbaşkanında olmasını dengeleyecek bir düzenleme yapılarak sistemdeki “denge ve denetim” daha optimum hale getirilebilirdi. Anayasa Mahkemesindeki üye sayısının 15 olarak kabulü üzerinden bir kurgulama yapılması gerekirse Yargıtay 2 üyeyi ve Danıştay 2 üyeyi, 1 üyeyi de avukatlar arasından Barolar Birliği seçmek suretiyle AYM'nin 5 üyesi yüksek yargı organları ve baro tarafından; TBMM'de AYM'nin 5 üyesini seçmesine; cumhurbaşkanı da kalan 5 üyeyi seçecek şekilde bir AYM yapısı kurgulanabilirdi. Bu doğrultuda bir düzenleme yargı organının bağımsızlığı konusunda gündeme gelen eleştirilerin giderilmesinde önemli bir etki oluşturabilirdi.

Danıştay ve Yargıtay'a üye seçilmesinde yasama organı TBMM'nin herhangi bir yetki ve görevi yoktur.

4.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme Organında Yapılan Değişikliklerin Görev ve Yetki Bakımından Değerlendirilmesi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte asıl köklü değişiklikler yürütme organında ve idari teşkilatlanmada yapılmıştır. Parlamenter sistemdeki düalist yürütme yapısı yerine başkanlık sistemi esaslı tekli bir yürütme modeline geçilmek suretiyle yürütme organı ve idari teşkilat yapısı yeniden yapılandırılmıştır. Yeniden yapılandırılan yürütme organında

meydana gelen değişiklikler ile yürütmenin görev ve yetki kapsamı ve sınırları cumhurbaşkanlığı hükmet sistemine göre yeniden belirlenmiştir.

4.6.1. Cumhurbaşkanının Seçimleri Yenileme Yetkisi ile TBMM ve Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Birlikte Yapılması

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini ABD başkanlık sisteminden ayıran en önemli unsurlardan birisi yasama ve yürütme organlarının birbirlerinin görevlerine seçimleri yenilemek suretiyle son verebilmeleridir. Başkanlık sistemlerinde özellikle de ABD başkanlık sisteminde, sistemin temelini oluşturan kuvvetlerin sert bir biçimde ayrılmasının ve her iki organın meşruiyetini doğrudan halktan almasının sonucu olarak organlar birbirlerinin görevlerine son veremezler. Seçilen organların görevine son verme yargılanmaya ilişkin kararlar hariç ancak halk tarafından yapılır. Bu nedenle yasama ve yürütme organı, olağan seçim dönemi tamamlanıncaya kadar istisnai durumlar hariç görevlerini yerine getirirler. Meşruiyetlerini halktan alan her iki organın görev süresi, yapılacak dönem sonu seçimlerine kadar kesintisiz devam eder. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise hem cumhurbaşkanına hem de TBMM'ye seçimleri döneminden önce yani erken seçim kararı ile yenileme yetkisi verilmiştir. Her iki organa verilen bu yetkinin nasıl kullanılacağı, organların yetki bakımından birbirlerine karşı yetki üstünlüğü olup olmadığının belirlenmesinde belirleyici unsur olacaktır.

Anayasanın değişiklik öncesi ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sonrası hükümleri incelenecek olursa aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır.

Tablo 18. Cumhurbaşkanının Seçimleri Yenileme Yetkisi

TBMM seçim dönemi ve TBMM seçimlerinin Cumhurbaşkanınca yenilenmesi (AY, m.77,116) (Değişiklik Öncesi)	TBMM ve Cumhurbaşkanını seçim dönemi ve seçimlerinin yenilenmesi (AY, m. 77,116)

Türkiye Büyük Millet Meclisinin seçimleri “dört yılda” bir yapılır. Meclis, bu süre dolmadan “seçimin yenilenmesine karar verebileceği” gibi, “Anayasada belirtilen şartlar altında” “cumhurbaşkanınca” verilecek karara göre de “seçimler yenilenir”. Süresi biten milletvekili yeniden seçilebilir. Yenilenmesine karar verilen Meclisin yetkileri, yeni Meclisin seçilmesine kadar sürer. m.116: Bakanlar Kurulunun, ... güvenoyunu alamaması ve ... güvensizlik oyuyla düşürülmesi hallerinde; kırk beş gün içinde yeni bakanlar kurulu kurulamadığı veya kurulduğu halde güvenoyu alamadığı takdirde cumhurbaşkanı, TBMM başkanına danışarak, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Başbakanın güvensizlik oyu ile düşürülmeden istifa etmesi üzerine kırk beş gün içinde veya yeni seçilen TBMM Başkanlık Divanı seçiminden sonra yine kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulunun kurulamaması hallerinde de Cumhurbaşkanı TBMM başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.	Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri “beş yılda” bir aynı günde yapılır m.116: TBMM, üye tamsayısının “beşte üç” çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. “Cumhurbaşkanının” “seçimlerin yenilenmesine” karar vermesi halinde, “Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi” ile “Cumhurbaşkanlığı seçimi” “birlikte” yapılır. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir. Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder. Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır.

Parlamentar sistemde TBMM seçimleri 4 yılda bir yapıldığı halde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle bu süre 5 yıla çıkarılmıştır. Parlamentar sistemde yasama organı TBMM yasama süresi tamamlanmadan önce milletvekillerinin mecliste yeterli çoğunluğu sağladıkları takdirde kendi seçimlerinin yenilenmesine karar vermektedir. Yürütme organının bir parçası olan cumhurbaşkanı ise TBMM seçimlerini anayasada belirlenen şartların gerçekleşmesi halinde TBMM seçimlerini dönem bitmeden yenileme yetkisine sahipti. Cumhurbaşkanının bu yetkisi şarta bağlı bir yetki olup bu şartlar gerçekleşmeden seçimleri yenileme yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanının seçimleri yenileyebilmesi için, bakanlar kurulunun TBMM’den güvenoyu alamaması, bakanlar kurulunun gensoru oylaması sonucunda düşürülmesi, başbakanın istifa etmesi ve TBMM başkanlık divanı seçiminden sonra, kırk beş gün içinde bakanlar kurulunun kurulamaması durumlarında söz konusu olmaktadır. Parlamentar sistemde siyasi sorumsuz ve tarafsız olan cumhurbaşkanı yürütme organının bir parçası olarak belli şartların gerçekleşmesi durumunda TBMM seçimlerini yenilemeye karar vermektedir. Cumhurbaşkanının aldığı bu karar hiçbir şekilde cumhurbaşkanının görev süresini etki etmemektedir. Burada önemli olan husus TBMM’ye karşı sorumlu olan hükümetin kurulamaması ya da güvensizlik oyu ile düşürülmesi sonucunda yeniden hükümetin kurulamaması durumlarında geçerli olacak bir yetki söz konusuydu. Kısaca cumhurbaşkanına verilen bu yetki şarta bağlanmıştı ve sınırsız bir yetki değildi.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle başkanlık sistemi temelli bir yürütme modeli kabul edilmesine rağmen başkanlık sistemlerinden farklı bir usul benimsenmiştir. Başkanlık sisteminin temel özelliklerinden biri hiçbir organ diğer organın görevine süresi tamamlanıncaya kadar son verememesi ilkesine dayanır. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş anayasasında hem yasama hem de yürütmeye seçim dönemi bitmeden aynı anda seçimlere gitmek şartı ile seçimlerin yenilenmesi yetkisi verilmiştir. Bu yetkisinin sonucu olarak TBMM, üye tamsayısının 3/5’nin çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. TBMM’nin böyle bir karar alması sonucunda hem TBMM milletvekilleri seçimleri hem de cumhurbaşkanlığı seçimlerinin birlikte yapılması kararlaştırılmıştır. Yürütme organı olarak cumhurbaşkanı da istediği takdirde seçimlerin yenilenmesine karar verebilir, bu durumda hem TBMM hem cumhurbaşkanı seçimleri birlikte yapılır. Görüldüğü üzere her iki organ seçimleri yenilemek suretiyle kendi görevlerine de son vermek suretiyle seçimleri yenileyebilmektedirler.

Parlamentar sistemdeki cumhurbaşkanına verilen sınırlı ve şarta bağlı olarak meclisin seçimlerini yenileme yetkisi, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı herhangi bir şarta bağlı olmadan istediği takdirde TBMM seçimlerini yenileyebilme yetkisine dönüşmüştür. Cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesine karar verdiğinde kendi görevi de sona erecektir. Burada tek şart cumhurbaşkanı kendi görevine de son verecek olması nedeniyle halk nezdinde yeniden seçilebilecek bir durumda olmadığı müddetçe seçimlerin yenilenmesine karar vermesinin zor olduğudur. Seçimlerin yenilenmesi yetkisinin bir sonucu olarak cumhurbaşkanına üçüncü kez aday olma ve seçilmesi durumunda ülkeyi yönetme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda, cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilmektedir. Cumhurbaşkanının sadece iki dönem cumhurbaşkanlığı yapabileceği şartı bu şekilde esnetilmiştir. Cumhurbaşkanının üye olduğu ya da başkanı olduğu partinin TBMM de yeterli çoğunluğa sahip olduğu durumlarda cumhurbaşkanının ikinci döneminde mevcut cumhurbaşkanının üçüncü kez seçilmesi için erken seçim kararı almak suretiyle iki dönem kuralını değiştirebileceğini belirtmekte fayda vardır.

Görüldüğü üzere TBMM'nin seçimleri yenilemek suretiyle cumhurbaşkanının görevini sona erdirebilmesi için nitelikli bir çoğunluk yani TBMM'deki 600 milletvekilinin en az 360'ının kararına bağlıdır. TBMM açısından alınması zor bir karar olarak gözükmektedir. Cumhurbaşkanı ise doğrudan kendi iradesine bağlı olarak bu kararı alabilecektir. Cumhurbaşkanının tek kişi olarak seçimlerin yenilenmesine ve 600 milletvekilinin görevine son verebilirken, TBMM'nin ancak 360 milletvekilinin kararı ile cumhurbaşkanının görevine seçimleri yenilemek suretiyle son verebiliyor olması eleştirilmiştir.

Cumhurbaşkanına ABD başkanlık sisteminde olmayan ve yasama organının görevine son verebilme yetkisinin verilmesi başkanlık sistemleriyle çelişkili bir durum olduğu belirtilmiştir. Cumhurbaşkanına parlamenter sistemdeki gibi şarta bağlı olmadan tek başına alacağı bir kararla meclisin görevine son verebilme yetkisi, eğer cumhurbaşkanı halk nezdinde tekrar seçilebilecek bir konumdaysa mevcut meclis çoğunluğunu değiştirmek için bu yetkiyi kolaylıkla kullanabilecektir. Bu yetkiyi ancak ilk döneminde kullanabilecektir. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimleri yenilemesi durumunda cumhurbaşkanı tekrar aday olamayacağı için bu yetkiyi kullanması zor gözükmektedir. Burada cumhurbaşkanına yani yürütmeye önemli bir yetki verilmiştir. Seçimlerin birlikte yenileniyor olması bu yetkiyi

kullanacak organın ciddi bir hesap yapmasını gerektirmesi açısından olumlu bir düzenlemedir. Cumhurbaşkanına her ne kadar kendi seçimlerini yenilemek durumunda kalıyor olsa bile TBMM'nin seçimlerini yenileme yetkisinin verilmesi ve ikinci döneminde sadece TBMM'nin seçimleri yenileme kararı vermesinde tekrar aday olabilecek olması cumhurbaşkanına verilmiş önemli yetkililerdir.

Tablo 19. Seçimlerin Aynı Günde Yapılması

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanının Seçim Dönemi (AY, m.77)
TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir aynı günde yapılır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte hem cumhurbaşkanlığı seçimleri hem de yasama organının yani milletvekillerinin seçilmesi aynı günde birlikte yapılacaktır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde uygulanacak olan TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı günde birlikte yapılması cumhurbaşkanının partisinin mecliste yeterli çoğunluğu sağlama çabasına yönelik bir düzenleme olduğu belirtilmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin sadece gücün ayrılmasını değil aynı zamanda kuvvetlerin bir siyasi düşünce tarafından kontrol edilmemesini de içerir. Bu durumun sonucu olarak ABD başkanlık sisteminde başkanın ve yasamanın görev süreleri ile seçimlerin yapılma dönemleri farklıdır. Örneğin başkan 4 yıl için seçilirken iki meclisli olan ABD başkanlık sisteminde, temsilciler meclisi üyeleri 2 yıl, senato üyeleri 6 yıl için seçilir ve iki yılda bir senato üyelerinin 1/3'ü yenilenir. Başkan ise 4 yıllığına seçilir (Hüseyin, vd. 2017: 107). Devlet başkanı ile meclis üyelerinin aynı günde yapılan seçimlerle belirlenmesinde seçmenlerin odak noktasının başkan olduğu ve bunun sonucu olarak meclis üyelerinin seçiminde de başkanın desteklediği partiye oy verme eğiliminin arttığı kabul edilmektedir. Böylece meclis çoğunluğunun başkanın desteklediği partide olma ihtimalini arttırmaya yönelik bir sonucu doğurabilecektir. Bu ise şekli anlamda olmasa bile öz olarak yasama ve yürütme gücünün bir merkezde toplanmasına yol açacak niteliktedir (Anayurt ve vd., 2019: 194). Parlamenter sistemde mecliste kendisini destekleyen çoğunluğu elde etmiş cumhurbaşkanı veya başbakan hem yürütmeyi hem de yasamayı tek başına bütünüyle kontrol

edebilme imkânına zaten sahiptir. Hem bakanları hem de iktidar partisinin milletvekillerini bizzat belirleme yetkisine sahip olan bir başbakan kendi siyasi görüşündeki bir cumhurbaşkanı ile yürütme ve yasamaya ilişkin tüm önemli kararları tek başına kendisi alabilmekte yani her iki kuvvete aynı anda sahip olabilmektedir. Bu durumu engelleyecek sistem içerisinde bir denetim mekanizmasının olmadığı belirtilmiştir. Yasamaya hâkim olma açısından, halkın seçtiği ve mecliste kendisini destekleyen çoğunluğu da bulunan bir cumhurbaşkanının parlamenter sistemde de tek adamlığa gidebileceği gerçeği göz önüne alındığında, şartlar cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile parlamenter sistem açısından aynı riskleri barındırdığı belirtilebilir (Ulusoy, 2017).

Cumhurbaşkanı seçimleri ile TBMM seçimlerinin aynı günde yapılmasının kararlaştırılmasında cumhurbaşkanını destekleyen adayların TBMM’de de aynı siyasi parti adaylarını desteklemek amacıyla meclisteki parti çoğunluğunun cumhurbaşkanının partisinde olmasını amaçlandığı açıktır. ADB başkanlık sistemindeki farklı seçim dönemleri ve belli aralıklarla meclisin belli bir kısmının yenilenmesinin amacı, kuvvetler ayrılığı ilkesinin sadece organların ayrılığıyla sınırlanmaması aynı zamanda bir siyasi görüşün hem meclise hem de yürütmeye hâkim olmasını engellemeye yöneliktir. Bu açıdan bakıldığında cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi cumhurbaşkanının partisinin aynı zamanda TBMM’de de çoğunluğu sağlamasına yönelik bir çabanın ürünü olduğu belirtilebilir. Bu durumun gerekçesi olarak TBMM ile cumhurbaşkanının uyumlu çalışmasının amaçlandığı belirtilmiştir. TBMM ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin farklı zamanlarda yapılması durumunda, cumhurbaşkanının partisi değişken siyasi konjonktürün sonucu olarak süreç içerisinde partisine desteğin azalması ve buna bağlı olarak meclisteki çoğunluğu elde edemeyeceği ihtimalidir. ABD’de son elli yılda yapılan ara seçimlerde (senatonun her iki yılda bir yapılan seçimlerle 1/3’ünün değişmesi kuralı) başkanın partisinin seçimlerde yeterli desteği alamadığı ve sonuç olarak başkan ile kongrenin karşı karşıya gelmesi sonucunu doğurduğu belirtilmektedir (Akıncı, 2020: 18). Topal ördek olarak da adlandırılan bu durum nedeniyle TBMM ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı anda yapılarak yürütme ile yasamanın karşı karşıya gelmesi engellenmeye çalışılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının TBMM ile çatışmasını doğurabilecek birçok duruma zaten anayasada çözüm üretilmiştir. Örneğin, bütçe, üst düzey atamaların meclis onayı gerektirmemesi gibi. Bu durumlara ek olarak ayrıca TBMM’de cumhurbaşkanının partisinin çoğunluğu sağlanması için seçimlerin aynı günde yapılması

kararlaştırılmıştır. Ancak seçimlerin aynı gün yapılması her zaman TBMM çoğunluğunun cumhurbaşkanının partisinde olması sonucunu doğurmayaabilir. Seçimlerin aynı gün yapılması yüksek ihtimalle cumhurbaşkanı lehine sonuçlanacağını belirtmekte de fayda var. Popüler olmayan bir siyasi parti adayının cumhurbaşkanlığını kazanması da çok mümkün değildir. Sonuç olarak anayasa koyucu yürütmeye uygun bir yasama çoğunluğu oluşturma amacıyla seçimlerin aynı günde yapılmasını kararlaştırmıştır. Bu düzenlemeden yürütme organına öncelik verildiği sonucunu çıkarabiliriz. Aksi takdirde seçimlerin farklı zamanda yapılması suretiyle kuvvetler arasında bir dengeleme yapıldığı belirtilebilirdi.

4.6.2. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Bakanlar ile st Kademe Kamu Görevlilerini Atama yetkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte cumhurbaşkanı, yürütme organının tek temsilcisi olması nedeniyle parlamenter sistemdeki bakanlar kurulu kaldırılmış ve bakanların yetki ve atanma prosedürleri değiştirilmiştir. Ayrıca cumhurbaşkanına vekâlet edecek ve görevlerinde yardımcı olacak cumhurbaşkanı yardımcılığı müessesesi kurulmuştur. Bu değişimlerin sonucu olarak st düzey kamu görevlilerinin atanma usulleri de değiştirilmiş ve cumhurbaşkanına herhangi bir makam ya da organın onay ve tensibine gerek duymadan doğrudan atama yapma yetkileri verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte anayasada yapılan değişiklik sonrasında öncelikle bakanların statüsü değişmiştir. Anayasanın 87.maddesinde yapılan değişiklik ile TBMM’ye verilen yetki ve görevler arasında olan “bakanlar kurulunu ve bakanları denetlemek” cümlesi çıkarılmıştır. Böylelikle parlamenter sistemde bakanların TBMM tarafından denetlenmesi ve bakanların TBMM’ye karşı olan sorumluluğu kaldırılmıştır. Parlamenter sistemde bakanların atanmasına ilişkin anayasa hükmü “başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek” yetkisi cumhurbaşkanına verilmiştir (AY, m.104). Ancak yürütme organının siyasi olarak sorumsuz kanadı olan cumhurbaşkanı bakan atamasını başbakanın teklifi üzerine yapabilmektedir. Doğrudan atama yapma yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanı bakan arasındaki ilişki başbakanın varlığı nedeniyle “ikincil bir nitelikte” (akır, 2018: 3) bir durum oluşturmaktadır. Parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanının,

anayasa ve diğer kanunlarda tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur (AY, m.105). Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle cumhurbaşkanı yaptığı bütün iş ve işlemlerden doğrudan sorumludur. Bu durumun sonucu olarak bakanların ve üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında yetkili kişi cumhurbaşkanı olarak belirlenmiştir. Parlamenter sistemde bakanların atanmasındaki usulünde; bakan, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından başbakanca seçilmekte ve cumhurbaşkanı tarafından atanmaktaydı. Başbakanın önerisi üzerine de cumhurbaşkanı tarafından görevlerine son verilebilmekteydi (AY, m.109).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte bakanların atanmasına ilişkin Anayasanın 106. maddesindeki değişiklik ile bakanların atanmasına ve görevlerine son verilmesine ilişkin yetki cumhurbaşkanına verilmiştir. Anayasada belirtildiği üzere cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından tek başına atamaya ve görevden almaya yetkilidir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar atanmalarına mukabil TBMM’de ant içerler. Anayasa cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu belirtmiştir. TBMM üyesi olanların cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olarak atanması durumunda ise TMMM üyeliğinin sona ereceği anayasada düzenlenmiştir (AY, m.106/4-5; CBK, m.17/2). Parlamenter sistemde var olan hem bakan hem de milletvekilliği vasfının tek kişide birleşme imkânı cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanının, cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atama konusunda sınırlandıran bir anayasa hükmü bulunmamaktadır. Bu nedenle cumhurbaşkanına atamalarda geniş bir takdir yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı, milletvekilliği seçilme yeterliliğine sahip her kişiyi cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olarak atayabilir. Görevden alma konusunda da anayasa sınırlayıcı bir hüküm koymamıştır. Cumhurbaşkanı istediği takdirde cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları görevden alabilecektir. Cumhurbaşkanının atama yetkilerine mukabil ABD başkanlık sisteminde bakan atanması meclisin onayına tabidir, bu nedenle cumhurbaşkanının bakan atarken herhangi bir onaya tabi olmadan doğrudan atama yapabilmesi cumhurbaşkanının yetki açısından güçlendirdiği belirtilebilir.

Cumhurbaşkanı yardımcılığı ABD’deki başkanlık sisteminden farklı olarak seçimle göreve gelmediği için bir kamu yöneticisidir. Aynı bakan atanma usulündeki gibi

cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılığına atanma, bakanlarda olduğu gibi milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olunması yeterlidir. Böylece cumhurbaşkanı, yardımcılarını istediği gibi atayabilmekte ve görevden alabilmektedir. Bu yetkilerin varlığı cumhurbaşkanının yürütme üzerindeki yetki ve gücünün belirlenmesi açısından önem arz eder.

Kamuda görev yapacak üst kademe kamu görevlilerinin atanmasında cumhurbaşkanı aynı cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakan atamalarında olduğu gibi tam yetkili kılınmıştır. 1982 Anayasası 104/9'uncu fıkrasında üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenleneceğine ilişkin düzenlemenin sonucu olarak cumhurbaşkanı tarafından yayımlanan 3 No'lu CBK ile "Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulleri" belirlenmiştir. Bu CBK ile cumhurbaşkanı kendisinin yapacağı bir düzenleme ile hem üst düzey atamalara ilişkin esasları koyabildiği gibi hem de kimlerin hangi yetkililer tarafından atanacağına da bizzat karar verebilecektir. Bu yetki cumhurbaşkanına hem usul belirleme hem de üst düzey kamu görevlilerinin kimler tarafından atanmasına karar verme güç ve yetkisi vermiştir. Bu yetki kapsamında üç çeşit üst yönetici atama usulü benimsemiştir. a) Cumhurbaşkanı kararı ile yapılan atamalar b) Cumhurbaşkanı onayı ile yapılan atamalar c) Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından yapılan atamalar olarak belirlenmiştir (3 No'lu CBK, m.2/2). Bakan yardımcıları, valiler, büyükelçiler, rektörler, ofis başkanları, MİT başkanı, diyanet işleri başkanı vs. doğrudan cumhurbaşkanı kararı ile atanacaktır. Yukarıda belirtilen üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin farklı makamlara bazı yetkiler verilmiş olsa bile cumhurbaşkanı istediği takdirde bu düzenlemeleri değiştirebilme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan 3'Nolu CBK'nın 2. maddesinde cumhurbaşkanının, yürütme yetkisinin tek sahibi olarak atamaya yetkili amirlere ait yetkiye de sahip olduğu belirtilmiştir. Ayrıca kararnamenin bu hükmü gereği cumhurbaşkanı istediği takdirde atama yetkisi verilen makamların da yetkisini kullanabilecektir. Bu hüküm cumhurbaşkanının kamuda yapılacak atamalarda tek yetkili kişi konumunda olduğunu belirtmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte cumhurbaşkanı hem cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atamada hem de üst kademe kamu yöneticilerini atamada tek yetkili makamdır. Herhangi bir makam ya da organın izin ve onayına tabi olmadığı gibi istediği takdirde atamaya yetkili amirlerin sahip olduğu yetkileri de kullanabilecek yetkidedir. Bu durum cumhurbaşkanının parlamenter sistemdeki yürütme organının sahip olduğu yetkilere ve hatta o

yetkilerden daha fazlasına tek başına sahip olduğu anlamına gelir. Parlamenter sistemde atanma usullerinin kanunla belirlendiği böylelikle yasama organının koyduğu kuralları uygulayan bir yürütme yapılanmasından, atanma usul ve esaslarını tek başına cumhurbaşkanını belirlediği ve atamalarda bizzat yetkili bir yürütme yapılanmasına geçilmiştir ki bu durumun yürütmeye önemli bir üstünlük sağladığı belirtilebilir.

ABD başkanlık sisteminde, başkan, senatonun tavsiye ve rızası ve mevcut senatörlerin üçte ikisinin onayı ile uluslararası antlaşmalar yapma yetkisine sahiptir. Ayrıca büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, yüksek mahkeme yargıçları ile anayasanın öngörmediği ancak yasalarla kurulan ABD birimlerinin bütün görevlileri başkan tarafından önerilecek ve senatonun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapacaktır. Ancak kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile yalnızca başkana, mahkemelere ya da yönetim bölümlerinin başkanlarına verebilmektedir. Görüldüğü üzere ABD başkanının üst düzey niteliğinde yönetici atamalarında senato tarafından onaylanma zorunluluğu vardır. Ayrıca kanunla kurulan kamu kurumlarının alt düzey yöneticilerinin nasıl atanacağına ilişkin olarak da kanunun belirlediği usule göre yapılacağı belirtilmiştir (ABD Anayasası m.2 bölüm 2). Bu düzenlemeden hareketle cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde üst düzey kamu görevlileri atamaları ile yüksek yargı organına ilişkin atamalarda TBMM'nin onayı gerekmemektedir. Bu duruma ek olarak ABD'de alt düzey atamalara ilişkin yetkilerin kullanımına ilişkin düzenlemelerin de kanunla belirleneceği belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı TBMM onayına gerek kalmadan bütün üst düzey atamaları yaptığı gibi, atamalara ilişkin düzenlemeyi de CBK ile kendisi belirlemektedir. Sonuç olarak yürütme yapısı içerisindeki kamu görevlilerinin nasıl atanacağına ve kimin atanacağına cumhurbaşkanı karar verecektir.

4.6.3. Cumhurbaşkanının Kararname Çıkarma Yetkisi ve Olağanüstü Hal

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan değişikliklerden önemli bir kısmı da cumhurbaşkanına verilen kararname çıkarma yetkisidir. Parlamenter sistemde OHAL ilanı ve KHK'ların hangi usul ile yapıldığı ve hangi organlar tarafından karar verildiği

ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki yeni durumun ne olduğu incelenecektir. Anayasada bu alanlarla ilgili değişikliklerin önceki ve sonraki hali şu şekildedir:

Tablo 20. Cumhurbaşkanının OHAL Kararı Yetkisi.

OHAL, Sıkıyönetim Seferberlik ve Savaş Hali (AY, m.119- 122) (Değişiklik Öncesi)	OHAL Yönetimi (AY, m.119.)
Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, “cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu”, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere “olağanüstü hâl” ilân edebilir. Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hâl ilânı m.120- ... “cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu”, “MGK’nın” da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere “olağanüstü hâl” ilân edebilir. m.121- ... Olağanüstü hâl ilânına karar verilmesi durumunda, bu karar Resmî Gazetede yayımlanır ve hemen TBMM’nin onayına sunulur. Meclis, olağanüstü hâl süresini değiştirebilir, “bakanlar Kurulunun” istemi üzerine, her defasında dört ayı	Cumhurbaşkanı; ... “olağanüstü hâl” ilân edebilir. Olağanüstü hâl ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Meclis ... olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir. “Cumhurbaşkanının talebiyle” TBMM her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz. Olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandıracağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği “kanunla” düzenlenir. Olağanüstü hallerde “Cumhurbaşkanı”, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, anayasadaki

geçmemek üzere, süreyi uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir. Olağanüstü hâl süresince, “Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu”, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, “kanun hükmünde kararnameler” çıkarabilir. Bu kararnameler, Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM’nin onayına sunulur. Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali m.122- Anayasanın ... olağanüstü hal ilânını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali ... durumlarında “Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu”, “MGK’nın” da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde “sıkıyönetim ilân” edebilir. Bu karar, derhal Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM’nin onayına sunulur. TBMM gerekli gördüğü takdirde sıkıyönetim süresini kısaltabilir, uzatabilir veya sıkıyönetimi kaldırabilir. Sıkıyönetim süresinde, “Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu” sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda “kanun hükmünde kararname” çıkarabilir. Sıkıyönetimin her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılması, TBMM’nin	sınırlamalara tabi olmaksızın “cumhurbaşkanlığı kararnamesi” çıkarabilir. “Kanun hükmündeki” bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerle TBMM’nin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan “Cumhurbaşkanlığı kararnameleri” “üç ay içinde” Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi “kendiliğinden” yürürlükten kalkar. m.120- (Mülga: 21/1/2017-6771/16 md.) Olağanüstü hallerle ilgili düzenleme m.121- (Mülga: 21/1/2017-6771/16 md.) Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali m.122- (Mülga: 21/1/2017-6771/16 md.)

kararına bağlıdır. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz. Sıkıyönetim komutanları Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görev yaparlar	

Parlamenter sistemde OHAL ve sıkıyönetim düzenlemelerine bakıldığında yürütme organına verilen yetkinin kapsamı şöyle özetlenebilir: Tabîî afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde, OHAL kararını cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu alır. Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması nedeniyle alınacak OHAL kararı ise, cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu tarafından, MGK'nın da görüşünü aldıktan sonra karar verilir. OHAL'i gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin olması veya savaş hali, savaş gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle, alınacak sıkıyönetim kararı cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, MGK'nın görüşünü aldıktan sonra, sıkıyönetim ilânına karar verilir. OHAL ve sıkıyönetim süresince, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan bakanlar kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, KHK çıkarabilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte OHAL ilanı usul ve esasları yapılan düzenlemelere göre, daha önce ayrı ayrı olarak düzenlenen OHAL türleri tek çatıda birleştirilmiştir. Hem afet ya da salgın hastalık hem de şiddet, ayaklanma seferberlik ve savaş hali durumlarında sadece OHAL kararı alınacaktır. Ayrıca sıkıyönetim uygulaması kaldırılmıştır. Yönetimin sivil idareden askeri idareye geçtiği sıkıyönetim uygulamasının kaldırılması demokratik yönetim anlayışı açısından önemli bir düzenlemedir. Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde herhangi bir organ ve makamın resmi olarak görüşüne ihtiyaç duymaksızın tek başına OHAL ilan etmeye yetkilidir. Parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanı başkanlığındaki bakanlar kurulu ve MGK'nın görüş bildirmesine dayanan sistem tamamen değişmiştir. Kolektif ve kurum görüşüne dayanan yapıdan cumhurbaşkanının tek başına yetkili olduğu bir sisteme geçiş yapılmıştır. Ancak bu kararın her ne kadar cumhurbaşkanının tek taraflı iradesine bağlı olarak gerçekleşse bile anayasada belirtilen şartların ortaya çıkması gereklidir. Anayasada belirtilen şartlar oluşmadan keyfi olarak böyle bir

karar alınamayacağı da aşıkardır. OHAL ilan kararı parlamenter sistemde olduğu gibi aynı gün TBMM'nin onayına sunulmak zorundadır. TBMM, OHAL kararını onaylama veya reddetme yetkisine sahiptir. TBMM, cumhurbaşkanının aldığı OHAL kararını onama ya da reddetme mercii olarak belirlenmesi, cumhurbaşkanının aldığı kararın denetlenmesi açısından önemlidir.

Parlamenter sistemde yürütme organının sahip olduğu KHK düzenleme yetkisi ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki yürütme organının kararname düzenleme yetkisinde bazı değişikliklere gidilmiştir.

Tablo 21. Cumhurbaşkanının Kararname Çıkarma Yetkisi

Kanun Hükmünde Kararnameler (AY, m. 87- 91) (Değişiklik Öncesi)	Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (AY, m.104-106-108-118-119-123)
m.87 “Bakanlar kuruluna” belli konularda “kanun hükmünde kararname” çıkarma yetkisi vermek; (TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.) Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme m.91 TBMM, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve	m.104 Üst kademe kamu yöneticilerinin ... atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasî haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması

süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir. Kanun hükmünde kararnamenin, TBMM tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir. Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır. Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedikle görüşülür. Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen	halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. m.106 Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. m.108 DDK'nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir m.118 Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. m.119 Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104'üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan

kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.	Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar. m.123 Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.

Parlamente sistemde yürütme organına verilen kararname çıkarma yetkisi olağanüstü hâl ile sıkıyönetim durumlarında ve TBMM'nin yetki verdiği durumlarla sınırlıdır. Ayrıca parlamente sistemde cumhurbaşkanına sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılacağına ilişkin düzenleme bulunmaktaydı. Ancak biz burada cumhurbaşkanının yetkileri kapsamında bir değerlendirme yerine yürütme odaklı bir karşılaştırma yapılacaktır. Olağan dönemlerde ıkarılacak KHK'lar için TBMM'nin çıkaracağı yetki kanunu kapsamında bakanlar kurulu kararıyla kararname çıkarılmaktaydı. TBMM yetki kanununda, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağı belirtilmek suretiyle kararnamenin sınırlarını TBMM belirlemektedir. TBMM, bakanlar kuruluna sınırlarını belirtmek suretiyle belli alanlar ve süreyle sınırlı bir yetki vermektedir. Ancak olağanüstü hâl KHK'ları cumhurbaşkanının başkanlığındaki bakanlar kurulu tarafından çıkarılmakta ve yetki kanununa ihtiyaç bulunmamaktaydı.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte yürütme organına kararname ile düzenleme yapma yetkisinde önemli değişiklikler olmuştur. Bu değişiklikler şöyledir:

- Cumhurbaşkanı parlamente sistemde kolektif olarak kullanılan kararname çıkarma yetkisini tek başına karar almak suretiyle kullanabilecektir.
- Parlamente sistemdeki olağan dönem KHK kaldırılmıştır. Böylece cumhurbaşkanı TBMM'den yetki almak suretiyle kanunlarda değişiklik yapma gücüne ait kararname çıkarma yetisi kaldırılmıştır. Buna karşın cumhurbaşkanına yürütme alanlarına ilişkin kanuna ihtiyaç duymadan yani kanuna dayanmaksızın doğrudan düzenleme yapma yetkisi verilmiştir.
- Cumhurbaşkanı kararname çıkarmak için TBMM'nin yetki kanununa ihtiyaç yoktur. Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi anayasa kaynaklıdır ve

sınırlamalar anayasada belirtilmiştir. Anayasada belirlenen sınırlar kapsamında CBK çıkarmaya yetkilidir.

- Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasları CBK ile düzenler.
- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda CBK çıkarabilir. Anayasada belirlenen temel haklar, kişi hakları ve siyasi haklar ve ödevler ile münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda CBK ile düzenlenemez.
- Cumhurbaşkanı bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması CBK ile düzenler. Cumhurbaşkanı daha önce kanunla düzenlenen bu alanı CBK ile düzenleyebilecektir.
- Cumhurbaşkanı, daha önce kanunla düzenlenen DDK'nın işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, artık CBK ile düzenleyebilecektir.
- Cumhurbaşkanı, olağanüstü hallerde olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, anayasanın 104'üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın CBK çıkarabilir. Cumhurbaşkanı çıkardığı bu kararnameler kanun hükmündedir.
- Cumhurbaşkanı CBK ile kamu tüzelkişiliği, kurabilecektir. Hem kanun hem de CBK ile kurulabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi kapsamında önemli yetkiler verildiği görölmektedir. Bu yetkilerin bir kısmının başkanlık sistemi temelli cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kaynaklı olduğu kabul edilmektedir. Ancak parlamenter sistemdeki yürütme organına verilen yetkiler kapsamında değerlendirme yapıldığında cumhurbaşkanının yetkilerinde genişleme olduğu belirtilebilir. Anayasada belirtilen belli konularda doğrudan kararname düzenleyebilmesi ayrıca yürütme alanına ilişkin her konuda anayasa sınırları dâhilinde kararname çıkarabilmesi önemli yetkilerden bazılarıdır. Parlamenter sistemde TBMM'nin denetiminde olan yürütmenin KHK çıkarma yetkisi cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde özellikle yetki kanununa dayanmaması, olağanüstü hal dönemi CBK'ların TBMM'nin onayına sunulmasına rağmen TBMM'nin değiştirilerek onaylama yetkisinin olmaması gibi durumlar yetki dağılımında yürütmenin öncenlediği yani odak olarak belirlendiği tezini destekler niteliktedir.

ABD başkanlık sisteminde başkanın kararname çıkarma yetkisi anayasada düzenlenmemiştir. Yürütme kararnamesi olarak adlandırılan bu yetkinin dayanağının 1793'e kadar gittiği belirtilmekle birlikte ABD Anayasa'nın 2'nci maddesinden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Anayasanın yürütme yetkisinin tamamını başkana verdiği gerekçesiyle, başkanın idari kurumları bağlayıcı emirler yani kararnameler yayımlayabileceği belirtilmektedir. Kararname yetkisinin dayanağının doğrudan anayasa olmaması ve sınırları ile ilgili belirsizliğin olması, başkanlık kararnamelerini tartışmalı hâle getirmektedir. Ancak teamül olarak uzun yıllardır uygulanan başkanın kararname yetkisinin genel olarak kabul edildiği belirtilebilir (Koçak, 2017: 52). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi anayasa kaynaklıdır ve sınırları anayasada belirtilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanını kararname çıkarma yetkisinin anayasada sınırlarının belirlenmiş olması bu yetkinin kullanılmasında doğabilecek sorunları gidermesi açısından önemlidir.

4.6.4. Cumhurbaşkanının Yargıya Üye Seçme Yetkisi

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte cumhurbaşkanının yargı organlarına üye seçmesine ilişkin verilen yetkiler, yasama organına verilen seçme yetkileri ile karşılaştırıldığında nasıl bir güç dengesi oluşturulduğu önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yargı alanında yapılan kısmi anayasa değişikliği ve parlamenter sistemdeki siyaseten sorumsuz ve aynı zamanda tarafsız cumhurbaşkanına verilen yargı yetkilerinin çoğunlukla aynen korunması yargı alanında farklı bir durumu ortaya çıkarmıştır. Parlamenter sistemde cumhurbaşkanına verilen yargı organına üye seçimine ilişkin önemli yetkilerin birçoğu anayasada aynen muhafaza edilmiştir. Bu duruma ek olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişten kaynaklanan bazı anayasa değişiklikleriyle birlikte cumhurbaşkanının yargı alanında önemli yetkiler verilmiştir. Bu nedenle yargı alanında dikkate alınması gereken asıl husus yapılan anayasa değişikliklerden ziyade anayasada yargı alanında yapılmayan, parlamenter sistemdeki haliyle bırakılan hükümlere bakmak daha doğru olacaktır.

Cumhurbaşkanı hükümet sistemiyle Anayasa Mahkemesi üye sayısı 17'den 15'e indirilmiştir. Bunun nedeni ise askeri yüksek mahkemelerin kaldırılması neticesinde askeri

yargıdan gelen üyelerin kuruldan çıkarılmasıdır. Bu nedenle üye sayısı hariç parlamenter sistemdeki anayasa hükmü ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş anayasa hükmü aynıdır.

Tablo 22. Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine Üye Seçimi

Anayasa Mahkemesi (AY, m.146) (Değişiklik Öncesi)	Anayasa Mahkemesi (AY, m.146)
Anayasa Mahkemesi “on yedi” üyeden kurulur. TBMM; “iki üyeyi” Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, ... “bir üyeyi” ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri ... adaylar arasından seçer. Cumhurbaşkanı; “üç üyeyi” Yargıtay, “iki üyeyi” Danıştay, “bir üyeyi” Askerî Yargıtay, “bir üyeyi Askerî Yüksek İdare Mahkemesi genel kurullarınca kendi başkan ve üyeleri arasından” “üç üyeyi” Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarından; “dört üyeyi” üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer.	Anayasa Mahkemesi “on beş” üyeden kurulur. TBMM; “iki üyeyi” Sayıştay Genel Kurulunun kendi başkan ve üyeleri arasından, ... “bir üyeyi” ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından ... gizli oylamayla seçer. Cumhurbaşkanı; “üç üyeyi” Yargıtay, “iki üyeyi” Danıştay ... “üç üyeyi” Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarından “dört üyeyi” üst kademe yöneticileri, serbest avukatlar, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçer.

Anayasa hükmü gereği, Anayasa Mahkemesine yasama organı TBMM 15 üyeden sadece 3 üye seçebiliyorken cumhurbaşkanı 15 üyenin 12’sini seçmektedir. Bu düzenleme anayasanın sistem değişikliği öncesinde ki düzenleme ile üye sayısı dışında aynıdır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş düzenlemelerinde kuvvetler arasındaki denge ve denetleme mekanizması ve kuvvetlerin eşitliği ilkesi açısından üye seçiminin değiştirilmesi sistemin ruhuna daha uygun bir tercih olabilirdi. Yukarıda belirtilen anayasa hükmünün üye seçimine ilişkin hükümlerine dokunulmamış olması cumhurbaşkanı yani yürütme lehine bir üstünlük doğurmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında yapılan değişikliklerden ziyade yukarıdaki hükümde olduğu gibi yapılmayan değişiklikler ile yasama karşısında yetki açısından daha üstün bir cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur. Parlamenter sistemdeki yürütmenin siyaseten sorumsuz ve tarafsız cumhurbaşkanına göre belirlenmiş Anayasa Mahkemesine üye seçme yapısına hiç dokunulmamıştır. Bu ise yetki dağılımına bakıldığında yasamadan ziyade yürütme organına öncelik verildiği tezini güçlendiren bir durumdur.

Önemli değişikliklerin yapıldığı yargı kurumu ise HSK olmuştur. Bu değişikliğin temelinde yatan ana sebep sistem değişikliği olmaktan ziyade FETÖ'nün yargı yapılanması üzerinden kalkıştığı siyaseti dizayn etme etki ve nüfuzunu kırılması ve yargıdaki seçim nedeniyle oluşan ayrışmaları giderme olarak kabul edilebilir.

Tablo 23. Cumhurbaşkanının HSK'ya Üye Seçim Usulü

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (AY, m.159) (Değişiklik Öncesi)	Hâkimler ve Savcılar Kurulu (AY, m.159)
HSYK “yirmi iki asıl ve on iki yedek üyeden” oluşur; “üç daire” halinde çalışır. Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabii üyesidir. Kurulun, “dört asıl üyesi”, ... cumhurbaşkanınca, “üç asıl ve üç yedek üyesi” Yargıtay üyeleri arasından Yargıtay Genel Kurulunca, “iki asıl ve iki yedek üyesi” Danıştay üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca, “bir asıl ve bir yedek üyesi” Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulunca kendi üyeleri	HSK, “on üç üyeden” oluşur; “iki daire” hâlinde çalışır. Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabii üyesidir. Kurulun, “üç üyesi” ... adli yargı hâkim ve savcıları arasından, “bir üyesi” ... idari yargı hâkim ve savcıları arasından Cumhurbaşkanınca; “üç üyesi” Yargıtay üyeleri, “bir üyesi” Danıştay üyeleri, “üç üyesi” ... hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından TBMM tarafından seçilir.

arasından, “yedi asıl ve dört yedek üyesi” ... adlî yargı hâkim ve savcılarınca, “üç asıl ve iki yedek üyesi” ... idarî yargı hâkim ve savcılarınca, dört yıl için seçilir.	

Parlamente sistemdeki anayasa düzenlemede cumhurbaşkanı HSYK'nın 22 üyesinden sadece 3'ünü seçebiliyorken cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş anayasasında cumhurbaşkanı, 13 üyeli HSK'nın 6 üyesini belirlemektedir. HSK'nın 4 üyesini seçme ile kurulun doğal üyesi olan adalet bakanı ve adalet bakanı müsteşarını da atamak suretiyle 6 kurul üyesini cumhurbaşkanı tek başına belirleme yetkisine sahiptir. TBMM ise HSK'daki 13 üyenin 7'sini seçmektedir. Parlamente sistemdeki HSYK'ya TBMM'nin herhangi bir üye seçme yetkisi bulunmamaktaydı. Bu bakımdan değerlendirildiğinde yasama organının üye seçme yetkisi verilmesi TBMM'nin yetkileri açısından önemli bir kilometre taşıdır. Parlamente sistemdeki cumhurbaşkanının üye seçme sayısı ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki cumhurbaşkanının üye seçme sayısında bir değişiklik olmamıştır. Yani 4 üye ve adalet bakanı ve müsteşarı toplamda 6 üye olmaktadır. Ancak kurulun üye sayısındaki değişim dikkate alındığında (22 üyeli kurul yapısından 13 üyeli bir yapıya) cumhurbaşkanının HSK'nın neredeyse yarısına yakınına doğrudan belirleyebilmektedir. TBMM'nin kurulun 7 üyesini seçmesi HSK'daki üye seçme sayısı dikkate alındığında yasamanın yetki anlamında güçlendiği belirtilebilir.

Parlamente sistemdeki anayasa düzenlemede cumhurbaşkanı HSYK'nın 22 üyesinden sadece 4'ünü seçebilmekteyken yeni düzenleme ile cumhurbaşkanı, 13 üyeli HSK'nın neredeyse yarısını belirlemektedir. HSK'nın 4 üyesini ile kurulun doğal üyesi olan adalet bakanı ve adalet bakanı müsteşarı ile 6 kurul üyesini cumhurbaşkanı tek başına belirleyecektir. Ayrıca partili bir cumhurbaşkanının bu haliyle HSK üzerinde ciddi bir etki alanı oluşturabilecek olması, yargıya eleştirilerin artmasına ve yargıya olan güvenin sorgulanmasına neden olacak niteliktedir. Bu düzenlemeye ek olarak TBMM'deki çoğunluğu elde bulunduran partinin cumhurbaşkanı ile aynı partide olması ihtimali ve mecliste 3/5 çoğunluğa ulaşması durumunda kurulun tüm üyelerinin aynı siyasi parti tarafından seçilmesine imkân sağlayacak

bir durumun ortaya çıkması yargı tartışmalarını arttıracak niteliktedir. Her ne kadar ihtimaller üzerinden bir değerlendirme yapmak çok makul olmasa bile, hukuk güvenliği ve adalet duygusunun zedelenmesi ihtimalini barındıran her husus dikkate alınmalıdır. Meclis kompozisyonunun cumhurbaşkanının partisinden olma ihtimali düşük bir ihtimal olarak değerlendirilmemelidir. HSK'nın hâkimlerin ve savcılarının atanması, terfii, tayini, cezalandırılması ve görevden alınması gibi yetkileri olan bir kurum olması nedeniyle, bu düzenlemenin yargı bağımsızlığını ciddi derecede tehlikeye düşüreceği dile getirilmiştir (Venedik Komisyonu Raporu, 2017: 27).

Yargı organını, yasama ve yürütme karşısında bağımsızlığının sağlanması için hâkim ve savcıların mesleğe kabulleri, tayin ve terfileri, disiplin işleri gibi özlük işlerinin gerçekleştirilmesi için bağımsız bir kurulun varlığı gereklidir. Bu iş ve işlemleri anayasa HSK'ya vermiştir. HSK'nın bağımsızlığının sağlanması için oluşturulan kurulan herhangi bir organın etkisi altına girmemesi önem arz eder. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öngören anayasa değişikliği ile HSK'nın kurul üye sayısı ve seçimi belirlenmiştir. Kurul'un 13 üyesinin 6'sının cumhurbaşkanı tarafından (siyasi parti başkanı ya da üyesi olan), diğer 7 üyenin de TBMM tarafından seçilmesi seçilecek olması nedeniyle yargının, yürütme organı karşısında bağımsızlığından söz edilmesinin mümkün olamayacağı iddia edilmiştir. (Feyzioğlu, 2017) Yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığının sağlanmasının önündeki en büyük engelin HSK'ya üye seçimine ve sistem değişikliğe indirgemenin doğru olmadığı, yargı mensuplarının zihniyet yapısı, tecrübesizlik, liyakatsizlik, tarafgirlik gibi sorunların çözülmesi gerektiği bu nedenle yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı sorununu çözenin üye seçimine indirgenmemesi gerektiği belirtilmiştir. 2010 yılı öncesindeki HSYK'sında farklı bir ideolojik yapılanma varken 2010'da yapılan anayasa değişikliği ile daha demokratik bir HSYK yapısına geçildiği düşünülse bile bu değişiklik sonrası da FETÖ yapılanmasının yargı üzerinde hâkim olduğu gerçeği ortada iken sorunun sadece HSK'nın yapısından ve üye seçiminden kaynaklanmadığı açık bir örnek olarak önümüzdedir (Küçük, 2017: 178).

Ulusoy (2017), HSK düzenlemesinin anayasa değişikliklerindeki en zayıf nokta olduğunu ifade etmiştir. Şöyle ki yargı organını kontrol edecek olan HSK'nın önceki anayasal düzenlemede üyelerinin yaklaşık 2/3'ünü Danıştay ve Yargıtay genel kurulları ve doğrudan hâkim-savcılar kendi aralarından seçerken, sistem değişikliği düzenlemesi ile HSK'nın hiçbir üyesini yargı kendisi seçemeyecektir. HSK'nın bütün üyelerini siyasiler (TBMM ve

Cumhurbaşkanı) seçecektir. HSK'nın yapısı ile ilgili öneri olarak, HSK üyelerinin üçte birinin Danıştay ve Yargıtay, üçte birinin cumhurbaşkanı, üçte birinin ise TBMM tarafından seçilmesinin uygun olacağını belirtmiştir. HSK'ya yargının üye seçememesinin ölçüyü kaçırdığını belirtmiştir.

HSK'ya üye seçilme sürecinde TBMM'nin üyeleri seçme usulü olarak, ilk iki oylamada nitelikli çoğunluk (sırasıyla 2/3 ve 3/5) şartı getirilmiş, ancak ikinci oylamada da seçim tamamlanamazsa en çok oy alan iki aday arasında kura çekilmesi suretiyle üyenin belirleneceği öngörülmüştür. TBMM'nin seçeceği 7 üye için meclisin nitelikli çoğunluk aradığı için basit çoğunluklarla üyelerin seçilmesi önlenmek istenmiş ve meclis çoğunlukları uzlaşma aramaya zorlanmıştır. Bu yolla salt çoğunlukla üye seçimi olanaksız kılınarak belli bir uzlaşma sağlanmaya çalışılmıştır. (Ulusoy, 2017) Ancak kura yöntemi TBMM'de çoğunlukta olan partinin adayının seçilmesine imkân sağlanacak niteliktedir (Erdoğan, 2016).

Tablo 24. Cumhurbaşkanının Danıştay'a Üye Seçimi

Danıştay (AY, m.155)
Danıştay üyelerinin 3/4 HSK tarafından; dörtte biri ise Cumhurbaşkanı, tarafından seçilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan anayasa değişikliğinde Danıştay üyelerinin seçiminde belirlenen usulde yeni bir düzenleme yapılmamıştır. Ancak HSK'nın 3/4'nü belirlediği Danıştay üyelerinin geri kalan kısmının cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi uygulamasına devam edilmesi parlamenter sistem mantığı ile hazırlanan bu hüküm cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de devam ettirilmiştir. Danıştay'a üye seçiminin tamamen HSK tarafından yapılması ya da kendi içerisinde üye seçilmesine imkân sağlayacak bir düzenleme yapılması bir tercih olabilirdi. Parlamenter sistemdeki cumhurbaşkanı ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki cumhurbaşkanının sistem içerisindeki yetki ve güç dağılımı dikkate alınmadan parlamenter sistemdeki hükmün değiştirilmemesi kurgulanan sistem açısından yetki dağılımında cumhurbaşkanının öncelendiği sonucunu doğurmaktadır.

Tablo 25. Cumhurbaşkanının Yargıtay Başsavcı ve Vekilini Seçmesi

Yargıtay (AY, m.154)

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Cumhuriyet Başsavcı vekili, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri ... cumhurbaşkanı tarafından dört yıl için seçilirler.

Cumhurbaşkanına parlamenter sistem anayasasında verilen Yargıtay cumhuriyet başsavcısı ve cumhuriyet başsavcı vekilini, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasında gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasında Cumhurbaşkanı tarafından 4 yıllığına seçilmesi uygulaması cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde devam ettirilmiştir. Yargıtay üyelerinin tamamı HSK tarafından seçilecek ancak başsavcı ve vekili ise cumhurbaşkanınca belirlenecektir. Sistem değişikliğine rağmen değiştirilmeyen bu hüküm de aynı Danıştay üyelerinin seçilmesinde belirtilen eleştirileri içermektedir. Özellikle Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan sıfatı ile yaptığı yargılamalarda savcılık görevinin, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekili tarafından yapılacağı kanunla belirlenmiştir (6216 S.K. m.57/6). Böyle bir düzenleme göz önüne alındığında cumhurbaşkanı tarafından atanan Yargıtay Başsavcısı ve vekilinin yüce divan yargılamasında savcılık makamı olduğu, mahkeme üyelerinin çoğunluğunun cumhurbaşkanı tarafından belirlendiği bir Anayasa Mahkemesinin cumhurbaşkanını yargılama aşamasında ne kadar objektif ve tarafsız kalsa bile her zaman tartışmaların odağında olacağı gerçeğidir. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilinin görev sürelerinin dört yıl olduğu (2797 S.K. m.32/7) da göz önüne alındığında, görev süresi 5 yıl olan cumhurbaşkanının seçtiği bir kişi tarafından savcılık makamı olarak yargılamada görev yapacak olması yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığını etkileyebilecek bir husus olduğu belirtilebilir.

Yukarıdaki anayasa hükümleri üzerinden yapılan değerlendirmeler sonucunda cumhurbaşkanının yargıya ilişkin yetkileri göz önüne alındığında yasamaya kıyasla yürütme lehine önemli yetkiler verildiği belirtilebilir. Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesinin 15 üyesinin 12'sini seçiyor olması, HSK'nin 13 üyesinden 6 üyeyi belirliyor olması, Danıştay üyelerinin 1/4'nü seçiyor olması ayrıca Yargıtay başsavcı ve başsavcı vekilini seçiyor olması gibi yetkiler doğrudan yargıya etki edebilecek bir alan oluşturabileceği endişesini barındırmaktadır. TBMM'nin yargıya üye seçmesine ilişkin yetkilerinin ise, Anayasa

Mahkemesine 3 üye, HSK'ya 7 üye seçme ile sınırlıdır. TBMM üye sayısı itibarıyla sadece HSK'da üstün konumdadır.

4.6.5. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri ile Bütçe Kanunu

Anayasanın 104'üncü maddesinde yapılan değişiklik ile cumhurbaşkanının görev ve yetkileri cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine göre yeniden belirlenmiştir. Parlamenter sistemde devletin başı ve temsilcisi olan cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile beraber hem devletin başı hem de yürütme yetkisinin sahibi olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanı hem yürütmeyi hem de devleti temsil makamı olarak belirlenmiştir.

Tablo 26. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkilerinin Karşılaştırması

Cumhurbaşkanının Görev ve yetkileri (AY, m.104) (Değişiklik Öncesi)	Cumhurbaşkanının Görev ve yetkileri (AY, m.104)
Bu hükümde yer alan yetkilerin tamamı cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanına aynen verilmiş sadece parlamenter sistemle ilgili hususlar metinden çıkarılmıştır.	Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında TBMM'ye mesaj verir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir. Üst kademe kamu yöneticilerini atar ve atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenler. Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

	Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.

Anayasa düzenlemeleri karşılaştırıldığında sistem değişikliği öncesindeki anayasa da cumhurbaşkanının görev ve yetkileri yasamaya, yürütmeye ve yargıya ait olmak üzere üç başlık altında sınıflandırılmıştır. Değişiklik sonrasında bu ayrım kaldırılmıştır. Yasama alanına ilişkin düzenlemelerde cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde ciddi bir değişiklik olmamakla beraber cumhurbaşkanına yeni yetkiler verilmiştir. Cumhurbaşkanına; Türkiye'nin iç ve dış siyaseti hakkında TBMM'ye mesaj vermesi, cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların atanma ve görevlerden alınması, üst kademe kamu yöneticilerinin atanma ve görevlerine son verme ile atanmalarına ilişkin usul ve esasların CBK ile düzenleneceğine ilişkin değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi ile milli güvenlik politikalarının belirlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması görev ve yetkisi cumhurbaşkanına verilmiştir. Yargı alanındaki görevler kısmı anayasa metninden çıkarılmış ancak anayasanın ve kanunların cumhurbaşkanına vermiş olduğu seçme, atama görevleri ile diğer görev ve yetkileri kullanır demek suretiyle yargı alanına ilişkin yetkileri kullanacağını belirtmiştir. Cumhurbaşkanı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan anayasa değişikliğinin yukarıda belirtilen hükümleri göz önüne alındığında parlamenter sistemdeki devlet başkanı sıfatına haiz yetkiler aynen korunmuş ve bu yetkilere ek olarak bazı yeni görev ve yetkiler verilmiştir.

Cumhurbaşkanının yürütme faaliyetlerini yerine getirebilmesi için vergilerin toplanması ve harcamaların yapılması için yıllık bütçe ile yasamadan onay alması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmenin gelir ve giderlerinin hukuki temelini teşkil eden bütçe kanununa ilişkin yürütmenin ve yasamanın görev ve yetkilerinin incelenmesi denetim ve denge açısından önem arz etmektedir. TBMM'nin yürütmeyi denetleme araçlarından biri olan bütçenin yasama tarafından kabul ya da reddi önemli bir siyasi denetim mekanizmasıdır. Cumhurbaşkanının gelir toplama ve harcama yapabilmesi bütçe kanunun kabulüne bağlıdır. Cumhurbaşkanının yürütme organı olarak TBMM'ye sunabileceği tek kanun teklifi bütçe kanunu teklifidir. Bu nedenle bütçe kanununun yürürlüğe girebilmesi için TBMM tarafından onaylanması zorunludur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte bütçe,

yasama ve yürütme organları arasında denge ve denetim mekanizmasının önemli araçlarından biridir. Anayasadaki bütçe düzenlemesine bakılacak olursa, bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşülmesi ve kabul edilmesi TBMM'nin görevleri arasında sayılmıştır (AY, m.87).

Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, TBMM'ye sunmaktadır. Bütçe teklifi TBMM Genel Kurulun da görüşülmek ve malî yılbaşına kadar karara bağlanmak zorundadır. Ancak bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılacağı belirtilmiştir. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanacağı anayasada hüküm altına alınmıştır (AY, m.161/3,4). Cumhurbaşkanının TBMM'ye sunmuş olduğu bütçe kanunu anayasada belirlenen sürede çıkarılamaması durumunda yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirme oranına göre arttırarak uygulanacaktır. Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin yetkileri bu hüküm üzerinden değerlendirildiğinde TBMM'nin bütçe üzerinden yürütmeyi yani cumhurbaşkanını denetlemesi yeterli ve etkili bir yöntem olduğu değerlendirilmemektedir. Özellikle TBMM, cumhurbaşkanı tarafından sunulan bütçeyi onaylamadığı takdirde bir önceki yılın bütçesi uygulanacaktır. Bu düzenleme ile bütçe üzerinden gerçekleşebilecek herhangi bir kriz durumunda anayasa koyucu tercihinin uzlaşmayı zorlayacak bir düzenleme yerine cumhurbaşkanına önceki yılın bütçesini uygulama yetkisi vermiştir. Bu durum yürütme yasama dengesinde yürütmenin tercih edildiğini ve cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı güçlendirildiği belirtilebilir. Her ne kadar sistem tıkanıklığı yani bütçenin çıkarılamamasına karşı alınan bir tedbir olarak ifade edilse bile hukuki yetki kapsamında tercihin cumhurbaşkanı lehine kullanıldığı görülmektedir. Hem cumhurbaşkanını hem de TBMM'yi uzlaşmaya zorlayacak farklı tercih ve öneriler ile bu yetki ve güç dengelenebilirdi. Anayasa koyucu ayrıca bütçe kesin hesap kanunu olan ve merkezi yönetim bütçe kanunun uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesabın bütçe kanunu ile birlikte kabul ya da reddedilir hükmünü aynen korumuştur (AY, m.161/11) Bu hükmün kesin hesap kanunu teklifinin bütçe kanunu ile birlikte görüşülüp karara bağlanacak olması değerlendirilmesi gereken ayrı bir husustur. Kesin hesap kanunun TBMM tarafından bütçe ile beraber kabul edilmemesi durumunda nasıl bir hukuki ve siyasi sonuç doğuracağı anayasada belirlenmemiştir. Böyle bir durumda TBMM'nin ret iradesinin yürütme üzerinde nasıl bir etki ve sonuç

doğuracağı belirsizdir. Bu düzenleme değerlendirildiğinde yasamanın vermiş olduğu bir kararın hukuki açıdan bir sonuç doğurmayacağı dikkate alındığında yetki tercihinin cumhurbaşkanı yani yürütme lehine kullanıldığı belirtilebilir. Bu durum ise sistem içerisinde yürütmenin yasama karşısında daha üstün konuma getirildiği iddiasını destekler niteliktedir.



BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve sistemin Türk siyasi ve idari yapısında meydana getirdiği değişikliklerin ele alındığı bu tez kapsamında özellikle de anayasada yapılan değişiklikler üzerinden yasama ve yürütme organlarının görev ve yetkilerinin hem parlamenter sistemde hem de cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde nasıl oluşturulduğu karşılaştırmalı olarak incelendi. Tezin ana konusu olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve parlamenter sistemin nasıl dönüştürüldüğü ele alınmakla beraber kurgulanan sistemin cumhurbaşkanı yani yürütme merkezli bir yapı meydana getirilip getirilmediği yasama ve yürütme yetkileri kapsamında karşılaştırmalı olarak incelenerek bir çıkarım yapıldı. Bu değerlendirmeler ışığında yetki ve görev kapsamında yürütmeye oranla daha zayıf bir TBMM yani yasama organı oluşturulup oluşturulmadığı anayasadaki düzenlemeler ile parlamenter sistem dönemindeki organların yetkileri ve ayrıca ABD başkanlık sistemindeki benzer yetkilerde nasıl bir düzenlemeye gidildiği detaylı olarak başlıklar halinde incelendi.

Tezin ilk bölümünde, kuvvetler ayrılığı ilkesi ile hükümet sistemlerinin unsurları ve özellikleri hükümet sistemlerinin ayırt edici niteliklerine yer verilmek suretiyle kavramsal bir çerçeve oluşturuldu. Bu kavramsal değerlendirmelere ek olarak Türkiye'deki parlamenter sistem tecrübe ve tartışmaları ile başkanlık sistemine geçiş taleplerinin tarihsel ve siyasi sebepleri ele alındı. Özellikle Türk tipi başkanlık sistemi olarak gündeme gelen ve TBMM'ye sunulan sistem değişikliği düzenlemesine yönelik getirilen eleştirilere değinildi. Böylece cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinin temel dinamikleri incelendi.

Tezin ikinci kısmında, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin hem yargı alanın da hem de yürütme ve yasama alanında anayasada yapılan değişiklik sonrasında ortaya çıkan yeni durum incelendi. Özellikle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş anayasa değişikliğinde yeniden düzenlenen alanlar ile yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetkilerindeki değişiklikler ele alındı. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, seçimi, yargılanması ile cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapma yetkisi olan kararname çıkarma ve diğer düzenleyici işlem yapma yetkileri incelendi. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki ve sınırları ile mahfuz alan tartışmalarına ve OHAL ilan etme yetkisi parlamenter sistemdeki

yetkiler kapsamında karşılaştırmalı olarak değerlendirildi. Özellikle cumhurbaşkanının partili olmasına ilişkin düzenlemenin Türk siyasi ve idari yapısında nasıl sonuçlar doğurabileceği öneriler ile birlikte ele alındı.

Tezin üçüncü kısmında, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında yapılan anayasa değişikliklerinin idari teşkilatlanmaya uyumu kapsamında yapılan düzenlemeler incelenerek, idari teşkilatlanmada ki dönüşüm ele alındı. Bu kapsamda cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı, cumhurbaşkanı yardımcılığı müessesesi, bakanlık teşkilatlarının yeniden oluşturulması ile kamu personel rejimine ilişkin mevzuat düzenlemeleri ele alınarak incelendi. Parlamenter sistem kurumlarından başbakanlık kurumunun tasfiyesi ve yeni oluşturulan kamu kurum ve kuruluşlarına ayrıca değinildi. Özellikle yeni kurulan politika kurulları ile ofislerin görev ve yetkileri belirtmek suretiyle Türk idari teşkilatlanma yapısında meydana getirdiği yeni oluşuma dikkat çekildi. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin olarak yapılan bazı tespit ve önerilere yer verilmek suretiyle sistemin iyileştirilmesine katkıda bulunacak argüman ve öneriler tartışıldı.

Tezin dördüncü ve son bölümünde ise, betimsel analiz yöntemi ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında yapılan anayasa değişiklikleri üzerinden bütüncül bir yaklaşımla cumhurbaşkanı ve TBMM'nin görev ve yetkileri ile denge ve denetleme mekanizması incelendi. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamında oluşturulan bu sistemin yürütme odaklı bir yürütme modeli oluşturup oluşturmadığına, kuvvetler arasındaki dengenin bir organ ya da kuvvet lehine bozulup bozulmadığına özellikle de yasama organının yetki ve denetleme görevlerinin nasıl oluşturulduğu incelendi. Hem mevzuat hem de ADB başkanlık sistemindeki benzer durumdaki düzenlemeler ele alınarak güç merkezinin hangi organ lehine oluşturulduğu ele alındı. Parlamenter sistem ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki kuvvetlerin görev ve yetkileri karşılaştırmalı olarak incelenerek bir sonuca varıldı.

Yapılan karşılaştırmalı analizler neticesinde cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin hem ADB başkanlık sisteminde olmayan unsurları barındırdığı hem de yürütme organına üstünlük sağlayacak yetkiler verildiği görülmektedir. Bu yetkilere mukabil yasama organına, bu yetkileri dengeleyecek ve denetleyecek hukuki ve siyasi araçların, yürütme organına kıyasla yeterince verilmediği ve zayıf kaldığı genel olarak belirtilebilir. Özellikle sistem değişikliği öncesinde uygulanan parlamenter sistemde bile zayıf bir yasama yani TBMM olduğu iddiaları dikkate

alındığında cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasamanın daha da zayıflatıldığı tezi incelenmesi gereken bir husus olarak öne çıkmaktadır.

Analiz kısmının ilk bölümde yasama organı TBMM'nin sahip olduğu yetkilerin parlamenter sistemdeki durumu ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki durumu kararnameler, kanun çıkarma yetkisi, seçimlerin yenilenmesi, yürütme üzerindeki denetim yetkisi ve yargı organlarına üye seçme yetkileri açısından karşılaştırmalı incelendi. Bu incelemelerin sonucunda TBMM'nin sahip olduğu yetkilerin cumhurbaşkanı ya da yürütmenin sahip olduğu yetkilerle çatışması durumunda cumhurbaşkanı yetkilerinin öncelenerek soruna çözüm üretildiği dikkat çekmektedir. Örneğin, cumhurbaşkanının TBMM'ye sunduğu bütçenin çıkarılamaması ya da TBMM tarafından onaylanmaması durumunda uzlaşmayı teşvik edici bir düzenleme yerine TBMM'nin kararının sonucuna bakılmaksızın bir önceki yılın bütçesinin cumhurbaşkanı tarafından uygulanması kararlaştırılmıştır.

Parlamenter sistem temelli 1982 Anayasasında yapılan değişiklikler suretiyle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş öngörülmüştür. Anayasada cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş kapsamında yapılan bu değişikliklerden ziyade yapılması gerekip de yapılmayan değişikliklere de dikkat çekilmesi sistemin anlaşılması açısından önemlidir. Parlamenter sistemde tarafsız bir cumhurbaşkanı üzerine kurgulanan hükümet sistemi yapısı ve özellikle yargı organlarına üye seçimi yetki ve görevlerinde anayasada kısmi değişiklikler yapılmış olmakla beraber çoğu hüküm aynen muhafaza edilmiştir. Bu durum ise anayasada değişiklik yapılmaması suretiyle cumhurbaşkanı lehine yetki ve güç temerküzü sağlamıştır. Örneğin, Anayasa Mahkemesine üye seçimindeki sayısal oran parlamenter sistemdeki haliyle aynen devam ettirilmiştir, bu ise cumhurbaşkanına Anayasa Mahkemesi üyelerinin neredeyse tamamına yakınına seçme yetkisi vermiştir. TBMM ise mahkemeye sadece 15 üyeden 3'ünü seçebilmektedir. Ayrıca meclis soruşturması kapsamında cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanların yargılamaında TBMM'den beklenen soruşturma açma ve karar verme çoğunluğu parlamenter sistemdeki oranların çok üzerindedir. Cumhurbaşkanının cezai soruşturmasında belirlenen meclis çoğunluk sayısı, seçilmiş bir makam olan cumhurbaşkanı için olumlu olarak kabul edilebilir. Ancak atanmış makamlar olan bakan ve cumhurbaşkanı yardımcılara, cumhurbaşkanına sağlanan korumanın aynısının verilmesi yetki açısından yürütmenin öncelendiği ve yasamanın bu kapsamda denetim yetkisinin sınırlandırıldığı belirtilebilir. Cumhurbaşkanı ile cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakan arasında soruşturma açılması için

belirlenen çoğunluk sayısında ayırım yapılması kurgulanan sistem açısından daha uygun bir düzenleme olacağı değerlendirilmektedir. Halka hesap verme makamı olan cumhurbaşkanı ile atanmış kişilerin aynı yargılama usulüne tabi olması yürütmeyi daha fazla koruma amacıyla yapıldığı değerlendirilebilir.

Yasama organı TBMM'ye anayasada verilen yargı organları ile bazı kamu kurum ve kuruluşlarına üye seçmeye ilişkin görevlerde daha fazla yetki verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Anayasa Mahkemesine üye seçimine ilişkin olarak TBMM sadece üç üyeyi seçebilirken, cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesine 12 üye seçmektedir. Bu anayasa düzenlemesinin değiştirilmek suretiyle TBMM'nin üye seçme sayısının artırılması ve kurula üye seçiminin yeniden düzenlenmesi gereklidir. Anayasa Mahkemesine üye seçilmesinde yüksek yargı organları ile barolar birliğinden kendi üyeleri arasından üye seçilme imkânı getirilmesi yargı üzerinde oluşabilecek tartışmaları da en aza indirecektir. Anayasadaki mevcut 15 üye üzerinden değerlendirme yapılacak olursa, 5 üyenin TBMM tarafından, 5 üyenin cumhurbaşkanı tarafından, geriye kalan 5 üyeden 2'si Yargıtay, 2'si Danıştay ve 1 üyenin de Barolar Birliği tarafından seçilmesi sisteme yöneltilecek eleştirileri azaltacaktır. Kuvvetler arasındaki ayrılığın daha net ve kabul edilebilir bir hale gelmesi sağlanacaktır. Bu sayede yasama ve yargı hem yetki hem de görev bakımından daha fazla güçlenmiş olacaktır.

TBMM'nin cumhurbaşkanlığı seçimlerini yenileyebilmesi yasama organına verilen önemli yetkilerden biridir. Başkanlık sistemlerindeki kuvvetlerin sert ayrılığının sonucu olan seçim dönemi bitinceye kadar her iki organın görevlerine devam etmesi kuralı cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde karşılıklı seçimlerin yenilenmesi ile farklı bir uygulama oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme konusunda anayasal bir sınır belirlenmemiş olması yetki açısından daha kolay bir karar alma mekanizması sonucunu doğurmuştur. Cumhurbaşkanı istediği takdirde hiçbir gerekçe göstermeden seçimleri yenileme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı seçimleri yenilediğinde kendi görevine de son verdiğinden kullanılması zor bir yetki gibi görülse de halk nezdinde güçlü bir cumhurbaşkanı tekrar seçileceğini umduğu durumlarda meclis aritmetiğini değiştirmek için bu yöntemi kullanabilecektir. TBMM ise anayasada belirlenen yeterli çoğunluğu sağladığı durumlarda seçimleri yenileyebilecektir.

Analizin ikinci kısmında cumhurbaşkanı ya da yürütmenin sahip olduğu yetkiler üzerinden bir inceleme yapılmıştır. Hem parlamenter sistem hem de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yürütmeye verilen yetki ve görevler değerlendirilmiştir. Cumhurbaşkanına verilen

TBMM seçimlerini yenileme yetkisi başkanlık sistemlerinde bulunmayan bir yetkidir. Bu yetkinin kriz ve çıkmazlarda sistem tıkanıklıklarını çözmek adına getirildiği ifade edilmiştir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kriz ve tıkanıklıklar için birçok anayasal düzenleme yapıldığı için böyle bir düzenlemeye gerek olup olmadığı tartışılabilir.

Kriz doğurabilecek alanlar olarak;

Bütçe onaylanmamasına karşı yürütme lehine bir düzenleme yapılarak önceki yılın bütçesinin uygulanabildiği,

Üst düzey kamu atamaları ve yargı üyelerinin seçiminde TBMM onayına gerek kalmadan cumhurbaşkanının görevlendirme yapabildiği,

Milletvekili seçimleri ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı gün yapılması ile amaçlanan TBMM’de cumhurbaşkanının partisinin ya da ittifakının çoğunluğu sağlamasına yönelik düzenlemenin bulunduğu,

Yürütme alanına ilişkin bakanlıkların kurulup kaldırılmasından, teşkilat yapılarının düzenlenmesine kadar birçok alanda kanuna ihtiyaç olmaksızın CBK ile düzenleme yapılabilme yetkisine sahip olduğu, bu gibi durumlarda yürütme ile meclis arasında sistemin işleyişini tıkayacak nasıl kriz çıkacağını zaman gösterecektir. Yasama ve yürütme arasında oluşabilecek kriz ihtimallerinin önlenmesinde yürütme lehine bir değerlendirme ve düzenleme yapıldığını belirtmek yanlış olmaz.

Klasik başkanlık sistemlerinde var olan yasama ve yürütme organının görev süresinin sabit dönem (4-5 yıl) kuralının olması yani birbirlerinin görevlerine son verememeleri kuralının cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de olması gerektiği değerlendirilebilir. Türkiye gündemini erken seçim tartışmaları ile meşgul eden ve parlamenter sistemde eleştiri konusu olan bir durumun cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de hala gündemde olması sistemin istikrarı açısından uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanının TBMM’nin onayına ihtiyaç duymadan cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar dâhil her türlü atamayı yapabilmesi denge ve denetim sistemi olarak kabul edilen başkanlık sistemleri ile farklılık arz etmektedir. Birçok başkanlık sistemlerinde başkanın üst düzey atamalarında meclis onayı getirilmiştir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde TBMM’nin üst düzey atamalara onay makamı olarak dâhil edilmemesi yetki dağılımında yürütmenin öncelendiği tezini doğrular niteliktedir. Kısmi olarak olsa bile örneğin yargıya üye seçimlerinde ya da bakan ve cumhurbaşkanı yardımcısı atanmasında bir usul geliştirilebilirdi.

Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi doğrudan anayasa kaynaklı olup cumhurbaşkanına verilen asli düzenleme yapma yetkisidir. Cumhurbaşkanı anayasal sınırlar dâhilinde kararname çıkarma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanına verilen kararname yetkisinin parlamenter sistemdeki yetki ile karşılaştırıldığında bazı farklılıkların ortaya çıkması doğal kabul edilmelidir. Parlamenter sistemde olağan ve OHAL dönemi kararnamelerinin çıkarılma usulü farklılaştırılmıştı. Olağan dönem kararnameleri için TBMM'nin yetki kanununa ihtiyaç vardı. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile cumhurbaşkanı olağan dönem CBK'ları çıkarmasında herhangi bir meclis yetki kanununa ihtiyacı olmadığı gibi bu CBK'ların TBMM'de onaylanmasına da gerek yoktur. Parlamenter sistem ile karşılaştırıldığında cumhurbaşkanının olağan dönem CBK'larını çıkarmada anayasadaki sınırlar dâhilinde yasamaya ihtiyacı yoktur. Bu nedenle parlamenter sisteme göre cumhurbaşkanının olağan dönem kararname çıkarma yetkisinin yasama denetimi dışında olduğu söylenebilir. Parlamenter sistemde olağan dönem KHK'ların düzenleme alanını yasama belirlediği ve kararnameler kanun gücünde olduğu için yürütmeye daha geniş kapsamlı bir düzenleme yetkisi verilmişti. Ayrıca yürütme çıkardığı KHK'lar ile yürürlükteki kanunlarda değişiklik yapma imkânına sahipti. Buna karşın olağan dönem CBK'lar yürütme ile ilgili konularda ve kanunda açıkça düzenlenmemiş alanlarda düzenleme yapılabilecektir. Bu durumun sonucu olarak olağan dönem CBK'lar ile kanunlarda değişiklik yapma imkânı yoktur. Yani olağan dönem CBK'lar kanun gücünde değildir. Bu açıdan bakıldığında yürütmenin kararname çıkarma yetkisinde parlamenter sisteme göre bir zayıflama olduğu belirtilebilir. OHAL döneminde çıkarılan kararnameler her iki sistemde de kanun gücündedir ve TBMM'nin denetimine tabidir.

Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisindeki önemli ve tartışmalı alan ise anayasada açıkça belirlenen alan 4 konu alanına ilişkin düzenlemelerin doğrudan CBK ile yapılmasına ilişkindir. Daha önce TBMM'nin yasama faaliyeti kapsamında kanunla düzenlenmesi gereken konuların CBK ile düzenlenecek olması cumhurbaşkanı lehine bir yetki değerlendirilmesi yapıldığı kabul edilebilir. Bu ise cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin bir sonucu olarak da değerlendirilebilir. Ancak cumhurbaşkanına belirtilen konularda anayasadaki sınırlamalar hariç herhangi bir sınır öngörülmeden düzenleme yapma yetkisinin verilmesi idari teamüller ve kurumsal istikrar açısından sorunlar doğurabilecek niteliktedir. Kurumsal istikrar açısından kamu yönetimi çerçeve kanunu ile düzenleme yapılmasının uygun

olacağı belirtilebilir. Bu nedenle anayasada 4 konu alanı ile ilgili temel çerçevenin ve sınırların yasama organı tarafından belirlenmesi ve içerik kısmının cumhurbaşkanına bırakılması öneri olarak sunulabilir. Yasama organı anayasada cumhurbaşkanına verilen bu 4 konudaki düzenleme yetkisine idari teşkilat yasası adı altında bir çerçeve kanun düzenlemek suretiyle temel çerçevesini belirleyebilir. Bu düzenleme sadece bu 4 alanla ilgili değil genel kapsamlı personel rejimine ilişkin kurallar da koymak suretiyle cumhurbaşkanına belli sınırlar kapsamında özlük işleri dahil düzenleme yapma yetkisi verebilir.

Cumhurbaşkanının CBK düzenleme yetkisinin başkanlık sistemlerinin bir sonucu olarak verilmiştir. Bu yetkinin sınırları anayasada belirlenmiş olması önemlidir. TBMM ise istediği takdirde kanun çıkarmak suretiyle CBK'ların uygulamasına son verebilecektir. Bu kapsamda bakıldığında yürütmenin kararname çıkarma yetkisine mukabil yasamanın da bu kararnameleri, kanunla hükümsüz hale getirme yetkisine sahiptir. Doktrinde anayasada belirlenen 4 konuda cumhurbaşkanının çıkardığı kararnamelerin mahfuz alan olduğu gerekçesiyle TBMM'nin kanun çıkarmak suretiyle hükümsüz hale getiremeyeceği tezi tartışmalıdır. Ancak yasama organının cumhurbaşkanının çıkardığı kararnameleri geçersiz kılacak yetkiye sahip olduğu değerlendirilmektedir. Aksi takdirde cumhurbaşkanına belirtilen 4 konuda yasama yetkisi verilmiş olur. Bu ise sistemde cumhurbaşkanını lehine yasamaya eşit nitelikte bir güç ve yetki kayması anlamına gelir. Denge ve denetim açısından yürütmenin sahip olduğu kararname yetkisine mukabil yasamanın da bu düzenlemeleri kanunla geçersiz kılma yetkisinin olması sistem açısından önemli bir denge unsurudur.

Cumhurbaşkanının yargı organlarına üye seçimdeki yetkileri incelendiğinde TBMM'ye göre ciddi anlamda bir yetkisi olduğu bariz görülmektedir. Sadece örnek olarak Anayasa Mahkemesine üye seçilmesine bakıldığında bile TBMM sadece 3 üyeyi seçebiliyorken cumhurbaşkanı kurulun 12 üyesini seçmektedir. Anayasa Mahkemesinin 15 üyesinin seçilmesi dağılımında yetkinin yürütmeden yani cumhurbaşkanı lehine kullanıldığı söylenebilir. Yargı organlarına üye seçimlerinin genel anlamda yeniden düzenlenerek hem yargı üyelerinin de kısmi olarak seçme sürecinde belirleyici olacağı hem de TBMM ve cumhurbaşkanına yetki bazında denge ve denetleme mekanizması oluşturulabilecek bir yapı kurulmalıdır.

Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanan bütçenin TBMM tarafından onaylanması ve yürütmenin bu bütçeye göre gelir elde etmesi, harcamalarını yapması hukuki zorunluluktur. Bu nedenle bütçe yasama ve yürütmenin denge ve denetim mekanizmasının önemli bir aracıdır.

Cumhurbaşkanı bütçe kanunu teklif etmesine mukabil TBMM’de denge aracı olarak bütçeyi denetleme ve onama yetkisine sahiptir. TBMM’nin yürütmenin harcamalarını denetlemesi ya da gelir ve giderlerin nasıl kullanacağını belirlenmesinde onayı gerektiğinden, cumhurbaşkanının bu süreçte TBMM ile uzlaşmak suretiyle bütçeyi düzenlemesi başkanlık sistemlerinin denge denetim unsurudur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe kanunu kapsamında denge ve denetim mekanizmasında yetkinin cumhurbaşkanı lehine kullanıldığı anayasa metninden anlaşılmaktadır. TBMM’nin cumhurbaşkanını sunduğu bütçe kanununu zamanında çıkaramaması ya da bütçeyi kabul etmemesi durumlarında yürütmenin bütçe kanunu çıkarması için herhangi bir çaba sarf etmesine gerek yoktur. Anayasa böyle bir durumda cumhurbaşkanına önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranına göre arttırarak uygulama yetkisi vermiştir. Cumhurbaşkanını TBMM ile uzlaşarak bütçeyi çıkarmasını tercih etmemiştir. Sonuç olarak TBMM’nin sahip olduğu bütçe denetim yetkisinin fiilen mümkün olmadığı belirtilebilir. Bu düzenleme sistem krizini önleme amacına yönelik bir tedbir olarak kabul edildiği belirtilmiştir. Burada hem krizi önleyecek hem de meclisin denetiminin etkili olmasını sağlayacak bazı düzenlemeler yapılması gerektiği belirtilebilir. TBMM’nin cumhurbaşkanını sunduğu bütçeyi reddetmesi durumunda ya da bütçenin süresinde çıkarılamaması halinde kamu hizmetlerinin sunumunda bir problem yaşanmaması adına zorunlu kamu giderleri (personel ve cari giderler, önceki yıldan devam eden büyük yatırımlar vs.) hariç yürütmeye harcama sınırlaması getiren bir düzenleme yapılabilir. Böyle bir düzenleme ile yürütme harcama yapamaz hale gelmemiş olur ve siyasi krizi de bu şekilde önlenmiş olur. Aynı zamanda yürütmeye bütçe önerilerinde meclis ile anlaşma yoluna gitme konusunda bir zorlayıcı mekanizma oluşturulmuş olur. Anayasada, cumhurbaşkanını partisinin mecliste de gerekli çoğunluğu sağlamasını teşvik edecek nitelikte anayasal düzenlemeler (cumhurbaşkanlığı seçimleri ile milletvekilleri seçimlerinin aynı anda yapılması gibi) zaten vardır. Bu nedenle bütçe konusunda yasamaya yukarıda öneri olarak belirttiğimiz düzenleme ile TBMM’ye mevcut yapıdaki denetim yetkisinin daha fazlası verilmiş olur hem de bütçe krizinin sistem krizine dönüşmesi engellenmiş olacaktır.

Bu değerlendirmeler sonucunda, kuvvetlerin sert bir şekilde ayrıldığı ve yasama ve yürütmenin denge ve denetim araçları ile birbirlerinin yetki ve gücünü sınırladığı klasik başkanlık sistemlerinde gücün bir organ lehine toplanmasını engelleyecek mekanizmalar oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bakıldığında denge ve denetleme

mekanizmalarının oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak yasama ve yürütme arasında çıkabilecek ihtilaflarda ve çatışmalarda anayasa koyucu tercihini cumhurbaşkanı yani yürütme organı tarafında kullanmayı tercih etmiştir. Bu durumun sonucu olarak yukarıda belirtilen bazı yetkilerde cumhurbaşkanı, güçlü yürütme isteğinin sonucu olarak öncelenmiştir. TBMM'nin ise denge ve denetleme yetkilerine sahip olmasına rağmen bu yetkileri kullanabilmesinin daha zor olduğunu belirtmek mümkündür.

TBMM'nin kanun çıkarma yetkisine mukabil cumhurbaşkanının kanunları geri gönderme yetkisinin olması; cumhurbaşkanının bütçe kanunu teklifi yetkisine karşılık TBMM'nin onayıp onamama yetkisinin olması; cumhurbaşkanının CBK çıkarma yetkisine karşılık TBMM'nin çıkaracağı kanunla CBK'ları geçersiz kılma yetkisine sahip olması; cumhurbaşkanının TBMM'nin seçimlerini yenileme yetkisine karşın TBMM'nin cumhurbaşkanının görevine son vererek seçimleri yenileme yetkisinin olması gibi karşılıklı denge ve denetleme yetkileri cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bulunmaktadır. İddia edilenin aksine sistemde denge ve denetim yetkileri bulunmaktadır. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki bu yetkilerin fiili olarak kullanılmasında organlar arasındaki farklılıklar ya da yetkilerin kullanılmasındaki zorluk ve kolaylık gücün nasıl şekillendiğini belirleyen temel unsur olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde denge ve denetim mekanizmalarının olmadığı iddia edilemez ancak bu denge ve denetim araçlarının uygulanmasında ve özellikle kuvvetler arasındaki çatışma ve çıkmazlarda yürütmenin önelediği belirtilebilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde denge ve denetim mekanizmasının zayıf olduğu kısım ise yargı organına üye seçimindeki sayısal oranın yürütme lehine kullanılması ile üst düzey kamu ve yargı atamalarında yasamanın hiçbir şekilde sürece dâhil edilmemesi olarak belirtilebilir.

Sonuç olarak kurgulanan ve hayata geçirilen her sistem gibi cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi de kusuruz mükemmel bir sistem değildir. Uygulama sürecinde ortaya çıkabilecek sorun ve sıkıntılara anayasada yapılacak değişiklikler ile çözüm bulunabilir ve böylece sistemin daha iyi işler hale getirilmesi sağlanabilir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi siyasi bir mühendislik ürünüdür. Burada önemli ve değerli olan, kişilere göre bir sistem oluşturmak değil evrensel ilke ve değerlere göre denge ve denetimin olduğu bir sistemin hayata geçirilmesidir. Halkın bütün kesimlerinin hangi siyasi düşüncede olursa olsun cumhurbaşkanlığı makamında oturan kişinin,

vehimi korkular hariç, yetki ve gücünü kullandığında oluşabilecek haksızlıkları sınırlayacak başka bir kuvvetin varlığından ve yetkisinden emin olması gerekir.

Montesquieu'nün; “Ezeli bir tecrübe ile sabittir ki kuvvet sahibi herkes bunu kötüye kullanmaya meyleder ve kuvvetine hudut bulamayınca kadar gider. Kim derdi! Fazilet bile hudutlanmaya muhtaçtır. Kuvvetin kötüye kullanılmaması için tanzim neticesi kuvvetin kuvveti durdurması lazımdır.” sözü güç ve iktidarı kullananların kişisel ihtiraslarına yenik düşmemesi için, onu dengeleyecek ve denetleyecek başka bir gücün varlığını zorunlu kılar. Bu nedenle sistemler kişiler üzerine değil ilkeler, değerler ve karşılıklı güç ve yetki dengesi üzerine bina edilirse devlet yetkisini kullananların kendi siyasi düşüncesi ya da bireysel isteklerini önceleyerek yapabileceği tercihlerin önüne geçilmesi için gereklidir.

KAYNAKÇA

ABD Başkanı'nda Bile Bu Yetki Yok (2012, 29 Kasım). Akşam. Erişim: 22 Mart 2016.
<https://www.aksam.com.tr/guncel/abd-baskaninda-bile-bu-yetki-yok--151568h/haber-151568>

Ackerman, S. R., Desierto, D. A., Volosin, N. (2011). *Hyper-presidentialism: Separation of powers without checks and balances in Argentina and Philippines*. *Berkeley J. Int'l L.*, 29, 246.

Adadağ, Ö. Ü. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri” *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 0(1), 3-39.

Adadağ, Ö. Ü. (2019). “Kanun-Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İlişkisinin Yargısal Denetimine Yönelik Sorunlar” *Anayasa Yargısı Dergisi*, 36(1), 261-277.

Al, H. (2020). “Başkanlık Sistemi Üzerine: Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Zayıf Halkası Parlamento” *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22 (1), 14-44.

Alkan, H. (2017a). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yasama Denetimi. *Yeni Türkiye*, (94), 471-476.

Alkan H. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Meclisin Denetim Yetkisi. *Seta Perspektif*, S, 165.

Alkan, H. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri. *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi*, (30-MEDYA ve DEMOKRASİ), 139-153.

Akçay, E. (2016). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi” *Ombudsman Akademik* (5) 37-68.

Akçakaya, M., Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar 1. *Third Sector Social Economic Review*, 53(3), 922.

AK Parti ile CHP, yönetim şeklinin revizyonu için heyetler düzeyinde görüşüyor (2019, 27 Ağustos). Erişim: 17 Aralık 2019. <https://tr.euronews.com/2019/08/27/cumhurbaskanligi-hukumet-sisteminde-revizyona-mi-gidilecek>

AK Parti Başkanlık Sistemi Önerisi (2012). Erişim: 13 Şubat 2020.

https://anayasa.tbmm.gov.tr/calismalara_iliskin_belgeler.aspx

Ak Partili Vekiller Yeni Sistemden Şikâyetçi, (2019, 9 Haziran). Millî Gazete. Erişim: 05 Eylül 2020. <https://www.milligazete.com.tr/haber/2577779/akpliler-yeni-sistemden-sikayetci-bakanlar-mecliste-nobet-tutacak>.

Akıncı, B. (2020). Türkiye’de 24 Haziran 2018 Genel Seçimleri Sonrasında “Topal Ördek” Tartışması: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Olası Riskler ve Karşı Çözümler *Turkish Studies - Economy*, 15(1), 9-21.

Arslan, N. (2003). Yönetimde İstikrar Arayışları Çerçevesinde Siyasal Sistem Tartışmaları ve Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5 (3), 161-173.

Ayılmaz, C. (2019). 2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 23(1), 191-207.

Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor? 30 Soru, 30 Cevap (2017). Erişim: 02 Eylül 2020.

<http://dijitalmeczua.chp.org.tr/PageMeczua.aspx?Meczua=73#p=1>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E: 1967/19 K:1969/6. Erişim: 16 Mayıs 2020. <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1969/6?EsasNo=1967%2F19>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E: 1967/49 E.1967/10 K. 1967/49. Erişim: 17 Mayıs 2020.

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1967/49?KararNo=1967%2F49>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E: 1985/8 K: 1986/27. Erişim: 18 Mayıs 2020.

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1986/27?KararNo=1986%2F27>

Anayasa Mahkemesi Kararı E:1985/3 K.1985/8. Erişim: 18 Mayıs 2020.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1985/8?KararNo=1985%2F8%20>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E: 1989/12 K.1990/1, 01/02/1990. Erişim: 18 Mayıs 2020.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1990/1?KararNo=1990%2F1>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E: 1993/26, K: 1993/28. Erişim: 20 Mayıs 2020.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1993/28?KararNo=1993%2F28>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E:1996/64 K.1996/47. Erişim: 5 Mayıs 2020.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1996/47?KararNo=1996%2F47>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1997/36, K.1997/52, 20/05/1997. Erişim: 5 Mayıs 2020.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1997/52?KararNo=1997%2F52>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1997/37, K.1997/69, 27/11/1997. Erişim: 5 Mayıs 2020.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1997/69?KararNo=1997%2F69>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2011/42, K.2013/60, 09/05/2013. Erişim: 15 Mayıs 2020.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2013/60?KararNo=2013%2F60>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2011/150, K.2013/30, 14/02/2013. Erişim: 16 Mayıs 2020.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2013/30?KararNo=2013%2F30>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2013/72, K.2013/126, 31/10/2013. Erişim: 18 Mayıs 2020.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2013/126?KararNo=2013%2F126>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2013/77, K.2014/4, 16/01/2014. Erişim: 18 Mayıs 2020.
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2014/4?KararNo=2014%2F4>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E: 2014/57 K. 2014/81. Erişim: 11 Mayıs 2020.

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2014/81?KararNo=2014%2F81>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E: 2015/42 K. 2017/8. Erişim: 10 Mayıs 2020.

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2017/8?KararNo=2017%2F8>

Anayasa Mahkemesi, E.2017/61, K.2018/12, 14/02/2018. Erişim: 18 Mayıs 2020.

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2018/12?KararNo=2018%2F12>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E:2018/73 K. 2019/65. Erişim: 12 Aralık 2020.

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2019/65?KararNo=2019%2F65>

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2019/45, K.2019/31, 15/05/2019. Erişim: 21 Aralık 2020.

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2019/31?KararNo=2019%2F31>

Anayasa Komisyon Raporu (2017). Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1028) ve Anayasa Komisyonu Raporu TBMM, 26 Dönem, Yıl 2 Sayı: 447.

Anayasa Komisyon Raporu, (2017). Muhalefet Şerhi TBMM 26. Yasama Dönemi, Yıl 2. sayısı: 447 TBMM Basımevi.

Anayurt, Ö., Erdoğan M., Ekinci A. (2019). “Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzenindeki Etkisi” Ord. Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil’in Anısına Armağan İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Ardıçoğlu, M.A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Ankara Barosu Dergisi, 75(3), 19–51.

Ataay, F. (2013). Adalet ve Kalkınma Partisi’nin ‘Başkanlık Sistemi’Önerisi Üzerine Değerlendirme. Alternatif Politika, 5(3), 267-294.

Atay, Y. Ş. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri, İnönü Üniv. Hukuk Fakültesi Dergisi 10 (2) 579-593.

Atar, Y, (2019) Türk Anayasa Hukuku, Seçkin Yayıncılık Eylül 2019 Ankara

Atar, Y. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi Anayasa Dergisi Cilt 36, Sayı,1 2019 241-259.

Ateş, H., Yavuz, Ö. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denetimin Geleceği Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu 12-14 Ekim 2017 Diyarbakır s. 545-572.

Avaner, T.,Fedai, R. (2019). Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine. Amme İdaresi Dergisi, 52(2). s.149-172.

Ay, Ş. (2004). Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları. Mevzuat Dergisi, S, 7, 77.

Ayvaz, M. E. (2018). Devlet Başkanı ve Siyasî Parti İlişkisi Üzerine Liberal Düşünce Dergisi, Yıl: 23, Sayı: 91-92, 111-140.

Bağce, H. E. (2017). Parlamenter ve Başkanlık Sistemiyle Yönetilen Ülkelerde Gelir Dağılımı Eşitsizliği ve Yoksulluk. İnsan ve İnsan, 4(11), 5-39.

Bahçeli’den Başkanlık Sistemi Çıkışı (2016, 11 Ekim). NTV. Erişim: 12 Aralık 2017.
https://www.ntv.com.tr/turkiye/bahceliden-baskanlik-sistemi-cikisi,c1WeUw7SfUaRhJHd_4gJAQ

Babacan N. (2019, 8 Temmuz). Sistem Revizyonunda Üç Yöntem. Hürriyet. Erişim: 04 Şubat 2020. <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/sistem-revizyonunda-uc-yontem-41266891>

Balkız, N. O. (2017). Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor? Ne Götürüyor? Erişim: 29 Eylül 2020.

http://www.imo.org.tr/resimler/ekutuphane/pdf/17850_59_01.pdf

Babacan, N. (2019, 9 Haziran) Bakanlar Meclis Nöbeti Tutacak. Hürriyet. Erişim: 24 Şubat 2020. <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/bakanlar-meclis-nobeti-tutacak-41238479>

Başbakanın Başkanlık Sistemi Cevabı (2012, 7 Mayıs). TRT haber. Erişim: 12 Kasım 2016.

<https://www.trthaber.com/haber/gundem/basbakandan-baskanlik-sistemi-cevabi-39801.html>

Başbakan Erdoğan canlı yayında soruları yanıtladı. (2014, 5 Ağustos). Akşam. Erişim: 12 Kasım 2016. <https://www.aksam.com.tr/siyaset/basbakan-erdogan-canli-yayinda-sorulari-yanitladi/haber-329566>

Başlar, K. (2007). Anayasa Mahkemesinin Yasama Yetkisinin Genelliği İlkesi ile İlgili Bir Kararının Düşündürdükleri Yasama Dergisi S.7 18-40.

Başkanlık Sistemi Bizim İçin Yeni Değil, Gelenekseldir (2016, 6 Mayıs). TCCB. Erişim: 12 Ocak 2017

<https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/43880/baskanlik-sistemi-bizim-icin-yeni-degil-gelenekseldir>

Bayram, S. (2016). Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları: Algılar, Argümanlar ve Tezler. SETA.

Bellamy, R. (1996). The Political Form of The Constitution: The Separation of Powers, Rights and Representative Democracy. Political Studies, 44(3), 436-456.

Blondel, J. (1992). Encyclopedia of Government and Politics Vol. I p.267-278 Routledge London

Boyar, O. (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve “Executive Orders: Karşılaştırmalı Gözlemler. *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiriler Kitabı içinde (15-28), İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları, (861).*

Brookes R. H. (1951). Political Theory: The Separation of Powers Australian Journal of Political Science Volume 3 Issue 1, March 1951 Victoria University Of Wellington.

Cheibub, J. A. (2007). Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.

Collins, M., Groppe, M., Fritze, J., Collins, E., Jackson, D. (2019) Trump Signs Measure to Temporarily Reopen Government, Setting Up New Battle Over Border Wall. Usatoday. Erişim: 15 Mart 2020

<https://www.usatoday.com/story/news/politics/2019/01/25/shutdown-senate-leaders-talk-flight-delays-reported-airports/2676022002/>

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan: Başkanlık sistemini ben daha çok gündeme getirdim (2015,1 Mayıs). Hürriyet. Erişim: 14 Ekim 2016

<http://www.hurriyet.com.tr/gundem/cumhurbaskani-recep-tayyip-erdogan-baskanlik-sistemini-ben-daha-cok-gundeme-getirdim-29162578>

Cumhurbaşkanı Erdoğan gündemi değerlendirdi (2015, 18 Kasım). Posta. Erişim: 14 Ekim 2016.<https://www.posta.com.tr/cumhurbaskani-erdogan-gundemi-degerlendirdi-312307>

Cumhurbaşkanı Erdoğan: Önümüzdeki dönemde yeni anayasa için harekete geçebiliriz (2021, 1 Şubat). Erişim Tarihi: 04 Şubat 2021. AA. <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/cumhurbaskani-erdogan-onumuzdeki-donemde-yeni-anayasa-icin-harekete-gecebiliriz/2130283>

Çakır, H. M. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı-Bakan İlişkisi. Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu, 30, 35-55.

Carey, J. M., & Shugart, M. S. (Eds.). (1998). Executive Decree Authority. Cambridge University Press.

Çelik, D. B. (2018). 16 Nisan Anayasa Değişikliği ve Yeni Hâkimler ve Savcılar Kurulu Üzerine Bir Değerlendirme Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 73, No. 4, 1057 – 1094.

Çınar, Y., Göksel, T. (2012). Başkanlık, Yarı Başkanlık Ya Da Parlamenter Sistem: Systeme Verilecek İsim Mi, Yoksa Sistemin Tasarımı ve İşleyişi Mi Daha Önemli? Erişim: 18 Ekim 2016. https://www.tepav.org.tr/upload/files/13530544918.Baskanlik__Yari_Baskanlik_ya_da_Parlamenter_Sistem__1_.pdf

Coşkun, V. (2017). 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi. DÜHFD, Cilt: 22, Sayı: 36, S. 3-30.

Çolak, Ç. D., Uzun, A. (2017). Türk Siyasal Hayatında Başkanlık Sistemini Gündeme Getiren Liderler: Türkeş, Demirel, Özal ve Erdoğan. Journal Of International Social Research, 10(50).

Davanın bizzat takipçisi olacağım (2015, 16 Şubat). AA. Erişim: 12 Mayıs 2016 <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/davanin-bizzat-takipcisi-olacagim/74531>

Demirel Başkanlık Sistemine El Attı (2010 19 Nisan). Erişim: 11 Temmuz 2016. <https://www.internethaber.com/demirel-baskanlik-sistemine-el-atti-245847h.htm>

Durgun, G. B. (2017). Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Yeni Türkiye, Yıl,2017 494–499.

Dursun, H. (2006). Süper Başkanlık ya da Başkancı Parlamenter Sistem: Weimar Almanya'sı İle Rusya Federasyonu Örnekleri Ve Çıkartılacak Dersler'. TBB Dergisi, (67), 230-284.

Elgie, R. (1998). The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions. European Journal of Political Research, 33(2), 219-238.

Elgie, R., & McMenamin, I. (2008). Semi-presidentialism and democratic performance. Japanese journal of political science, 9(3), 323-340.

Elgie, R. (2016). Government systems, party politics, and institutional engineering in the round. Insight Turkey, 18(4), 79-92.

Erdem, F. H., Coşkun, V. (2009). Askeri Yargı ve Askeri Vesayet. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 14(20-21), 87-136.

Erdoğan, M. (1996). Anayasal Demokrasi, Ankara, Siyasal Kitapevi.

Erdoğan, M. (2016). ABD'de Başarılı Olan Başkanlık Sistemi Latin Amerika'da Niye Başarısız Oldu? Erişim: 05 Haziran 2017 <https://t24.com.tr/haber/liberal-bakis-abdde-basarili-olan-baskanlik-sistemi-latin-amerikada-niye-basarisiz-oldu,380039>

Erdoğan'dan Başkanlık Sistemi Açıklaması (2013, 18 Mayıs). CNN Türk. Erişim: 12 Mayıs 2016.

<https://www.cnnturk.com/2013/dunya/05/17/erdogandan.baskanlik.sistemi.aciklamasi/708363.0/index.html>

Erdoğan: Türkiye'de sistem fiilen değişti (2015, 14 Ağustos). BBC. Erişim: 14 Mayıs 2016

https://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/08/150814_erdogan_sistem

Erdoğan: Başkanlık sistemi bu milletin tarihinde var. (2016, 6 Ocak). BBC. Erişim: 12 Ocak 2017. https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/01/160106_erdogan_baskanlik

Erdoğan: Başkanlık sistemi Türkiye'ye daha hızlı kalkınma fırsatı verecektir. (2016, 11 Kasım) TRT Haber. Erişim: 12 Mayıs 2017. <https://www.trthaber.com/haber/turkiye/erdogan-baskanlik-sistemi-turkiyeye-daha-hizli-kalkinma-firsati-verecektir-281911.html>

Eren, A. (2017a). Başkanlık Sistemi- Yasama Alanında Yapılan Değişiklikler. Erişim: 19 Mart 2019.

<http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/39-baskanlik-sistemi-3-yasama-alaninda-yapilan-degisiklikler>

Eren, A. (2017b). Başkanlık Sistemi- Yargı Alanında Yapılan Değişiklikler Erişim: 12 Mart 2019. <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/38-baskanlik-sistemi-2-yargi-alaninda-yapilan-degisiklikler>

Eren, A. (2017c). Başkanlık Sistemi- Yürütme Alanında Yapılan Değişiklikler Erişim: 18 Mart 2019 <http://kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/40-baskanlik-sistemi-4-yurutme-alaninda-yapilan-degisiklikler>

Esen, S. (2008). “Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi”, MÜHF - HAD, S.23(1),8-16.

Ertaş, T. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Karşılaştırmalı Anayasal Düzenlerdeki Benzer İşlemlerle Kıyaslanması ve Türk Hükümet Sistemine Etkisi, Kamu

Hukukçuları Platformu Cumhurbaşkanının İşlemleri: Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi Sempozyumu Erişim:5 Ocak 2020.
http://www.kamuhukukculari.org/upload/dosyalar/TuOrker_Ertas_.pdf

Fairlie J. A. (1923). The Separation of Powers Michigan Law Review, Vol. 21, No. 4 (Feb., 1923), pp. 393-436 The Michigan Law Review Association.

Farina, C.R,(1989). How Separation of Powers Protects Individual Liberties Cornell Law Faculty Publications Paper 789.

Fendoğlu, H. (2003). Parlamentarizm- Başkanlık Sistemi Tartışmaları Üzerine Dicle Üniv.Hukuk Fak. Dergisi 2003 Sayı,7 1-34.

Fendoğlu, H. (2010). “Başkanlık Sistemi Tartışmaları” SDE Analiz, Ankara.

Fendoğlu, H. T. (2012). Başkanlık sistemi. İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 3(1), 39-60.

Fendoğlu, H. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Denetimi” Ord. Ord. Prof. Dr. Ali Fuat Başgil'in Anısına Armağan İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Armağanlar Dizisi İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Feyzioğlu, T. (1947). Kuvvetlerin Ayrılığı Nazariyesi. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 2 sayı (1). 50-69.

Feyzioğlu, M. (2017). Barolar Birliği Sunuş Yazısı. Erişim: 15 Mayıs 2018

<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/sunusyazisi2.pdf>

Gerring, J., Thacker, S. C., & Moreno, C. (2009). Are parliamentary systems better?. Comparative political studies, 42(3), 327-359.

Giray T. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri İle Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu Erişim: 18 Eylül 2018.
<http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf>

Grant, A. (2004). The Amerikan Political Process, Routledge (Taylor&Francis Group) London &Newyork.

Gül, C. (2017, 13 Mayıs). Anayasa değişikliği ve Cumhurbaşkanı'nın Siyasi-Cezai sorumlulukları. Star Gazetesi. Erişim: 26 Aralık 2019. <https://www.star.com.tr/acik-gorus/anayasa-degisikligi-ve-cumhurbaskaninin-siyasicezai-sorumluluklari-haber-1217138/>

Gül, C. (2018a). Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri Ve Yürütmenin Yeni Konumu. Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 13(2), 235-262.

Gül, C. (2018b). Türk Başkanlık Sisteminde TBMM'nin Yeni Konumu Journal Of Social, Humanities And Administrative Sciences Vol. 4, Issue.11, 134-141

Gürsel, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütmenin Düzenleme Yetkisi Ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sinirlari. Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1(2), 391-424.

Gönenç, L (2011). Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı. Erişim: 10 Temmuz 2018.
https://www.tepav.org.tr/upload/files/1299851562-0.Yarginin_Bagimsizligi_ve_Tarafsizligi.pdf

Gönenç, L. (2017). 2017 Anayasa Değişikliği Sürecine Dair Notlar Erişim: 11 Nisan 2018.
https://www.tepav.org.tr/upload/files/14938365307.2017_Anayasa_Degisikligi_Surecine_Dair_Notlar.pdf

Gönenç, L. (2018). Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Erişim: 21 Mayıs 2019.
https://www.tepav.org.tr/upload/files/15268844867.Uygulamada_Cumhurbaskanligi_Hukumet_Sistemi.pdf

Gönenç, L. (2019) Hükümet Sistemi Tartışmaları-1: Türkiye'de Koalisyonlar Dönemi Gerçekten Bitti Mi? Erişim: 19 Kasım 2019.
https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2019/notlar/hukumet_sistemi_tartismalari1_turkiyede_koalisyonlar_donemi_gerçekten_bitti_mi.pdf

Gözler K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Yayınları.

Gözler K. (2001). *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa, Ekin Yayınları.

Gözler K. (2003). *İdare Hukuku* Bursa Ekin Kitap Evi.

Gözler K. (2011). *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Bursa, Ekin, Cilt I-II.

Gözler K. (2013). *Yorum İlkeleri, Anayasa Hukukunda Yorum Ve Norm Somutlaşması* Dr. Ozan Ergül Türkiye Barolar Birliği Yayınları: 236 15-119.

Gözler K. (2015) *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Yayınları.

Gözler K. (2017.) *Elveda Anayasa: 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler* Ekin 2. Baskı.

Gözler K. (2018). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Yayınları.

Gözler K. (2018). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Bursa: Ekin Yayınları.

Gözler K. (2018). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Bursa: Ekin Yayınevi 2018.

Gözler K. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi?* Erişim:08 Mayıs 2018. <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>

Gözler K. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Uygulamadaki Değeri Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço* Erişim:13 Mart 2020.<http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm>

Gözler K. (2020). *Cumhurbaşkanı Kişisel Suçlarından Dolayı Yüce Divanda Yargılanabilir Mi?* Erişim: 15 Temmuz 2020. <http://www.anayasa.gen.tr/cb-kisisel-suc.htm>

Hague, R; Harrop, M; McCormick, J.(2016) *Comparative Government and Politics* Palgrave Macmillan 2016 London.

Halk Oylamasına Doğru: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (2017). Siyasi ve Hukuki İşler Başkanlığı Erişim: 29 Aralık 2017. [cumhurbaskanligi-hukumet-sistemi.pdf](http://www.cumhurbaskanligi-hukumet-sistemi.pdf) (akparti.org.tr)

Hasan, T. F. (2010). *Analiz, Başkanlık Sistemi Tartışmaları*, SDE, Ankara

Hakyemez Y.Ş. (2011). Yeni Anayasada Türkiye'nin Hükümet Sistemi SDE Analiz
Erişim:28 Şubat 2016.
<http://www.sde.org.tr/userfiles/file/Turkiyenin%20Hukumet%20Sistemi.pdf>

Hirschl, R. (2004). " Juristocracy"--Political, not Juridical. *The good society*, 13(3), 6-11.

Hüseyin, G., Kamalak, İ., Gül, S. S. (2017). Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye'nin Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi. *Strategic Public Management Journal*, 3, 101–120.

Horowitz, D. (1990). Comparing Democratic Systems, *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 4, Fall 1990, pp. 73-79.

Şeref, İ. B. A., & Söylar, Y. (2019). Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları. *Anayasa Yargısı*, 36(1), 195-223.

İçener, Z. Ç. (2015). Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Yakın Tarihi: Özal ve Demirel'in Siyasi Mülahazaları Bilig Güz 2015 / Sayı 75 313-340.

Ishiyama, J. T. (2012). *Comparative politics: principles of democracy and democratization*. Wiley-Blackwell.

İşte AK Parti'nin Önerdiği Başkanlık Sistemi Modeli (2012, 7 Kasım). Haber7. Erişim: 05 Eylül 2016. <http://www.haber7.com/ic-politika/haber/948856-iste-ak-partinin-onerdigi-baskanlik-sistemi-modeli>

İyimaya, A. (2017). *Teknik Analizler Yeni Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı 94 YT yayıncılık*, Ankara.

Kanadoğlu, K. (2018). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Galatasaray Üniv. Hukuk Fak. Derg. 2018/2 637-650 .

Karatepe Ş. (2017). *Sistem Söyleşileri Binyıl Yayınları*, Ankara.

Karşlı M. R. (2020). “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, SÜHFD., C. 28, S. 1, 2020, s. 187-208.

Kapusızoğlu, M., Şengün H. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Durumu, 12. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Kırıkkale Üniv. 65-77.

Burak, K. A. Y. A. (2017). Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine. Yönetim Bilimleri Dergisi, 15(30), 27-50.

Keman, H. (2009). Constitutional Government. Government and Politics Volume 1 EOLSS and UNESCO (2009) UK edited by Masashi Sekiguchi.

Küçük, A. (2016). AK Parti'nin Başkanlık Sistemi Modelinin Abd'deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 5. <https://doi.org/10.18771/umd.56875>.

Küçük, A. (2017). Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler. Liberal Düşünce Dergisi, Yıl, 22, 157–189.

Küçük, A., & Doğan, B. (2019). Türkiye'de 2017 Anayasa Değişikliği Kapsamında Yürütmenin Asli Düzenleme Yetkisi ve Mahfuz Düzenleme Alanı. Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 9(1), 1-59.

Koçak K. A. (2017) ABD Başkanlık Sistemi: “Ayrı” Ama “Birlikte” Çalışan Organlar, sf. 21-77 TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları Ankara.

Köker L. (2015, 4 Şubat). AKP'nin Önerisi Başkanlık Sisteminin Mantığına Ters. Aljazeera. Erişim: 11 Haziran 2017. <http://www.aljazeera.com.tr/gorus/akpnin-onerisi-baskanlik-sisteminin-mantigina-ters>

Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy*. NEW HAVEN; LONDON: Yale University Press. Retrieved December 6, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt32bg23>.

Linz, J. (1990). “ The Perils of Presidentialism, ” Journal of Democracy, 1: 51 – 69.

Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1997). Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal. Comparative Politics, 449-471.

Mecelleye Göre Hâkimin Vasıfları (y,t). Erişim:12 Aralık 2019.
<http://www.idarehukuku.net/haber/Mecelleye-gore-Hakimin-vasiflari.html>

Milliyetçi Hareket Partisi ve Anayasa Değişikliği (2017). MHP. Erişim: 09 Ekim 2018.

https://www.mhp.org.tr/usr_img/mhp2007/kitaplar/kitapcik_mhp_ve_anayasa_degisi_kligi.pdf

Miş N., Duran B. (2017). Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi Ankara Seta Kitapları.

Möllers, C. (2013). The Three Branches: a Comparative Model of Separation of powers. Oxford University Press.

Nagehan T. A. (2003). “Yönetimde İstikrar Arayışları Çerçevesinde Sistem Tartışmaları ve Başkanlık Sisteminin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi”, G.Ü. İ.İ.B.F Dergisi, 3/2003, s. 161-171.

Özbey, İ. (2019, 7 Ekim). Meclis’in gücüyle ilgili ne vardı da şimdi yok. Hürriyet Gazetesi. Erişim: 24 Şubat 2020. <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/meclisin-gucuyle-ilgili-ne-vardi-da-simdi-yok-41345198>

Özbudun, E. (1985). Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Hukuki Niteliği, Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 2, 475-503.

Özbudun, E. (1985). 1961 ve 1982 Anayasalarında Kanun Hükmünde Kararnameler, Yasama Dergisi Cilt 2 227-238.

Özbudun, E. (2002). Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara.

Özbudun, E. (2007, 26 Haziran). Yargı Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı. Dünya Bülteni. Erişim: 15 Kasım 2017. <https://www.dunyabulteni.net/yarginin-tarafsizligi-ve-bagimsizligi-makale,1116.html>

- Özbudun, E. (2012a). Presidentialism vs. Parliamentarism in Turkey. Policy Brief, 1.
- Özbudun, E. (2012b, 29 Kasım) ABD Başkanı'nda Bile Bu Yetki Yok. Akşam. Erişim: 28 Ekim 2017.
- <https://www.aksam.com.tr/guncel/abd-baskaninda-bile-bu-yetki-yok--151568h/haber-151568>
- Özbudun, E. (2012c). Türk Usulüne Göre Başkanlık Sistemi Erişim: 11 Kasım 2018. <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/turk-usulune-gore-baskanlik-sistemi-1641997/>
- Özbudun, E. (2012d). Başkanlık mı, Sultanlık mı, Diktatörlük mü? Erişim: 02 Mayıs 2017.
- http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/389364/Baskanlik_mi_Sultanlik_mi_Diktatorluk_mu_...html#
- Özbudun, E. (2014, 29 Haziran). AK partinin İstedığı Başkanlık Sistemi Rejimi Değiştirebilir. T24 Erişim: 22 Temmuz 2017. <https://t24.com.tr/haber/prof-ozbudun-akpnin-istedigi-baskanlik-sistemi-rejimi-degistirebilir,262681>
- Özbudun, E. (2015). Başkanlık Sistemi ve Türkiye Liberal Perspektif Analiz sayı:1 Ankara.
- Özdağ, S. (2017). Yerli Milli Sivil ve Demokratik Bir Hükümet Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Yeni Türkiye Dergisi, 94.
- Özen, M. (2010). Yargı Bağımsızlığını Zedeleyen Düzenleme, Uygulamalar ve Bağımsızlığı Sağlamaya Yönelik Çözüm Önerileri. Ankara Barosu Dergisi Yıl:68 Sayı: 2010/1 31-65.
- Özdemir, M. (2010). Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,11(1).
- Özkul, D. F. (2016). Anayasalarımızda Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı. Ankara Barosu Dergisi 2016/3. 201-263.

Polatoğlu, A. (2013). Başkanlık sistemi ve Türkiye’de uygulanabilirliği üzerine düşünceler (“Egemenlik kayıtsız şartsız başkanıdır” mı olsun isteniyor?). Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 6(1), 2-17.

Radin. The Doctrine of the Separation of Powers in Seventeenth Century Controversies (1938). U. OF PA. L. REV., 86, 842-853.

Rejimin Muhafızı Olarak Tasarlanan Cumhurbaşkanlığı Sistemi 10 Ağustos 2014 İtibariyle Çöktü (2015, 30 Nisan). TCCB. Erişim: 13 Kasım 2016. <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/32238/rejimin-muhafizi-olarak-tasarlanan-cumhurbaskanligi-sistemi-10-agustos-2014-itibariyle-coktu>

Robbins J. (2011). Presidentialism Versus Parliamentarism, 21st Century Political Science: A Reference Handbook Edited by John T. Ishiyama Marijke Breuning SAGE Publications pp.177-185 California.

Saadet Partisi'nden 30 sayfalık neden evet demeyeceğiz kitapçığı (2017, 30 Mart). Milli Gazete. Erişim: 09 Haziran 2017

<https://www.milligazete.com.tr/haber/906872/saadet-partisinden-30-sayfalik-neden-evet-demeyecegiz-kitapcigi>

Sartori, G. (1994). Comparative Constitutional Engineering Macmillan PRESS LTD London.

Scotti, V. R. (2017). Presidentialism in Turkey. A first appraisal of 2017 Constitutional Reform. DPCE Online, 30(2).

Selin, E. (2016). 2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi. Ankara Barosu Dergisi, (4). 45-73.

Seufert, G. (2018). Turkey’s Shift to Executive Presidentialism. Südosteuropa Mitteilungen, (03), 6-19.

Sevinç, M. (2002). Güncel Gelişmeler Işığında 1982 Anayasasına Göre Cumhurbaşkanı Ankara Üniversitesi SBF Dergisi. 57-2 109-137.

- Sezen S. (1994). Seçim ve Demokrasi, Gündoğan Yayınları Ankara
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press..
- Shugart, S.M (2008). Comparative Executive–Legislative Relations The Oxford Handbook of Political Institutions Oxford University Press, 2015 1-24 Edited by Sarah A. Binder, R. A. W. Rhodes, and Bert A. Rockman.
- Siaroff, A. (2003) Comperative Presidencies: The inadequacy Of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distiction. European Journal Of Political Research 42: 287-312.
- Stepan, A., & Skach, C. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism Versus Presidentialism. World politics, 1-22.
- Sin, G. (2015). Separation of Powers and Legislative Organization the President, the Senate, and Political Parties in the Making of House Rules Cambridge University Press, USA.
- SOBACI, M. Z., Miş, N., & Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Seta Perspektif, 206, 1-6.
- Sobacı, Z., Köseoğlu, Ö. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler, Rapor SETA Yayınları 111.
- Sosyal, M. (2003). Değişen Egemenlik ve Meşruluk. Anayasa Yargısı, 19(1).
- Şenel, A. (2002). Siyasal Düşünceler Tarihi, Bilim Sanat Yayınları Ankara
- Şahin, E. (2015). 1982 Anayasasının Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi. Siyaset Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 3(4), 43-67.
- Takahashi, K. (1990). Contemporary Democracy in a Parliamentary System. Law & Contemp. Probs., 53, 105.
- Tamer, G. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Cumhurbaşkanının Kanunları Veto Yetkisi Karşısında Meclisin Durumu. Erişim: 05 Ocak 2020. <http://www.anayasa.gen.tr/tamer-ay-degisikligi.pdf>

Tan, T., & Hukuku, E. K. (1986). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi. Anayasa Yargısı, 3, 203-216.

Taşdöğen, S. (2016). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Ankara Üniv. Hukuk Fak. Dergisi, 65 (3) 2016: 937-966.

Taşdöğen, S. (2019). Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, C.21, Özel S. 2019, 1293-1324.

TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, (2016). 22.12.2016 Tarihli C.1, s37 ve 28.12.2016 Tarihli C1, s.23.

TBMM Anayasa Komisyon Raporu (2016) .26 Dönem, Yıl 1 Sayı:313. Erişim: 10 Ekim 2018.

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss313.pdf>

Teziç, E. (1986). Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Yetkisi, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt 3,s. 83-94

Teziç, E. (1997). Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul,1997.

Teziç, E. (2001). Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), Beta Yayınevi, İstanbul, 2001.

Tunçkaşık, H. (2017). Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi. TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, 86-152 Ankara.

Turan, İ. (2012, 28 Mayıs). Başkanlık Sistemi Üzerinde Skolastik Tartışmalar. Dünya Gazetesi. Erişim: 22 Eylül 2016. <https://www.dunya.com/kose-yazisi/baskanlik-sistemi-uzerinde-skolastik-tartismalar/13257>

Turgut Özal başkanlık sistemini böyle anlatmıştı (2017, 15 Şubat). Erişim: 15 Aralık 2018. <https://www.yenisafak.com/gundem/turgut-ozal-baskanlik-sistemini-boyle-anlatmisti-2613814>

Turkey's New Presidential System (2018). Strategic Comments, 24:6, v-vi, DOI:.1080/13567888.2018.1508950.

Türk Tipi Başkanlık Sistemi Bal Gibi Olur. (2015, 27 Şubat). Sabah. Erişim: 13 Aralık 2016.

<https://www.sabah.com.tr/gundem/2015/02/27/turk-tipi-baskanlik-sistemi-bal-gibi-olur>

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde Değişiklik Yapılmasına Dair İçtüzük Teklifi (2/772) ve Anayasa Komisyonu Raporu. Erişim: 25 Aralık 2019. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss4.pdf>

Türkiye'nin post modern darbesi: 28 Şubat (2018, 28 Şubat). DW. Erişim: 23 Kasım 2019. <https://www.dw.com/tr/t%C3%BCrkiyenin-postmodern-darbesi-28-%C5%9Fubat/a-42761910>

Türkyılmaz, M. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi Sanat Ofisi İstanbul.

Türmen, R. (2016). Son Dönemeç: AKP'nin Başkanlığı. Ankara Barosu Dergisi, (4), 87-94.

Ulusoy, A. (2017). Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor? Erişim: 17 Mart 2017. <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf>

Uslu, R. (2018). İslam Yargı Hukukunda Hâkimlik Müessesesi. MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi, 7(4), 63-77.

Uluşahin, N. (2011). Türkiye'de mevcut hükümet sisteminin niteliği ve rejimin başkanlık sistemine kaymasının getireceği tehdit ve tehlikeler. Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, 3(2), 29-38.

Uzun, C. D. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yargı Analiz sayı 193 Seta 1-20 Ankara.

Venedik Komisyonu Kararı (2017). On The Amendments to The Constitution Adopted by The Grand National Assembly On 21 January 2017 and to Be Submitted To A National Referendum On 16 April 2017 Erişim: 28 Haziran 2018.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2017\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2017)005-e)

Yasin, M. (2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri. Anayasa Yargısı, 36(1), 315-333.

Yazıcı, H. (2019). Yargının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Sistemi. Liberal Düşünce Dergisi, 24(93), 17-33.

Yazıcı, S. (2005). Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme. TBB Yayını, Ankara.

Yazıcı, S. (2010, 26 Nisan). Başkanlık Modeli ve Türkiye. Dünya Bülteni. Erişim: 23 Mart 2016. <https://www.dunyabulteni.net/baskanlik-modeli-ve-turkiye-makale.13275.html>

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

Yazıcı, S. (2017, Ekim). Constitutional Amendmend of 2017: Transition to Presidentialism in Turkey. Nyulawglobal. Erişim: 24 Nisan 2018.

http://www.nyulawglobal.org/globalex/2017_Turkey_Constitution_Amendments.html

TBMM (2018). Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı. Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, TBMM Basın Yayın Ankara.

Yeniay, L., & Yeniay, G. (2019). Türk Hukukunda Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Anayasa Yargısı, 36(1), 105-138.

Yıldırım, H. (2017). Parlamenter Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İstanbul Pozitif Yayınları.

Yıldırım, T. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, 23(2), 13-28.

Yıldırım, T. (2019). İdarenin Kanuniliği İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Sınırı. Anayasa Yargısı Dergisi, 36(1), 293-314.

Yıldız, A. (2018). Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye'de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması. Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 13(1), 509–534.

Yıldız, A. (2019). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi. Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 9(1), 1-20.

Yılmaz, H. H., & Biçer, M. (2010). Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. Maliye Dergisi, 158(1), 201-225.

Yokuş, S. (2017). Türkiye'de 2017 Anayasa Değişiklikleri ve Çözüm Süreci Erişim: 01 Eylül 2018.

<https://www.democraticprogress.org/wp-content/uploads/2017/04/Sevtap-Yokus-TURKIYEDE-2017-ANAYASA-DEGISIKLIKLERI-VE-COZUM-SURECI.pdf>

Yüksek Seçim Kurulu Kararı, (2007). K. 873, RG.26686 T.31 Ekim 2007.

Yüksek Seçim Kurulu Kararı, (2014). K. 3719, RG 29102 (Mükerrer) 28 Ağustos 2014.

7 Haziran 2015 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi (2015). Eriş Tarihi: 28.09.2020.

http://bianet.org/system/uploads/1/files/attachments/000/001/378/original/2015-beyanname_AKP.pdf?1429101193

17 ve 25 Aralık'ta ne oldu? (2018, 25 Nisan) Posta Gazetesi. Erişim: 23 Kasım 2019.

<https://www.posta.com.tr/17-ve-25-aralikta-ne-oldu-258986>

367 kararı nedir? 367 krizinde neler yaşandı? (2019, 7 Mayıs). Haber Türk. Erişim: 23 Aralık 2019. <https://www.haberturk.com/367-karari-nedir-367-krizinde-neler-yasandi-2455348>

2023 Siyasi Vizyon (2012). Erişim: 18 Mayıs 2017. <https://www.akparti.org.tr/parti/2023-siyasi-vizyon/>

1787 ABD Anayasası. (Constitution of the United States of America).

1924 Anayasası.

1961 Anayasası.

1982 Anayasası.

160 Sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması hakkında Kanun.

703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

2575 Sayılı Danıştay Kanunu.

2797 Sayılı Yargıtay Kanunu.

3011 Sayılı Resmî Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun.

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanunda.

3149 Sayılı Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun.

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu.

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu.

6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu.

6216 Sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun.

584 Karar Sayılı TBMM İçtüzüğü.

1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

2 No'lu Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

3 No'lu Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

4 No'lu Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

5 No'lu Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

6 No'lu Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

7 No'lu Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

8 No'lu Yüksek Askeri Şûranın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

11 No'lu Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

12 No'lu Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

13 No'lu Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

14 No'lu İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

2018/3 No'lu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi.

İnternet Kaynakları

www.tsk.gov.tr

<https://www.venice.coe.int>

www.britannica.com

www.tccb.gov.tr

www.akparti.org.tr

www.mhp.org.tr

<https://www.dw.com.tr>

www.haberturk.com

www.posta.com.tr

www.sozluk.gov.tr

www.dictionary.cambridge.org

www.tvf.com.tr

www.milligazete.com.tr

www.hurriyet.com.tr

www.aa.com.tr

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, Adı: Murat Uzunparmak

Uyruğu: -

Doğum Tarihi ve Yeri: -

Telefon: -

Faks: ---

E-mail: -

Eğitim

Derece Eğitim Birimi Mezuniyet Tarihi

Yüksek Lisans: Van Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi-
2003

Lisans: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi- 2001

Lise: Palu Lisesi- 1996

İş Deneyimi

Yıl Yer Görev

2003-2006 Kaymakam Adayı Ankara

2006-2007 Eskişehir Beylikova Kaymakamı

2007-2009 Şırnak Beytüşşebap Kaymakamı

2009-2010 Malatya Darende Kaymakamı

2010-2012 Van Vali yardımcısı

2012-2015 Osmaniye Toprakkale Kaymakamı

2015-2016 anakkale Eceabat Kaymakamı

2016-2017 Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Şube Müdürü

2017- Dışışleri Bakanlığı Abu Dabi Büyükelçiliğı Uzman Müşaviri (HEDAYAH
(Şiddete Varan Aşırııcılıkla Mücadele Mükemmeliyet Merkezi) Araştırma ve Analiz Bölümü
Direktörü

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi: Türkiye’de Merkezi Yönetimin İnsan Kaynakları
Yapılanması ve Devlet Memurluğı (Kitap Bölümü)