

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANA BİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

BAŞKANLIK SİSTEMİNDE KABİNE VE TÜRKİYE’DE
CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİ

Murat HAS
2502170226

DANIŞMAN
Prof. Dr. Abdurrahman EREN

İSTANBUL-2024

ÖZ

BAŞKANLIK SİSTEMİNDE KABİNE VE TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİ

MURAT HAS

Kabine, en temel anlamıyla devlet başkanı ya da başbakan başkanlığında bakanların ve hükümet içerisindeki diğer önemli kişilerin bir araya gelerek hükümetin genel siyasetine ilişkin politikaların oluşturulduğu bir kuruldur. Çalışmanın konusunu oluşturan kabinenin hükümet sistemlerine göre sistem içerisindeki konumu ve özellikleri değişmektedir. Çalışmanın amacı da başkanlık sisteminde kabine olarak isimlendirilen kurulların sistem içerisindeki konumunun ve kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan diğer hükümet sistemlerindeki kabinelerden ayrılan özelliklerinin tespit edilmesi ve bu çerçevede kabinenin oluşumunun, sorumluluğunun ve işlevinin incelenmesidir. Böylece karşılaştırmalı hukuktan elde edilen veriler ışığında Türkiye’deki anayasal durum incelenerek, öneriler sunulması amaçlanmaktadır. Çalışmada karşılaştırmalı anayasa hukuku yöntemi uygulanarak hem hükümet sistemleri bakımından kabinenin özellikleri karşılaştırılmış hem de çalışma kapsamına dahil edilen devletlerin yürürlükteki mevzuatı, uygulamadaki durum ve yargı kararları çerçevesinde karşılaştırma yapılmıştır. Ancak bütün devletlerdeki kabine özelliklerinin incelenmesi mümkün olmadığından ülke sınırlamasına gidilmiştir. Çalışma neticesinde elde edilen sonuçlara göre başkanlık sistemindeki kabineler oluşumları, sorumlulukları, kolektif özellik göstermemeleri ve icrai karar alamamaları bakımından parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki kabinelerden farklılık göstermektedir. Türkiye’de ise 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Anayasa, kanun ve CBK’da kabineye ilişkin hiçbir hüküm yer almamasına rağmen anayasal teamül olarak Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantıları yapılabilmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin hukuki varlığının bulunmaması nedeniyle kabine Anayasa, kanun veya CBK ile düzenlenmelidir.

Anahtar Kelimeler: Hükümet Sistemleri, Başkanlık Sistemi, Kabine, Anayasal Teamül, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi.

ABSTRACT

THE CABINET IN THE PRESIDENTIAL SYSTEM AND THE PRESIDENTIAL CABINET IN TURKEY

MURAT HAS

Cabinet, in its most basic means, is a committee that a meeting of ministers and other key people in the government, chaired by the president or prime minister to formulate policies regarding the general policy of the government. The position and characteristics of the cabinet, which is the subject of this study, become different according to the government systems. The aim of this study is to determine the position of the councils called the cabinet in the presidential system within the system and its characteristics that differ from the cabinets in other government systems based on the principle of separation of powers and to research the formation, responsibility and function of the cabinet within this framework. Thus, it is aimed to analyse the constitutional situation in Turkey in the light of the data obtained from comparative law and to provide suggestions. By applying the comparative constitutional law method in the study, both the characteristics of the cabinet in terms of government systems have been compared and a comparison has been made within the framework of the legislation in force, the situation in practice and judicial decisions of the states included in the scope of the study. However, since it is not possible to analyse the characteristics of the cabinet in all states, a country limitation was applied. According to the results of the study, the cabinets in the presidential system differ from the cabinets in the parliamentary and semi-presidential systems in terms of their formation, responsibilities, lack of collective characteristic and inability to take executive decisions. In Turkey, after the 2017 constitutional amendment, although there are no provisions regarding the cabinet in the Constitution, the law and the decree, meetings of the Presidential Cabinet can be held as a constitutional convention. However, since the Presidential Cabinet has no legal existence, it should be regulated by the Constitution, the law or the decree.

Keywords: Government Systems, Presidential System, Cabinet, Constitutional Convention, Presidential Cabinet.

ÖNSÖZ

Türkiye’de parlamenter sistem dönemindeki istikrarsız hükümetler, başkanlık sistemine geçilmesi yolundaki eğilimi artırmış ve 2017 Anayasa değişikliği ile de başkanlık sisteminin ana unsurlarını taşıyan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulandığı dönemde denge ve denetim mekanizmalarının eksikliği ve sistemin kurumsallaşması üzerinden hükümet sistemi çerçevesindeki tartışmaların süregeldiği görülmektedir. Çalışmada da başkanlık sisteminde kabinenin özellikleri çerçevesinde denge ve denetim araçları, karşılaştırmalı olarak incelenmekte ve Türkiye’deki hükümet sisteminin kurumsallaşmasına ilişkin öneriler sunulmaktadır.

Çalışmanın konusunu önererek tez danışmanlığımı üstlenen, süreç boyunca desteğini eksik etmeyen ve akademik olarak üzerimde çok emeği bulunan sayın hocam Prof. Dr. Abdurrahman Eren’e sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum. Tez izleme komitesinde bulunarak yapıcı eleştirileri ve önerileriyle tezin şekillenmesinde yardımcı olan sayın hocalarım Prof. Dr. Nihat Bulut, Prof. Dr. Melikşah Yasin, Prof. Dr. Abdullah Sezer ve Dr. Öğr. Üyesi Volkan Aslan’a teşekkürlerimi sunuyorum. Yine doktora tez savunma jürisinde yer alarak yapıcı eleştirilerde bulunan hocalarım Prof. Dr. Fethi Gedikli ve Doç. Dr. Ömer Gedik’e teşekkürlerimi sunuyorum.

Çalışmamı okuma inceliğini gösteren Dr. Öğr. Üyesi Mücahit Kelek’e ve Öğr. Gör. Fatma Gökçen Özmenli’ye ve çalışma sürecince bana desteğini eksik etmeyen Dr. Mevlüt Göl’e teşekkür ediyorum. Yirmi yıldan fazladır dostluğuyla beni onurlandıran, beraber büyüdüğümüz Arş. Gör. Abdullah Şuhan Gürbüz’e teşekkür ediyorum. Ayrıca çalışmayı hazırlarken en çok faydalandığım kurum olan İSAM Kütüphanesinin özverili çalışanlarına teşekkür ediyorum.

Bu çalışmanın hazırlamasından ayrı olarak her zaman desteklerini arkamda hissettiğim aileme sonsuz teşekkürler.

Murat HAS
Tokat 2024

İÇİNDEKİLER

ÖZ	II
ABSTRACT	III
ÖNSÖZ	IV
KISALTMALAR	XI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE KABİNE

I. KABİNE TERİMİ VE TANIMI	11
II. TARİHSEL KÖKENİ	15
A. İngiltere	15
B. Amerika Birleşik Devletleri	18
C. Fransa	20
III. KABİNEİN ÖZELLİKLERİ	22
A. Çift Yapılı Yürütme Bakımından Kabinenin Özellikleri	23
1. Kabinenin Yasamaya Dayanması	26
2. Kabinenin Kolektif Özellik Göstermesi	34
3. Kabinenin Sorumluluğu	47
4. Kabinenin İcrai Nitelikte Karar Alması	53
B. Tek Yapılı Yürütme Bakımından Kabinenin Özellikleri	62
1. Kabinenin Başkan Tarafından Oluşturulması	68
2. Kabinenin Tekil (<i>Unitary</i>) Özellik Göstermesi	78
3. Kabinenin Sorumluluğu	88
4. Kabinenin İcrai Nitelikte Karar Alamaması	95

İKİNCİ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE KABİNEİN OLUŞUMU, SORUMLULUĞU VE İŞLEVİ

I. KABİNEİN OLUŞUMU	105
A. Başkan	105

1. Nitelikleri	105
2. Seçimi.....	106
3. Görevinin Sona Ermesi	120
B. Başkan Yardımcıları	130
1. Nitelikleri	130
2. Seçilmeleri	133
a. Meşruiyet ve İstikrar Arasındaki Dengenin Sağlanması.....	137
b. Başkan Yardımcılarının Seçilmesinin Görev ve Yetkilerine Etkisi.....	142
c. Başkan Yardımcılarının Seçilmesinin Kabinedeki Konumuna Etkisi	146
3. Görevlerinin Sona Ermesi.....	150
C. Bakanlar.....	152
1. Nitelikleri	152
2. Göreve Gelmeleri.....	153
3. Görevlerinin Sona Ermesi.....	158
II. KABİNEİN SORUMLULUĞU	161
A. Kabinenin Kurumsal Sorumluluğu.....	161
1. Başkana Karşı Olan Sorumluluk.....	161
2. Yasama Organına Karşı Olan Sorumluluk.....	162
B. Kabine Üyelerinin Sorumluluğu.....	162
1. Kabine Üyelerinin Siyasi Sorumluluğu	163
a. Başkanın Siyasi Sorumluluğu	163
b. Başkan Yardımcılarının Siyasi Sorumluluğu.....	163
c. Bakanların Siyasi Sorumluluğu.....	164
2. Kabine Üyelerinin Cezai Sorumluluğu	165
a. Başkanın Cezai Sorumluluğu	165
(1) Başkanın Adi Suçlarından Dolayı Sorumluluğu	167
(2) Başkanın “Impeachment” Sorumluluğunu Doğuran Fiilleri	175
(3) “Impeachment”ın Kurumsal Mekanizmaları ve Niteliği	183
b. Başkan Yardımcılarının Cezai Sorumluluğu	188
c. Bakanların Cezai Sorumluluğu	191
III. KABİNEİN İŞLEVİ.....	194
A. Kurumsal İşlevi	194
1. Denge ve Denetim İşlevi.....	194

a. Ayrılmış Kuvvetlerin Yetki Paylaşımı	197
b. Arjantin ve Peru’da Kabine Başkanlığı Makamı	200
c. Bakanların Yasama Üyeliğinin Devam Etmesi ve Karşı İmza Kuralı	203
d. Bakanların, Yasamanın Sorularını Cevaplaması ve Rapor Sunması	206
e. Kurumsal Denge ve Denetim Araçları	209
(1) Bütçe Üzerinde Yasama Denetimi	210
(2) Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanması ve Görevden Alınması Üzerinde Yasama Denetimi	219
(3) Yüksek Mahkemelerin Üyelerinin Seçimi ve Denge ve Denetim İşlevi	229
(4) Uluslararası Antlaşmalara İlişkin Yasama Denetimi	243
2. Danışma İşlevi	256
3. Koordinasyon İşlevi	257
B. Kabine Üyelerinin İşlevi	257
1. Tekil Kabine Yapısında Üyelerin İşlevi	257
a. Başkanın İşlevi	257
b. Diğer Kabine Üyelerinin İşlevi	258
2. Kolejyal Kabine Yapısında Üyelerin İşlevi	261
a. Başkanın İşlevi	262
b. Diğer Kabine Üyelerinin İşlevi	264

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİ

I. TÜRKİYE’DE TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE KABİNE	269
A. 1876 Kanun-i Esasi Öncesindeki Dönem	269
B. 1876 Kanun-i Esasi’den 1982 Anayasasına Kadarki Dönem	273
II. KABİNEİN HUKUKİ TEMELİ	283
A. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Toplantılarının Anayasal Teamül Haline Gelmesi	283
1. Anayasal Teamül Kavramı ve Kapsamı	283
2. Türkiye’de Anayasal Teamül Örnekleri	291
3. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Toplantılarının Anayasal Teamül Haline Gelip Gelmediği	294

4. Bir Kurum Olarak Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin Hukuki Varlığının Bulunup Bulunmadığı	297
B. Kabinenin Anayasal Dayanaktan Yoksun Olması Sorunsalı	300
1. Tekil Yapıya Sahip Kabine Önerisi	301
2. Kolejyal Yapıya Sahip Kabine Önerisi	306
C. Kabinenin Kanun veya CBK ile Düzenlenip Düzenlenemeyeceği	311
1. Kabinenin Kanun ile Düzenlenip Düzenlenemeyeceği	311
2. Kabinenin CBK ile Düzenlenip Düzenlenemeyeceği	314
a. CBK ile Kabineye İcrai Karar Alma Yetkisi Verilebilir mi?	315
b. CBK ile Kolejyal Bir Kabine Düzenlenebilir mi?	318
III. CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİNİN OLUŞUMU	319
A. Cumhurbaşkanı	319
1. Nitelikleri	319
2. Seçimi	320
3. Görevinin Sona Ermesi	327
B. Cumhurbaşkanı Yardımcıları	329
1. Nitelikleri	329
2. Göreve Gelmeleri	331
3. Görevlerinin Sona Ermesi	333
C. Bakanlar	334
1. Nitelikleri	334
2. Göreve Gelmeleri	334
3. Görevlerinin Sona Ermesi	335
IV. CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİNİN SORUMLULUĞU	337
A. Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin Kurumsal Sorumluluğu	337
B. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Üyelerinin Sorumluluğu	337
1. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Üyelerinin Siyasi Sorumluluğu	337
a. Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumluluğu	337
b. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların Siyasi Sorumluluğu	341
2. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Üyelerinin Cezai Sorumluluğu	341
a. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu	341
b. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların Cezai Sorumluluğu	345
V. CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİNİN İŞLEVİ	347

A. Kurumsal İşlevi	348
1. Denge ve Denetim İşlevi.....	348
a. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesinde Bakanlar Kurulunun Denge ve Denetim İşlevi	348
b. Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin Denge ve Denetim İşlevinin Olup Olmadığı	349
c. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Anayasal Denge ve Denetim Araçları	350
(1) Bütçenin Denge ve Denetim Aracı Olup Olamayacağı.....	350
(2) Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanması ve Görevden Alınmasının Denge ve Denetim Bakımından Değerlendirilmesi	360
i. Üst Kademe Kamu Yöneticiliğinin Kapsamı.....	360
ii. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esaslarının Kanun veya CBK ile Düzenlenmesi	369
iii. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanması ve Görevden Alınması	372
(3) Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması ve Antlaşmalardan Çekilmenin Denge ve Denetim Bakımından Değerlendirilmesi	374
i. Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması.....	375
ii. Uluslararası Antlaşmaların İç Hukuktaki Yeri	380
iii. Uluslararası Antlaşmalardan Çekilme	383
2. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Toplantılarının İşlevi	387
B. Kabine Üyelerinin İşlevi.....	390
1. Cumhurbaşkanının İşlevi	390
2. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının İşlevi	390
3. Bakanların İşlevi	393
SONUÇ	395
KAYNAKÇA.....	409
ÖZGEÇMİŞ	449



KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ASBÜ	: Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
AY.	: Anayasa
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BİO	: Bağımsız İdari Otoriteler
Bkz.	: Bakınız
BMM	: Büyük Millet Meclisi
Bs.	: Baskı
C.	: Cilt
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
Çev.	: Çeviren
E.	: Esas Sayısı
Ed.	: Editör
EÜHFD	: Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
ERÜHFD	: Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İÜHFM	: İstanbul Hukuk Mecmuası
K.	: Karar Sayısı
KHM	: Kırıkkale Hukuk Mecmuası
K.T.	: Karar tarihi
MBK	: Milli Birlik Komitesi
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
MÜHF-HAD	: Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi
No.	: Numara
NEÜHFD	: Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
s.	: Sayfa/sayfalar
S.	: Sayı
SDÜHFD	: Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
TAAD	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi

TDK	: Türk Dil Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
VAHS	: Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi
vd.	: Ve devamı
v.d.	: Ve diğerleri
YBHD	: Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi



GİRİŞ

Kabine, hükümet sistemlerine göre işlevleri değişmekle beraber, en temel anlamıyla yürütmenin en üst kademesinde yer alan belirli kişilerin bir araya gelerek hükümetin faaliyetlerini görüştüğü ve politikaları geliştirdiği kuruldur. Köken olarak eski bir kamu hukuku kurumu olan kabine veya benzeri yapılar, mutlak monarşi dönemlerinde de görülmekte ve devlet faaliyetlerinin yerine getirilmesinde krala, padişaha ya da taca yardımcı olmaktaydı. Günümüzde ise kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinde kabine olarak tanımlanan kurullar yer almaktadır. Ancak bu hükümet sistemlerinde kabinenin sistem içerisindeki konumu, özellikleri veya işlevleri değişiklik göstermektedir.

Türkiye’de de 2017 Anayasa değişikliği öncesinde uygulanan parlamenter hükümet sisteminde, Bakanlar Kurulunun yürütme yetki ve görevini kullanacağı Anayasa’da düzenlenmişti. Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile başkanlık sisteminin unsurlarını taşıyan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiş ve Anayasa’da Bakanlar Kurulu terimi kaldırılarak bu kurulun sahip olduğu yetki ve görevler, Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bununla birlikte, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girmesinden sonra, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlarını yaklaşık iki haftada bir toplamaktadır. Bu toplantılar, devlet kademesi ve kamuoyunda “*Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*” toplantıları olarak tanımlanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının niteliği ve özellikleri, parlamenter sistem dönemindeki Bakanlar Kurulu toplantıları ile karşılaştırılmakta, öğreti ve kamuoyunda tartışmalara neden olmaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin veya cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi korunarak Anayasa’da düzenlenecek olan kabinenin, sistem içerisindeki konumunun, özelliklerinin, sorumluluğunun ve işlevinin ne olduğunun anlaşılabilmesi için ilk olarak başkanlık sistemindeki kabinelerin bu çerçevede değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda çalışmanın çerçevesi şu sorulara aranan cevaplar kapsamında oluşturulmuştur:

Başkanlık sisteminde kabine var mıdır? Başkanlık sistemindeki kabinelerin, diğer hükümet sistemlerindeki kabinelerden ayrılan özellikleri nelerdir?

Başkanlık sistemindeki kabinelerin, oluşması, sorumluluğu ve işlevi nasıl olmaktadır?

Başkanlık sisteminde kabine üyelerinin göreve gelmesi, sorumluluğu ve görevden ayrılması nasıl olmaktadır?

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantıları yapılmasının anayasal teamül haline geldiği kabul edilebilir mi?

Türkiye’de Anayasa değişikliği ile kabinenin anayasal dayanağa kavuşturulması durumunda nasıl bir kabine yapısı tercih edilebilir? Anayasa değişikliğinin mümkün olmaması durumunda kanun veya CBK ile kabine düzenlenebilir mi?

Türkiye’de mevcut anayasal hükümler bağlamında Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarına katılan üyelerin, göreve gelmesi, sorumluluğu ve işlevi nasıl olmaktadır?

Yukarıdaki sorulardan anlaşılacağı üzere, çalışmanın amacı, başkanlık sisteminde kabine olarak isimlendirilen kuralların sistem içerisindeki konumunun ve diğer hükümet sistemlerindeki kabinelerden ayrılan özelliklerinin tespit edilmesi ve bu çerçevede kabinenin oluşumunun, sorumluluğunun ve işlevinin incelenmesidir. Böylece karşılaştırmalı hukuktan elde edilen veriler ışığında Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği sonrasında uygulanmaya başlanan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanlığı Kabinesine ilişkin değerlendirmenin yapılması, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi korunarak yapılacak Anayasa değişikliği ile düzenlenecek kabineye ilişkin öneriler sunulması ve Cumhurbaşkanlığı Kabinesi üyelerinin göreve gelmesi, sorumluluğu ve görevlerinin sona ermesine ilişkin inceleme yapılması amaçlanmaktadır.

Konuyla İlgili Yapılmış Çalışmalar

Türk Anayasa Hukuku Öğretisinde başkanlık sistemindeki kabinelerin karşılaştırmalı olarak incelendiği monografiler bulunmadığı gibi, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi esas alınarak Cumhurbaşkanlığı Kabinesi ve üyelerine ilişkin

monografiler de bulunmamaktadır. Bununla birlikte, 1876 Anayasası döneminden 2017 Anayasa değişikliğine kadar uygulanan parlamenter sistemdeki kabinelere ilişkin çalışmalar oldukça fazladır.¹ Örneğin, Armağan tarafından kaleme alınan **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu** isimli eserde 1961 Anayasasına göre Bakanlar Kurulunun tarihi gelişimi, kuruluşu, görev ve yetkileri ile sorumluluğu ele alınmıştır. Turhan tarafından yazılan **Hükümet Sistemleri** isimli eserin teorik kısmında bütün hükümet sistemleri incelenmiş olsa da ilgili çalışmanın üçüncü kısmında 1982 Anayasası'ndaki hükümler bağlamında Bakanlar Kurulunun anayasal konumuna ilişkin inceleme yapılmıştır. Yine Okşar tarafından kaleme alınan **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu** isimli eserde Bakanlar Kurulunun, tarihi ve hukuki gelişimi, kuruluşu, görev ve yetkileri ile görevinin sona ermesi incelenmiştir. Ayrıca 1982 Anayasası çerçevesinde Bakanlar Kurulunu inceleyen, ancak yayınlanmamış olan birçok yüksek lisans ve doktora tezi de bulunmaktadır.² Ancak ilgili çalışmalarda, 2017 Anayasa değişikliği öncesinde uygulanan parlamenter sistem esas alınmış ve bunların hepsi Türk Anayasa Hukuku bağlamında hazırlanmıştır.

Yabancı kaynaklar bakımından değerlendirme yapıldığında benzer eksikliğin burada da olduğu görülmektedir. Yabancı öğretilerde başkanlık sistemleri, genellikle başkanın sistem içerisindeki konumu, yetki ve sorumluluğu kapsamında incelenmiştir. Başkanlık sistemindeki kabineleri esas alan ve onun sistem içerisindeki konumunu inceleyen çalışmalar oldukça azdır. Böyle bir eğilimin nedeni, yürütme yetki ve görevinin sadece başkana verilmesi ve kabinenin başkana yardımcı bir kurul olarak tasarlanmasıdır. Dolayısıyla parlamenter sistemindeki kabinelerin aksine, başkanlık sistemlerinde yürütme yetkisini kullanan başkan ön plana çıkmakta ve bu durum

¹ Türkiye'de 1961 ve 1982 Anayasalarında kabine terimi yerine, Bakanlar Kurulu terimi kullanılmış ve öğretilerdeki çalışmalarda da başlık olarak Bakanlar Kurulu terimi tercih edilmiştir.

² Burcu Uykun, **Bakanlar Kurulunun Oluşumu: Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya Örnekleri**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bursa, 2016; Ayşegül Doğan, **Bakanlar Kurulunun Görev ve Yetkileri ile Çalışma Usulü**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2010; Mehmet Kahraman, **Parlamenter Sistemlerde ve Türk Anayasa Hukuku'nda Bakanlar Kurulunun Görevleri Yetkileri ve Çalışma Usulü**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Konya, 2006; Faruk Bilir, **1982 Anayasası'nda Bakanlar Kurulu**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Konya, 1997.

kabineye ilişkin çalışmalara da yansımaktadır. Bununla birlikte, başkanlık sistemindeki kabinelere ilişkin bazı çalışmalardan söz edilebilir.

Fenno tarafından kaleme alınan **The President's Cabinet** isimli eserde ABD'deki kabinenin tarihsel süreçte ortaya çıkışı, kabinenin oluşumu, kabine toplantıları ve kabine üyeleri ile başkan arasındaki ilişkiler ele alınmıştır. Warshaw tarafından yazılan **Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency** isimli çalışmada ise ABD'deki kabinenin tarihsel süreci açıklanmış, sonrasında politika oluşturma bakımından kabine ile Başkanın Yürütme Ofisleri (*Executive Office of the President*) arasındaki rekabet, ABD başkanları dönemlerine göre incelenmiştir. Güney Amerika başkanlık sistemleri bakımından kabineye ilişkin önemli çalışmalardan biri, Valadés tarafından kaleme alınan **El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición** eseridir. Bu alışmada Güney Amerika başkanlık sistemlerindeki kabinelerin özellikleri incelenmiş ve geleneksel başkanlık sistemlerindeki kabinenin özelliklerine istisna teşkil eden özellikler, başkanda oluşan güç yoğunlaşmasının dağıtılması olarak görülerek Güney Amerika başkanlık sistemlerinin rasyonelleştirilmesi şeklinde tanımlanmıştır. Kabineye ilişkin diğeri bir alışma Marcelo Camerlo ve Cecilia Martínez-Gallardo editörlüğünde ıkarılan **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets** isimli eseridir. İlgili çalışmanın bazı bölümlerinde kabinenin içsel yapısına ilişkin bilgiler verilmekle beraber, genel olarak kabinenin oluşumu üzerinden değeriendirme yapılmıştır. Ayrıca yabancı kaynaklar bakımından değeriendirme yapıldığında, kabineye ilişkin çalışmaların çoğunluğu, başkanın, kabine üyeliğine atadığı kişilerin niteliğı ve kabine koalisyonu kapsamında olduğı görülmektedir.³ Yani yabancı kaynaklarda da hükümet sistemleri bağlamında kabinenin yapısal özellikleri ve üyelerine ilişkin çalışma olmadığı ifade edilebilir. Dahası yabancı kaynaklardaki bu çalışmalar, siyaset bilimci yazarlar tarafından hazırlanmakta ve dolayısıyla

³ Örneğini, Paul Chaisty, Nic Cheeseman, Timothy J. Power, **Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective**, Oxford, Oxford University Press, 2018; Cecilia Martínez-Gallardo, "Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability", **Journal of Politics in Latin America**, Vol. 6, No. 2, 2014; David Altman, Rossana Castiglioni, "Cabinet Determinants of Structural Reforms in Latin America, 1985–2000", **The Developing Economies**, Vol. XLVI, No. 1, 2008; Magna Inácio, Mariana Llanos, Bruno Pinheiro, "Cabinet Reshuffles in Latin America: A Function of Presidential Reputation", **Government and Opposition**, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

normatiflikten ziyade, olgusallığa dayanmaktadır. Netice itibariyle çalışmamızın halihazırda öğretilerdeki boşluğun doldurulmasına katkı sunabileceği söylenebilir.

Yaklaşım ve Plan

Yukarıda yer alan soruların cevaplanması için çeşitli yöntem ve kaynaklardan faydalanılmıştır. Çalışmada tümdengelim yöntemi kullanılarak genelden özele doğru değerlendirme yapılmaktadır. Çalışmadaki her başlıkta bu yaklaşım görüleceği gibi, çalışmanın genelinde de tümdengelim yönteminin hâkimiyeti görülecektir. Bu bağlamda çalışmanın temel hipotezi: *başkanlık sisteminde kabine olarak isimlendirilen kurullar bulunmakla beraber, bunların, sahip olduğu özellikler, sistem içerisindeki konumları, denge ve denetim işlevi görecektir mekanizmalara sahip olmamaları ve üyelerinin başkanın hiyerarşisi altında konumlandırılması bakımından parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki kabinelerden farklılık gösterdiği*dir. Bununla birlikte, tarafımızca ileri sürülen bu hipotez, bütün başkanlık sistemindeki kabine ve üyeleri bakımından geçerli değildir. Çalışmada karşılaştırmalı anayasa hukuku yönteminden faydalanılarak teoriye uymayan anayasal düzenlemelerin tasnif edilmesi ve değerlendirilmesi söz konusudur. Dolayısıyla çalışmada uygulanan diğer bir yöntem, karşılaştırmalı anayasa hukuku yöntemidir.

Karşılaştırmalı anayasa hukuku yöntemi, geniş manada belirli ülke, coğrafya veya tarih aralığındaki hükümet sistemlerinin, devlet şekillerinin, kişilerin haklarının, yargı kararlarının vb. karşılaştırılması, tasnif edilmesi ve bu çerçevede çıkarımda bulunulmasıdır.⁴ 1980'lerin ortalarından itibaren karşılaştırmalı anayasa hukuku çalışmaları oldukça artmıştır.⁵ Dolayısıyla dünyada karşılaştırmalı anayasa hukukuna

⁴ Vicki C. Jackson, "Comparative Constitutional Law: Methodologies", **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Oxford, Oxford University Press, 2012, s. 56-58.

⁵ Ran Hirschl, "Karşılaştırmalı Anayasa Hukukundan Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmalarına", **Anayasa Hukuku Dergisi**, Çev. Serkan Yolcu, C. 6, S. 11, 2017, s. 227; Rosenfeld ve Sajó editörlüğünde hazırlanan **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law** isimli eser, günümüzdeki en kapsamlı karşılaştırmalı anayasa hukuku çalışma örneğini oluşturmaktadır. Bkz.: Michel Rosenfeld, András Sajó (Ed.), **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Oxford, Oxford University Press, 2012; Bu çerçevede karşılaştırmalı anayasa hukukuna ilişkin kaleme alınan çalışmalara şunlar örnek gösterilebilir: Bkz.: Roger Masterman, Robert Schütze (Ed.), **The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law**, Cambridge, Cambridge University Press, 2019; Tom Ginsburg, Rosalind Dixon (Ed.), **Comparative Constitutional Law**, Cheltenham, Edward Elgar, 2011; Mark Tushnet, **Comparative Constitutional Law**, Cheltenham, Edward Elgar, 2014; Ran Hirschl, **Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law**,

rağbet, Türk Anayasa Hukuku alanında akademik çalışma yapan bilim insanlarını da etkilemiş ve Türkiye’de son dönemde yapılan karşılaştırmalı anayasa hukuku çalışmalarında artış gözlenmiştir.⁶ Bu artışın nedenlerinden biri de 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin anlamlandırılması, sistemin eksik yönlerinin tespit edilebilmesi ve buna ilişkin öneriler sunulması için karşılaştırmalı örneklerle başvurulmasıdır.⁷

Çalışmada da karşılaştırmalı anayasa hukuku yöntemi uygulanarak hem hükümet sistemleri bakımından kabinenin özellikleri karşılaştırılmış hem de çalışma kapsamına dahil edilen devletlerin yürürlükteki mevzuatı, uygulamadaki durum ve yargı kararları çerçevesinde karşılaştırma yapılmıştır. Bu bağlamda incelenen ilgili devletlerin anayasaları, “*constitute*”⁸ isimli siteden elde edilmiş ve aynı zamanda anayasaların orijinal metinlerinden de faydalanılmıştır. Farklı çevirilerden yapılan anayasa alıntıları ayrıca belirtilmiştir. Çalışmada anayasal düzenlemeler haricinde ilgili devletteki normların uygulamasına ilişkin öğretilerden ve yargı kararlarından da

Oxford, Oxford University Press, 2014; Serkan Yolcu, “Anayasacıların Karşılaştırma Sorunu: Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Nedir, Ne Değildir?”, **TBB Dergisi**, C. 147, 2020, 9-48.

⁶ Türkiye’de karşılaştırmalı anayasa hukuku monografileri arasında gösterilebilecek ilk çalışmalardan biri, Aldıkaçtı tarafından kaleme alınan **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı** isimli eserdir. Bkz.: Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, İstanbul, 1960; Özbudun tarafından yazılan **Parlamente Rejiminde Parlamente Hükümeti Murakabe Vasıtaları** isimli eserde karşılaştırmalı anayasa hukuku çalışmaları arasında gösterilebilir. Bkz.: Ergun Özbudun, **Parlamente Rejiminde Parlamente Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1962; Yine Gözler tarafından kaleme alınan **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi** isimli eserde karşılaştırmalı çalışmalara örnek gösterilebilir. Bkz.: Kemal Gözler, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Bursa, Ekin, 2. Baskı, 2016; Bunlarla beraber, Türkiye’nin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yargılamasını kabul etmesinden sonra, bölgesel ve uluslararası yargısal mekanizmalara ve bunların vermiş olduğu kararlar çerçevesinde oluşan ilkelere dair karşılaştırmalı hukuk çalışmalarında da artış gözlenmiştir. Ayrıca son dönemde Kontacı tarafından hazırlanan çalışmada Anayasa Mahkemelerinin (Yüksek Mahkemelerin) birbirlerinin içtihadından etkilenmesi irdelenmektedir. Bkz.: Ali Ersoy Kontacı, **Anayasa Yargısında Yargısal Karşılaştırmacılık ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Ankara, Seçkin, 2021.

⁷ Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliğinden sonra hükümet sistemleri veya yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler bağlamında hazırlanan monografik çalışmalara şunlar örnek gösterilebilir. Bkz.: Volkan Aslan, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, İstanbul, Onikilevha, 2020; Ahmet Ekinci, **Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercih Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri**, Ankara, Yetkin, 2020; Murat Açıl, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, İstanbul, Onikilevha, 2018; Özlem Çelik, **Başkanlık Sisteminde Suçlama Usulü**, Ankara, Adalet, 2023; Yeşim Çelik, **Başkanlık Sistemlerinde ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu**, Erzincan, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2021.

⁸ <https://www.constituteproject.org>, (Çevrimiçi: 10/10/2020).

faydalanılmıştır. Böylece karşılaştırmalı anayasa hukukundan elde edilen veriler ve çıktılar üzerinden Türkiye'deki anayasal durum değerlendirilmekte ve öneriler sunulmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde kabinenin terimsel anlamı, tarihsel süreci ve özelliklerine ilişkin inceleme yapılacaktır. Kabine teriminin, bakanlar kurulu ve hükümet terimlerinden farkı olup olmadığı ve üç önemli hükümet sistemini temsil eden İngiltere, Fransa ve ABD'deki kabinelerin geçirmiş olduğu tarihsel süreç ele alınmaktadır. Sonrasında kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sisteminde yer alan kabinelerin özellikleri üzerinden tasnif yapılmaktadır. Buna göre çift yapılı yürütmeye sahip olan parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki kabinelerin, göreve gelmesi, kolektif özellik göstermesi, sorumluluğu ve aldığı kararların bağlayıcılığı gibi temel özellikleri birbirine benzemektedir. Bununla birlikte, bütün çift yapılı yürütmeye sahip devletlerdeki kabine yapılarının incelenmesi ve tasnif edilmesi mümkün olmadığından bu devletler bakımından sınırlandırma yapılmıştır. Bu sınırlandırma, Arend Lijphart'ın **Demokrasi Modelleri** isimli eserinde belirlemiş olduğu devletlerden çift yapılı yürütmeye sahip olanlar bazı kriterlere göre belirlenmiştir.⁹ Bu plan çerçevesinde çift yapılı yürütmeye sahip şu devletlerdeki kabinelerin özellikleri incelenecektir: Avusturya, Danimarka, Finlandiya, Norveç, İngiltere, Belçika, İzlanda, İtalya, Japonya, Hollanda, İsveç, Almanya, Fransa, Yunanistan, Portekiz, İspanya.

Çift yapılı yürütmedeki kabinelerin özelliklerinin incelenmesinin nedeni, başkanlık sistemindeki kabinelerin özelliklerinin tespit edilmesi ve karşılaştırma yapılmasıdır. Dolayısıyla tek yapılı yürütme başlığı altında başkanlık sistemi

⁹ Kalan diğer devletlerden bir kısmı 1945'ten bu yana İngiltere ya da eski Commonwealth'den bağımsızlığını kazanan ülkeler olmaları veya İrlanda gibi halen İngiltere'ye bağlı olmaları nedeni ile diğer kısmı ise çift yapılı yürütmeye sahip olmamaları nedeni ile çalışma kapsamına alınmamıştır. Dahası İngiltere ya da eski British Commonwealth'den ayrılarak bağımsızlığını kazanmış olmasına rağmen İngiltere'deki kabine ile aynı özellikler gösteren kabinelere sahip devletler çalışma kapsamı dışında tutulmuştur. 1945'ten bu yana İngiltere ya da Commonwealth'den bağımsızlığını kazanan veya halen İngiltere'ye bağlı olan devletler; Avustralya, Yeni Zelanda, İsrail, Trinidad, Tobago, Jamaika, Botswana, Barbados, Malta, Bahamalar, Mauritius, Kanada, Hindistan. <https://thecommonwealth.org/member-countries>, (Çevrimiçi: 30/5/2020); Yine Lijphart'ın çalışmasında kullanmış olduğu fakat bizim çift yapılı yürütme bakımından değerlendirmeye almadığımız devletler şunlardır: ABD, İsviçre, Kosta Rika, Arjantin, Uruguay, Kore.

incelenmekte ve meclis hükümeti sistemi, kuvvetler birliği ilkesine dayandığından çalışma kapsamına alınmamaktadır. Başkanlık sistemindeki kabinelerin özellikleri, çift yapılı yürütmedeki kabinelerin özelliklerinden yola çıkılarak oluşturulmakta ve incelenmektedir. Ancak bütün başkanlık sistemlerindeki kabine ve üyelerine ilişkin inceleme yapılması çalışmanın kapsamı ve zamanı bakımından mümkün olmadığından Amerikan Kıtası'nda yer alan başkanlık sistemleri çerçevesinde inceleme ve örneklendirme yapılması planlanmaktadır. Bu çerçevede başkanlık sistemine sahip olan şu devletlerdeki kabine ve üyelerine ilişkin inceleme yapılacaktır: ABD, Arjantin, Brezilya, Bolivya, Ekvador, Kolombiya, Paraguay, Peru, Şili, Uruguay, Kosta Rika, Dominik Cumhuriyeti, Venezuela, El Salvador, Honduras, Panama, Meksika, Guatemala, Nikaragua.¹⁰

Çalışmanın ikinci bölümünde başkanlık sistemindeki kabinelerin oluşumu, sorumluluğu ve işlevi üzerinden bir inceleme yapılacaktır. Bu çerçevede de başkanlık sisteminde kabine üyelerinin göreve gelmeleri, sorumlulukları ve görevlerinin sona ermesi kuvvetler arasındaki ilişki bağlamında değerlendirilecektir. Ayrıca başkanlık sistemindeki kabinelerin sahip olduğu özelliklerin yasama ve yürütme kuvvetleri arasında denge ve denetim işlevi görüp görmediği ve sistem içerisinde denge ve denetim işlevi gören diğer anayasal mekanizmaların neler olduğu tartışılacaktır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, birinci ve ikinci bölümdeki karşılaştırmalı hukuktan elde edilen veriler ve çıkarımlar çerçevesinde Türkiye'deki anayasal durum incelenecektir. Buna göre tarihsel süreç içerisinde Türkiye'de kabine veya benzeri işlev gören kurullar incelenecek, sonrasında mevcut anayasal sistem çerçevesinde kabinenin hukuki temeli tartışılarak öneriler sunulacaktır. Sonrasında kurumsal olarak kabinenin bulunduğu devletlerdeki örneklerden yola çıkılarak kurumsal olarak kabinenin olması durumunda kabine üyesi olacak Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların nitelikleri, göreve gelmesi, sorumlulukları ve görevlerinin sona ermesi incelenecektir. Nihayetinde Türkiye'de 2017 Anayasa değişikliği

¹⁰ Not: Bahamalar, Jamaika, Barbados parlamenter sistem oldukları için ve yukarıda da görüldüğü üzere eski Commonwealth sömürgesi oldukları nedeniyle listeye alınmamıştır. Porto Riko ise hala ABD egemenliği altında olduğu için listeye alınmamıştır.

sonrasında anayasal denge ve denetim araçları çerçevesinde değerlendirme yapılacaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE KABİNE

I. KABİNE TERİMİ VE TANIMI

Çalışmanın temel konusu, başkanlık sisteminde kabinenin, diğer hükümet sistemlerindeki kabinelerden ayırt edici özelliklerinin tespit edilmesi ve başkanlık sisteminde kabine ve üyelerinin sistem içerisindeki konumunun incelenmesidir. Ancak bu başlık altında ilk olarak “*kabine*” teriminin terminolojik ve etimolojik incelemesinin yapılması planlanmaktadır. Bu bağlamda “*kabine*” terimine ek olarak çalışmanın konusu bakımından önem arz eden diğer terimler “*bakanlar kurulu*” ve “*hükümet*”tir.

“*Kabine*”, Fransızca kökenli bir kelime olup “*cabin*” kelimesine küçültme eki “*et*” gelmesiyle oluşmuştur.¹ İngilizce küçük oda anlamına gelen “*cabinet*”, siyasal olarak ilk defa İngiltere Kralı II. Charles döneminde kullanılmıştır. Buna göre II. Charles, hantallaşan “*Privy Council*” yerine, bu konseyin önde gelen üyelerini toplantıya çağırması ve kendisine “*Cabinet Council*” denen küçük danışma ve siyasal yönetim grubuyla çalışmaya başlamıştır.² “*Cabinet Council*”, daha sonraki süreçte kurumsal yapıya kavuşmuş ve sadece “*kabine*” terimiyle tanımlanmıştır.

Kabinenin, sözlük anlamına bakıldığında Oxford İngilizce sözlükte “*hükümet politikaları hakkında tavsiyede bulunmaktan ve karar vermekten sorumlu olan üst düzey hükümet üyelerinin oluşturduğu bir grup*”³ şeklinde tanımlanırken; Cambridge İngilizce sözlükte “*başkan veya başbakana tavsiyede bulunan ve önemli kararlar veren hükümet içerisindeki önemli kişilerden oluşan küçük bir grup*”⁴ şeklinde tanımlanmıştır.⁵ Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğünde ise “*kabine*”, “*bakanlar kurulu*,

¹ Uykun, **Bakanlar Kurulunun Oluşumu: Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya Örnekleri**, s. 47.

² Shirley Anne Warshaw, **Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency**, Albany, State University of New York Press, 1996, s. 7.

³ <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/cabinet>, (Çevrimiçi: 10/4/2023)

⁴ <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/cabinet>, (Çevrimiçi:10/4/2023).

⁵ Ayrıca Black’s hukuk sözlüğünde “*bir yürütme görevlisinin özellikle de başkanın danışma konseyi*” şeklinde ABD’deki kabine yapısı üzerinden bir tanımlama yapılmıştır. Bkz.: Bryan A. Garner, **Black’s**

hükümet” olarak tanımlanmaktayken, “*bakanlar kurulu*”, “*devletin görevlerini yerine getirmesini sağlayan, başbakan ve bakanlardan oluşan yetkili organ, hükümet, kabine*” şeklinde tanımlanmaktadır.⁶

Çalışmanın sonraki bölümlerinde öğreti ve anayasal düzenlemelerde de görüleceği üzere, “*kabine*” ve “*bakanlar kurulu*” terimleri aynı kurulu tanımlamak için kullanılmaktadır.⁷ Çalışma kapsamındaki anayasalarda geçen *cabinet, council of ministers, conseil des ministres, consiglio dei ministri, consejo de ministros, gabinete de ministros, consejo de gobierno, consejo de gabinete* gibi kavramların hepsi kabineyi karşılamaktadır. Ayrıca “*kabine*” veya “*bakanlar kurulu*” terimlerinin kullanımı hükümet sistemlerine göre tasnif edilememektedir. Örneğin, parlamenter sistem ile yönetilen İngiltere’de “*kabine*” terimi kullanıldığı gibi, başkanlık sistemi ile yönetilen ABD’de “*kabine*” terimi kullanılmaktadır. Bununla birlikte yarı başkanlık sistemine sahip Fransa’da “*bakanlar kurulu*” teriminin kullanımı tercih edilmektedir. Güney Amerika başkanlık sistemlerinde ise yaygın olarak “*bakanlar kurulu*” terimi kullanılmaktadır.⁸

Kabine, evrensel olarak yürütmenin başındaki kişinin siyasal gücünü kullanırken çevresindeki kişilere danışması ve onların tavsiyelerini almasına dayanmaktadır.⁹ Kralların yürütme içerisinde sınırlandırılması ve sembolik bir makam haline gelmesiyle birlikte, kabine, yürütme içerisinde sadece danışma organı olmaktan kurtulup yürütme yetkisini kullanan bir kurul haline gelmiş ve “*parlamenter sistem*”

Law Dictionary, Ninth Edition, United States of America, West, 2009. Yine benzer şekilde West Amerikan hukuk ansiklopedisinde “*bir kral veya hükümetin diğer baş yöneticisinin konseyi ya da danışmanlar grubu. Birleşik Devletler başkanına tavsiyede bulunan bir grup birey*” şeklinde yine ABD kabine yapısı üzerinden tanımlanmıştır. Bkz.: Jeffrey Lehman, Shirelle Phelps, **West’s Encyclopedia of American Law**, 2nd Edition, United States of America, Thomson & Gale, 2005. Bu tanımlara karşı Oxford hukuk sözlüğünde “*çoğunlukla başlıca hükümet departmanlarının başlarından oluşan, ancak departman sorumluluğu az olan ya da hiç olmayan bakanları da içeren bir bakanlar topluluğu. Üyeliğin verilmesinin bağlı olduğu başbakan onun başıdır. Birleşik Krallık Anayasasına göre başlıca yürütme organı olarak onun işlevleri, hükümet politikasını formüle etmek ve yürürlüğe koymak*” şeklinde İngiltere’deki kabine yapısı üzerinden bir tanımlama yapılmıştır. Bkz.: Elizabeth A. Martin, **Oxford Dictionary of Law**, Fifth Edition, Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁶ <https://sozluk.gov.tr>, (Çevrimiçi: 11/04/2023).

⁷ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, 2. Baskı, Bursa, Ekin, 2020, s. 258-260; Mehmet Turhan, **Hükümet Sistemleri**, 2. Baskı, Ankara, Gündoğan, 1993, s. 43.

⁸ Diego Valadés, **El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición**, Tercera edición, México, Dgdc-UNAM, 2018, s. 34.

⁹ Richard F. Fenno, **The President’s Cabinet**, New York, Vintage Books, 1959, s. 9.

diye adlandırılan hükümet sistemi ortaya çıkmıştır. Başkanlık sisteminde ise kabinenin ana işlevi, başkana tavsiyede bulunmak ve danışmanlık yapmak olarak devam etmektedir. Hükümet sistemlerine göre kabinenin yapısal özellikleri değişmesine rağmen; parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinde “*kabine*” ya da “*bakanlar kurulu*” diye adlandırılan bir kurulun varlığı, anayasalarda düzenlenmiş veya teamül olarak kabul görmüştür. Bu bağlamda en temel anlamıyla “*kabine*”, devlet başkanı ya da başbakan başkanlığında bakanların ve hükümet içerisindeki diğer önemli kişilerin bir araya gelerek hükümetin genel siyasetine ilişkin politikaların oluşturulduğu bir kurul olarak tanımlanabilir.

“*Kabine*”den farklı olarak “*hükümet*” daha geniş anlamda, devleti veya ülkeyi yönetmek fonksiyonunu kapsayacak şekilde kullanılabilir. “*Hükümet*” teriminin İngilizce karşılığı “*government*”tir. Latince kökenli olan bu terim, Fransızca “*gouvernement*” sözcüğünden gelmektedir. Latince hükmetmek, idare etmek anlamına gelen “*gubernare*” sözcüğü, Fransızcaya yönetmek, idare etmek olarak çevrilen “*gouverner*” olarak geçmiş ve bu sözcükten de Fransızca “*gouvernement*” türetilmiştir.¹⁰ Türkçe’de kullanılan “*hükümet*” terimi ise Arapça kökenli kelime olup, hüküm, emir, komuta anlamına gelen “*hüküm*” sözcüğünden türetilmiştir.

Hükümet sözcüğünün sözlük anlamına baktığımızda, Black’s hukuk sözlüğünde “1. *Bir devlet veya kuruluşun nasıl işlediğini belirleyen ilke ve kuralların yapısı*; 2. *Bir ulus veya devlette egemen güç*; 3. *Bir insan topluluğunun siyasi yetkiyi kullandığı bir organizasyon*”¹¹ şeklinde tanımlanmaktayken, Türk Hukuk lüğatinde “1-*İcra kuvvetinin, devletin işlerinin yüksek idaresini hedef ittihaz eden ve bir memleket siyasetinin umumi istikametini tayin eyliyen en yüksek vazifeyi ifa etmesidir*; 2- *Bu vazife ile mükellef uzuvların cümlesine birden de denir*; 3- *Kuvvetlerin ayrılması rejiminde icra kuvveti mümessillerinin mucmuudur*; 4- *Parlamenter rejimde memleket işlerinde parlamento karşısında mesul vekillerin teşkil ettiği heyettir*” şeklinde tanımlanmaktadır.¹² Tanımlardan da anlaşılacağı üzere “*hükümet*” terimi, bir kurulu

¹⁰ Uykun, **Bakanlar Kurulunun Oluşumu: Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya Örnekleri**, s. 48.

¹¹ Garner, **Black's Law Dictionary**.

¹² Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 14.

tanımlamaktan daha geniş bir anlam ifade etmektedir. Bu bağlamda literatürde “*hükümet*” teriminin geniş ve dar olmak üzere iki anlamda kullanıldığı belirtilmektedir.

Geniş anlamda “*hükümet*”, devlet sisteminde memur ya da kamu görevlileri haricinde, siyasi iktidarı elinde bulunduranların devleti yönetmesi, idare etmesidir.¹³ Parlamentoyu, devlet başkanlığını ve kabineyi elinde bulunduran siyasi iktidarın tamamı “*hükümet*” olarak tanımlanmaktadır.¹⁴ Dolayısıyla geniş anlamda “*hükümet*” terimiyle belirli bir kurulu tanımlamak yerine, devlet yönetimine ilişkin karar veren siyasi iktidara sahip kişi veya kişileri tanımlamak için kullanılır. Yani devlet yönetimine ilişkin emretme veya karar verme fonksiyonunu kullanan kişi veya kişilere hükümet denir.

Dar anlamda “*hükümet*”, doğrudan yürütme yetkisini içerecek şekilde kullanılabilir. ¹⁵ Hükümet sistemleri üzerinden değerlendirme yapıldığında başkanlık sisteminde “*hükümet*”, başkan ve onun teşkilatını tanımlamak için kullanılırken¹⁶, parlamenter ve yarı başkanlık sisteminde kabineyi tanımlamak için kullanılmaktadır.¹⁷ Ancak parlamenter sistemdeki bu kullanım, daha çok Kıta Avrupa hukuk sistemi için geçerli olmakta ve Anglosakson geleneğinde bunun geçerliliği söz konusu olmamaktadır. Örneğin, İngiltere’de hükümet ve kabine aynı anlamda değildir. Buna göre İngiltere’de hükümet terimi geniş manada kullanılmakta, yürütme içerisinde “*bakan*” ya da “*parlamento sekreteri*” diye adlandırılan ve sayıları 70-100 arasında değişen kişileri de kapsamaktadır. Oysa “*kabine*”, toplam 20-25 kişiden meydana gelen ve kolektif sorumluluğu olan bir kuruldur.¹⁸ Kıta Avrupası üzerinden

¹³ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Tıpkı 21. Baskı, İstanbul, Beta, 2017, s. 424.

¹⁴ Bülent Nuri Esen, *Anayasa Hukuku: Genel Esaslar*, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1970, s.199.

¹⁵ Cengiz Gül, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme*, Ankara, Yetkin, 2017, s. 217.

¹⁶ ABD’de ise “government” terimi, bütün büro ve bürokratları da kapsayacak şekilde devlete karşılık gelmektedir. Bkz.: Michael Roskin, Robert L. Cord, James A. Medeiros, Wlater S. Jones, *Siyaset Bilimi*, 4. Baskı, Çev. Atilla Yayla, Ankara, Adres Yayınları, 2018, s. 292.

¹⁷ Roskin, Cord, Medeiros, Jones, *Siyaset Bilimi*, s. 291; Hem başbakan hem de onun kabinesi birlikte hükümet olarak bilinmektedir. Bkz.: Leon D. Epstein, “Parliamentary Government”, *International Encyclopedia of Social Sciences*, Ed. David L. Sills, C. XI, New York, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, s. 419; Parlamenter sistemde hükümetin kim tarafından ve ne kadar süreyle yönetileceği parlamento tarafından belirlenir. Bkz.: José Antonio Cheibub, Zachary Elkins, Tom Ginsburg, “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, *Texas Law Review*, Vol. 89:XXXX, 2011, s. 1.

¹⁸ Mümtaz Soysal, *Anayasaya Giriş*, 3. Baskı, Ankara, İmge, 2011, s. 64.

örneklendirme yapıldığında akademik literatürün yanı sıra anayasalarda da kabine kurumunun karşılığı olarak “*hükümet*” terimi kullanılmıştır. Buna göre Avusturya (AY. 69/1), Fransa (AY. 8), ve Almanya (AY. 62) anayasalarında “*kabine*”, yerine “*hükümet*” terimi kullanılmıştır. Ancak bu çalışmada bütün hükümet sistemleri göz önünde bulundurularak, kurumsal bir yapıyı ifade etmek için “*kabine*” terimi kullanılması tercih edilecektir.

II. TARİHSEL KÖKENİ

A. İngiltere

Kabine, modern bir kavram olsa da işlevsel olarak eski bir mekanizmadır.¹⁹ Bu bağlamda kabine niteliğindeki yapılar İngiltere’de de görülmüştür. Buna göre 12. yüzyıldan itibaren İngiltere’de krallar, yönetimde kendilerine yardımcı olarak iki kurumdan faydalanmaktaydı. Bunlardan biri “*Magnum Concilium Regis*”²⁰ diğeri ise “*Cruria Regis*”di.²¹ “*Magnum Concilium Regis*”, feodal beyler ile din adamlarından oluşmaktaydı. Krallar, bu kurulu, vergi salma ve vergi toplama işlerine ortak etmekteydi.²² 14. yüzyılda “*Kral Konseyi*” (*King’s Council*) ismini alana kadar resmi bir unvan ve göreve sahip olmayan²³ “*Cruria Regis*” ise günlük işlerin yürütülmesinde krala yardımcı olmaktaydı.²⁴

15. yüzyıla gelindiğinde “*Kral Konseyi*”, “*Özel Konsey*” (*Privy Council*) olarak değişmiştir.²⁵ “*Özel Konsey*”, hükümet işlemlerinin sürdürülmesi sürecinde krala özel danışmanlık veren grup olarak tanımlanabilir. Fakat 16. yüzyılda “*Özel Konsey*”in sorumlulukları danışma rolünden hükümetin idaresini kapsayan yönetme rolüne genişlemiştir. Bu değişiklik İngiliz kabinesinin kurumsal danışma ve yönetim rolünün

¹⁹ Fenno, **The President’s Cabinet**, s. 9.

²⁰ Parlamento sözcüğü ilk defa III. Henry tarafından “*Magnum Concilium*”u ifade etmek için kullanılmıştır. Bkz.: Bihterin Dinçkol, “İngiltere’de Parlamenter Monarşinin Erken Dönemi”, **MÜHF-HAD**, Cil.27, Say.2, 2021, s. 35.

²¹ İleri dönemde İngiltere’de “*Magnum Concilium Regis*” ten parlamento, “*Cruria Regis*”ten ise kabine doğacaktı.

²² Ayferi Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 17. Baskı, İstanbul, Beta, 2017, s. 477-478; Turan Güneş, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, Ankara, Nazir Akbasan Matbaası, 1956, s. 25-26.

²³ Warshaw, **Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency**, s. 6.

²⁴ Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, s. 477-478.

²⁵ Güneş, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, s. 37-38.

ilk adımı olmuştur.²⁶ Bu süreç içerisinde hem “*Özel Konsey*”in hem de parlamentonun rolü değişmiştir.

17. yüzyılda Avam Kamarası, “*Özel Konsey*”e etki etme yollarını aramış ve parlamenter sistemin tohumları atılmaya başlanmıştır. Buna göre Avam Kamarası, 1641 yılında I. Charles’dan kralın önemli işlerine ve kamu işlerine yardımcı olan bu “*Özel Konsey*” üyelerinin parlamentonun güvenine sahip olmasını istemiştir. Ancak I. Charles, bu isteği reddetmiş ve sonuç olarak kanlı bir iç savaş yaşanmıştır.²⁷ Daha sonrasında I. Charles tahtını kaybetmiş ve yerine 1660’ta II. Charles gelmiştir.²⁸

II. Charles, sulh şartıyla Avam Kamarasının taleplerini kabul etmiş ve “*Özel Konsey*”de restorasyon dönemi başlamıştır. Böylece “*Özel Konsey*”in üye sayısı kırk kişiye çıkarılmış ve parlamento üyeleri de konseye dahil edilmiştir. Ancak bu durum, “*Özel Konsey*”i hantallaştırarak işlemez hale gelmesine neden olmuştur. Bunun üzerine II. Charles, konsey içerisinde kendisine bağlı olan küçük bir danışman grubuna güvenmiştir. Nihayetinde II. Charles, “*Özel Konsey*”i boşaltmış ve “*Kabine Konseyi*” (*Cabinet Council*) olarak isimlendirilen küçük danışma ve siyasal yönetim grubuyla çalışmaya başlamıştır.²⁹

“1688 Şanlı Devrimi”³⁰ ile yasa yapma ve vergi koyma yetkileri parlamentonun eline geçmiş ve krallar, parlamentonun desteğine ihtiyaç duymaya başlamışlardır.³¹ Krallar, istemiş oldukları yasaların ve vergi yasalarının parlamentodan çıkması için parlamento ile aralarının iyi olmasına özen göstermiştir.

²⁶ Warshaw, **Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency**, s. 7.

²⁷ Abdurrahman Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 5. Baskı, Ankara, Seçkin, 2023, s. 106; Dinçkol, “İngiltere’de Parlamenter Monarşinin Erken Dönemi”, s. 38.

²⁸ Warshaw, **Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency**, s. 7.

²⁹ Warshaw, **Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency**, s. 7.

³⁰ Bu “devrim” ve sonrasındaki gelişmeler İngiliz siyasal sisteminin evriminde önemli bir dönüm noktası olmuştur. Bu devrimden önce kral mutlak bir şekilde ülkeyi yönetmekteydi. Parlamento ise bir danışma niteliğinde olmakta, kral tarafından alınan kararların meşrulaştırılmasından başka bir şey yapmamaktaydı. Parlamento desteği kralın gücünü artırmasına ve pekiştirmesine rağmen bu durum kralın gücü bakımından bir zorunluluk arz etmemekteydi. Çünkü kral zaten güçlüydü. Bkz.: Stephen Buckley, **The Prime Minister and Cabinet**, Edinburg, Edinburg University Press, 2006, s. 26.

³¹ Buckley, **The Prime Minister and Cabinet**, s. 26; “1688 bill’i şu hükümleri ihtiva ediyordu: 1- Parlamentonun tasvibi olmadan sulh zamanlarında ordu teşkili kanunsuzdur. 2- Parlamento tarafından kabul edilmemiş vergiler kanunsuzdur. 3- Kanunlar parlamentonun rızası olmadan kral tarafından mer’iyetten kaldırılamaz, yürürlükten alıkonulamaz.” Bkz.: Güneş, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, s. 33.

Dolayısıyla “*Kabine Konseyi*” oluşturulurken de parlamentonun istekleri göz önünde bulundurulmuş ve parlamentonun istemeyeceği kişiler konseye atanmamıştır.³² Bununla birlikte, İngiltere’de 1705 yılında yapılan seçimlerde, mecliste yeni bir milletvekili kombinasyonu oluşmasına rağmen bakan değişikliğine gidilmediği görülmektedir. Bu durum, kabinenin hala kralın şahsına bağlı olduğu çıkarımında bulunmamıza neden olmaktadır.³³

18. yüzyıl boyunca krallar hükümetin idari işlerinden ellerini çekerlerken kabine siyasal ve idari yükümlülüklerin sürdürülmesinde baş aktör haline gelmiştir.³⁴ Buna göre 1714 yılında I. George’un tahta çıkması ile hanedanlık Hanover ailesine geçmiştir. Kral, tahta çıktığı zaman İngilizce bilmemekte ve kendisinin Almanya’daki özel işlerinden başka, diğer devlet işleriyle meşgul olmayı istememekteydi. Bunun için I. George, devlet meselelerine ilişkin işleri kabinesine bırakmış ve İngilizce bilmemesi nedeniyle de kabine toplantılarına katılmamıştır.³⁵ Bu süreçte tam anlamıyla kabine ve başbakanlık kurumunun temelleri atılmış ve günümüzdeki haline gelmesi mümkün olmuştur.

19. yüzyıl süresince kabine, yürütmeye ilişkin politikaların oluşturulması ve uygulanmaya karar verilmesinde merkez haline gelmiştir. Krallar, kademeli olarak yürütme yetkisini yerine getirmekten ziyade törensel alana doğru çekilmiştir.³⁶ Walter Bagehot’un 19. yüzyılın ortalarında monarşinin artık politik sürecin etkili bir parçası olmadığı çıkarımı, bu durumu doğrulamaktadır. Günümüze kadar olan süreçte de kabine, yürütmenin yetkili ve sorumlu kanadı kabul edilmiştir. Netice itibarıyla

³² Göze, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, s. 488.

³³ Güneş, *Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, s. 38.

³⁴ Warshaw, *Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency*, s. 8; 1720 yılından sonra modern anlamda tanımlanabilecek bir kabinenin ortaya çıkmış olduğu farz edilmektedir. Ayrıca yine bu tarihten sonra “*eşitler arasında birinci*” olarak ilk başbakanı görmekteyiz. Bkz.: Ian Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights*, Sixth Edt., Oxford, Oxford University Press, 2012, s. 262; Ayrıca kabine toplantılarını idare edecek ve kralla kabine arasında iletişimi sağlayacak birine ihtiyaç duyulmuştur. Bu bağlamda da tamamen tesadüfi olaylar neticesinde “*başbakanlık kurumu*” meydana gelmiştir. İngiltere’de fiili olarak ilk başbakanın I. Georges döneminde görev yapan Robert Walpole olduğu ifade edilmektedir. Walpole’nun kendisi de başbakanlık sıfatını asla kabul etmemesine rağmen İngiltere’nin hakikatte ilk başbakanıdır. Bkz.: Güneş, *Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, s. 38-39; Soysal, *Anayasaya Giriş*, s. 56.

³⁵ Güneş, *Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, s. 38-39;

³⁶ Warshaw, *Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency*, s. 8;

İngiltere’de kabine, yasal dayanağa sahip olmamasına rağmen, tarihsel süreç içerisinde hükümetin yasama ve yürütme kollarının merkezi haline gelmiştir.³⁷

B. Amerika Birleşik Devletleri

Ekonomik nedenlerle İngiltere’ye karşı birleşen koloni yönetimleri, yine aynı nedenle İngiltere’den ayrılma ve bağımsız devlet olma kararı almışlardır.³⁸ Bağımsızlık kararı alınması ve savaşın yönetilmesi için bütün devletlerden temsilci bulunan Kongre toplantıları yapılmıştır. Koloniler, 1777’de Kongrede konfederasyon altında toplanmayı kabul etmişlerdir.³⁹ Konfederasyonun yürütme yetkisi olmamasına rağmen, kabineye ilişkin temel yapı, bu dönemdeki pratikler bağlamında ortaya çıkmıştır. Buna göre bağımsızlık savaşında ulusal orduya başkanlık eden George Washington, savaş süresince savaş konseyinin tavsiyelerinden faydalanmış ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) başkanı olduktan sonra da kabinesinin görüşlerine başvurmuştur.⁴⁰

Ancak 1789 Anayasası’nda kabine kurumu yer almamıştır.⁴¹ Anayasa’da bakanlara ilişkin tek hüküm ise II. maddenin 2. Bölümünde başkanın “*yürütme departmanlarından her birinin başından... görüşünü yazılı olarak isteyebilir*” şeklindedir. Dahası Anayasanın yapım sürecinde, Kongrede yaşanan tartışmalarda bu görevlilerin kabineyi oluşturmalarına dair herhangi fikir de ileri sürülmemiştir. Bunlarla birlikte başkanın, bakanlarıyla bir araya gelerek kabine toplantıları yapması, çok az şaşkınlık yaratmıştır.⁴²

³⁷ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 262.

³⁸ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 109.

³⁹ Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, s. 525-534.

⁴⁰ Akhil Reed Amar, “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, **University of St. Thomas Journal of Law and Public Policy**, Vol. 5, No. 1, 2010, s. 47; ABD’de savaş süresince idari problemlerin yaşandığı alanlara yardım etmek için “*Dış İşleri Sekreterliği, Finans Başkanlığı, Savaş Sekreterliği ve Donanma Sekreterliği*” olmak üzere dört tane yürütme birimi oluşturulmuştur. Bkz.: Fenno, **The President’s Cabinet**, s. 11.

⁴¹ Warshaw, **Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency**, s. 14; Buna rağmen, ABD’de ilk dönemlerde kuvvetler ayrılığı ilkesi, bakanların başkana danışmanlık görevi gördüğü kabinenin oluşumunda önemli bir etkiye sahip olmuştur. Bkz.: Fenno, **The President’s Cabinet**, s. 14.

⁴² Fenno, **The President’s Cabinet**, s. 14; Ayrıca ABD bağlamında kabine terimini 1787 yılında Charles Pinckney kullanmıştır. Bkz.: Fenno, **The President’s Cabinet**, s.14.

ABD’de kayıtlara geçen ilk kabine toplantısı, 1791 yılında Washington’ın tavsiyesi üzerine, ancak onun yokluğunda gerçekleşmiştir. Mevcut toplantıda üç bakan ve başkan yardımcısı yer alırken, adalet bakanı yer almamıştır. Sonraki süreçte adalet bakanının kabine üyesi olduğu düşünülerek toplantılara katılması sağlanmıştır.⁴³ Washington, aldığı bütün kararlarında kabinesinde yer alan bakanların tavsiyesine dayanmıştır.⁴⁴ Böylece Washington’dan beri kabine üyelerinin başkanın adamı olduğu kabul edilmektedir.⁴⁵ Washington’dan sonraki ABD başkanları, haleflerini takip etmiş ve düzenli olarak kabine toplantıları yapmışlardır. Ancak 1939 yılında “*Başkanın Yürütme Ofisleri*”nin kurulmasıyla sistem içerisinde kabinenin başkan için olan değer ve önemi giderek azalmış ve başkanlar, kabineden daha fazla bu ofislere bel bağlamaya başlamıştır.⁴⁶

Diğer taraftan “*kabine*” terimi, ABD tarafından benimsendiği zaman, bu terim yürütmenin başının yakın ve kurumsal danışma ekibinden fazlası olarak düşünülmemiştir. ABD’nin “*kabine*” terimini kullanmasına kadar İngiltere’de kabine benzer özellikleri taşımaktaydı.⁴⁷ Bununla birlikte, 18. yüzyıl süresince, İngiltere’de kabine-kral ilişkileri köklü değişikliğe uğramış ve bu değişim sonucunda, İngiliz kabinesi, danışma niteliğinden sıyrılıp yürütme organı haline gelmiştir.⁴⁸ İngiltere’de ilgili dönemin sonunda anayasal teamül, ABD’deki yürütme yapısından tamamen farklılık göstermiştir.⁴⁹ İngiltere’de yaşanan süreç incelendiğinde, krala olan desteğin

⁴³ Fenno, *The President’s Cabinet*, s.17.

⁴⁴ Amar, “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, s. 43.

⁴⁵ Amar, “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, s. 43; Amar, ABD’de kabine diye bir kurumun ortaya çıkmasına dört gerekçe sunmaktadır. Birinci olarak ABD’nin ilk başkanı, bakanlarını Anayasada yer alan kurallara göre seçmekte ve Anayasanın II. maddesindeki hüküm kapsamında kendisine bağlı bu kişilerden departmanları ile ilgili konularda doğrudan rapor isteyebilmekteydi. İkinci olarak adalet bakanının her bakana ve başkana cevap vermesinin gerekmesi, kabine üyelerini gayri resmi bir şekilde birbirlerine bağlamakta ve bu durum kabine üyelerinin birbirleriyle ve başkanla görüşmesinin nedeni olmaktaydı. Üçüncü olarak Washington, kendi kararını verecek olsa da devlet ve hükümet meselelerini kabinesine danışmaktan korkmamıştı. Son olarak Senatonun beklenildiği gibi bir danışma organına dönüşmemesidir. Bunun nedeni Kongrenin yapısının buna uygun olmamasıdır. Bkz.: Amar, “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, s. 47.

⁴⁶ Warshaw, *Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency*.

⁴⁷ Fenno, *The President’s Cabinet*, s. 9; Kurucu Babalar yürütmenin Kongre tarafından seçilmesini düşünmelerine rağmen, yürütmenin Temsilciler Meclisine karşı sorumlu olmasını düşünmemiştir. Aslında, böyle bir rejim, o dönem henüz mevcut olmayan bizim şimdi parlamenter olarak bildiğimiz bir şeydi. İngiltere’de kabine hala monarka karşı sorumluydu. Bkz.: Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, *President and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, s. 5.

⁴⁸ Göze, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, s. 490-491.

⁴⁹ Fenno, *The President’s Cabinet*, s. 10.

azaldığı, kralın danışmanı olan kabinenin idarededeki gücünün giderek arttığı ve kabine ile parlamento ilişkilerinin yakınlaştığı görülmektedir. ABD'deki kurucu babalar, bir zamanlar benzer işlevleri yerine getiren kabineye ilişkin İngiliz terminolojisini kullanmış olsalar da İngiliz kabinesi, ileriki dönemlerde ABD'deki aynı adı taşıyan kurumdan oldukça farklılaşmıştır.⁵⁰

İngiltere'deki kabinenin dönüşümüne benzer bir dönüşümün, ABD kabinesinde yaşanmamasının iki nedeni olduğu ifade edilebilir. İlk olarak İngiltere'de demokrasiye geçişle beraber, yürütmenin yetkili ve sorumlu kanadı olan kabinenin, halk tarafından seçilen yasama üyelerinin desteğine ve denetimine bağlı olması teamülü benimsenmiştir. Yani İngiltere'de demokratik dönüşümle beraber, kabinenin dönüşümü de mümkün olmuştur. ABD'de ise 1789 Anayasası, demokratik cumhuriyet inşa ederek hem yasamanın hem de yürütmenin doğrudan halk tarafından seçilmesini düzenlemiştir. Böylece ABD'de başkan, seçimle göreve gelerek meşruiyetini doğrudan halktan almaktadır. İkinci olarak İngiltere'de yazılı anayasanın olmaması kabinenin süreç içerisindeki dönüşümünü sağlamışken, ABD'de yazılı Anayasanın varlığı, kabinenin sistem içerisinde dönüşüm geçirmesine imkân vermemiştir. Buna göre ABD'de Anayasa ile yürütme yetkisi doğrudan başkana verilmiş ve Anayasa'da kabine kurumuna ilişkin herhangi hüküm yer almamıştır. Kabinenin yasal dayanağa da sahip olmaması, onu, sistem içerisinde güçsüz kılmış ve kabine, doğrudan başkanın inisiyatifine bağlı kurul olarak varlığını sürdürmüştür.

C. Fransa

Cumhuriyet yönetimi öncesinde Fransa'da, "*Curia Regis*" gibi çeşitli konseyler yer almaktaydı.⁵¹ Bu konseylerin görevi krala yardımcı olmak ve tavsiyelerde bulunmaktı. Kraliyet konseyleri, kral I. Fransua (1515-1547) tarafından yapılan reformla yönetim ve idari konseyler olarak ikiye ayrılmıştır. Daha sonra kral XIV. Louis (1643-1715) daha köklü bir reform yaparak çeşitli konseyler

⁵⁰ Fenno, *The President's Cabinet*, s. 11

⁵¹ Bkz.: Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 110.

oluşturmuştur. Bu konseylerden hiyerarşik olarak en üstünü krala tavsiyelerde bulunan ve sınırlı sayıdaki devlet adamının katıldığı “*Yüksek Konsey*” olmuştur.⁵²

Fransız ihtilalinden sonra I. ve II. Cumhuriyet dönemlerini kapsayan süreç içerisinde (1789-1870) Fransa’da monarşi, cumhuriyet ve imparatorluk yönetimleri denenmiş ve 10’un üzerinde anayasa yapılmıştır.⁵³ Bu anayasaların genelinde bakanlıklar yer almış, ancak İngiltere’deki gibi, tam bir parlamenter sistem uygulanamamıştır.⁵⁴ Sadece XVIII. Louis’nin ikinci restorasyon döneminde parlamenter monarşiye benzer bir yönetim sistemi tercih edilmiştir. Louis’nin bu hükümler döneminde kurumsal olarak kabine parlamenter sistem benzeri bir işleyişe sahip olmuştur.⁵⁵

1875 yılında anayasal kanunların kabul edilmesiyle birlikte III. Cumhuriyet dönemine geçilmiştir.⁵⁶ Bu dönemde yürütme yetkisi devlet başkanı ve kabine arasında paylaştırılmıştır.⁵⁷ İlk dönemde kabinenin, devlet başkanına karşı da sorumlu olması kabulü, 1877 yılında yaşanan krizle aşılmış ve sonrasında sistem içerisinde devlet başkanı, İngiltere’de olduğu gibi siyasi ve yönetim olarak pasifleştirilmiştir.⁵⁸ Böylece III. Cumhuriyet döneminde tam anlamıyla parlamenter sistem uygulanmış ve kurumsal bir kabine yapısı oluşturulmuştur.⁵⁹ 1946 Anayasasının kabulüyle geçilen IV. Cumhuriyet döneminde de parlamenter sistem benimsenmiş ve kabine sistem içerisinde kurumsal olarak yer almıştır.⁶⁰

1958 Anayasasının kabul edilmesiyle geçilen V. Cumhuriyet, Fransa’da kabinenin son halini aldığı ve günümüzde de kurumsal olarak var olduğu dönemdir. 1958 Anayasası ile Fransa’da yarı başkanlık sistemine geçilmiştir. Bu hükümet sistemine geçilmesinin temel amaçlarından biri, hükümet istikrarının sağlanmasıdır.

⁵² Mehmet Rifat Tınç, **Fransız Anayasa Hukuku**, İstanbul, Legal, 2020, s. 60-61.

⁵³ Tınç, **Fransız Anayasa Hukuku**, s. 116.

⁵⁴ Göze, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, s. 597-641.

⁵⁵ Tınç, **Fransız Anayasa Hukuku**, s. 102.

⁵⁶ Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul, Ersan Matbaacılık, 1965, s. 561.

⁵⁷ Sophie Boyron, **The Constitution of France**, Oxford, Hart Publishing, Oxford, 2013, s. 15.

⁵⁸ Tınç, **Fransız Anayasa Hukuku**, s. 126.

⁵⁹ Kubalı, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, s. 562.

⁶⁰ Boyron, **The Constitution of France**, s. 16-17

Bunun için sistem içerisinde devlet başkanının konumu güçlendirilmiş ve 1962 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle devlet başkanının halk tarafından seçilmesi düzenlenmiştir.⁶¹ Ayrıca yürütme kuvvetinin, özellikle devlet başkanının yetkileri artırılmış ve yasama-yürütme arasındaki dengenin sağlanarak parlamentonun olası girişimlerine karşı hükümetin devamlılığı gözetilmiştir. Kabine bağlamında değerlendirme yapıldığında, Anayasanın çeşitli maddelerinde kabinenin yetkileri açıkça düzenlenmiş ve parlamenter sistemdeki kabine yapısı devam ettirilmiştir. Ancak parlamenter sistemden farklı olarak kabine toplantılarına devlet başkanının başkanlık etmesi kural haline gelmiştir.⁶²

III. KABİNEİN ÖZELLİKLERİ

Demokratik hükümetlerin temel olarak iki şekli vardır. Bunlardan biri hükümetin kurulabilmesi için yasamanın güvenoyuna ihtiyaç duyan sistemler, diğeri ise hükümetin ya da daha doğru ifade ile onun başının sabit bir süre ile göreve geldiği, yasama ve yürütmenin birbirinden ayrı şekilde seçildiği sistemlerdir.⁶³ İlk tanımda yer alan parlamenter sistemde, kabine, yasama çoğunluğu tarafından görevden alınabilir.⁶⁴ Bu durumda meclisteki aritmetiğe göre yeni kabine kurulur. Eğer yeni kabine kurulamazsa belli şartların varlığı halinde meclis seçimleri tekrarlanır.⁶⁵ İkinci tanımda yer alan başkanlık sisteminde ise başkanı görevden alacak siyasi mekanizma mevcut değildir. Başkan, yasama tarafından seçilsin ya da seçilmesin sabit bir süre boyunca görevini yerine getirir.⁶⁶ Bu iki hükümet sisteminden ayrı olarak 1958 Fransız Anayasası ile ortaya çıkan yarı başkanlık sistemi, üçüncü demokratik hükümet sistemi

⁶¹ “Fransız yarı-başkanlık sistemini sadece 1958 anayasasının metninden çıkarmak yanlıştır; çünkü 1962’de sistemin gerçek görünümünü temelden belirleyen şey, yeni bir unsur, yani başkanın doğrudan doğruya halkça seçilmesi olmuştur”. Bkz.: Giovanni Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin, 1997, s. 113.

⁶² Gül, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, s. 217.

⁶³ Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s. 113.

⁶⁴ Cindy Skach, **Borrowing Constitutional Designs**, Princeton, Princeton University Press, 2005, s. 12.

⁶⁵ Markus Böckenförde, **The Design of The Executive Branch**, Stockholm, IDEA (Rapor), 2011, s. 8.

⁶⁶ José Antonio Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, s. 1; Başkanlık sistemin ilk tanımlayıcı unsuru başkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesidir. Fakat bu kriter, zorunlu bir tanımlayıcı unsur olmasına rağmen, yeterli bir şart değildir. Bkz.: Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s. 114; Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, **Journal of Demokrasi**, Vol:1/1, 1990, s. 52; Böckenförde, **The Design of The Executive Branch**, s. 7.

olarak tanımlanabilir. Buna göre yarı başkanlık sistemi, doğrudan halk tarafından seçilen ve önemli yetkilere sahip olan devlet başkanı ile yasamaya karşı sorumlu kabine ve başbakanın oluştuğu sistemdir.⁶⁷

Günümüzde kuvvetler ayrılığı üzerine kurulu parlamenter, başkanlık ve (bir karma model olarak) yarı başkanlık olmak üzere, başlıca üç hükümet sisteminden bahsedilebilir.⁶⁸ Ancak çalışmada kabine yapısı bakımından yürütmenin tek yapılı veya çift yapılı olması şeklinde ayrım yapılması benimsenmiştir. Böyle bir ayrımın benimsenmesinin nedeni, yarı başkanlık sistemindeki kabine özelliklerinin, parlamenter sistemdeki kabine özellikleriyle benzerlik göstermesidir. Bundan dolayı hükümet sistemlerinde kabinenin özelliklerini açıklayacağımız bu başlık altında parlamenter sistem ile yarı başkanlık sistemini çift yapılı yürütme altında, başkanlık sistemini tek yapılı yürütme altında inceleyeceğiz.

A. Çift Yapılı Yürütme Bakımından Kabinenin Özellikleri

Yürütmenin bir kanadında devlet başkanının diğer kanadında başbakan ve kabinenin bulunduğu hükümet sistemleri, çift yapılı yürütme olarak tanımlanmaktadır.⁶⁹ Bu yürütme yapısına sahip olan hükümet sistemlerinden ilki parlamenter sistemdir. Parlamenter sistem, yürütmenin yasamadan çıktığı ve ona karşı sorumlu olduğu hükümet sistemidir.⁷⁰ Leon D. Epstein tarafından yapılan tanıma göre, parlamenter sistemi diğer hükümet sistemlerinden ayıran, “*yürütmenin yasamadan doğması*” ve “*yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olması*” şeklindeki iki önemli özelliğidir.⁷¹

Yasamadan doğan ve ona karşı sorumlu olan kabine, başbakan ve bakanlardan meydana gelmekte, bazı durumlarda kabine toplantılarına devlet başkanları da katılabilmektedir. Yürütme bakımından genel kural başbakanın, devlet başkanı tarafından atanmasıdır. Sonrasında başbakan, kabinede görev alacak bakanlarını

⁶⁷ Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, **European Journal of Political Research**, Vol. VII, No. 2, 1980, 165-187.

⁶⁸ Skach, **Borrowing Constitutional Designs**, s. 13.

⁶⁹ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 829.

⁷⁰ Epstein, “Parliamentary Government”, s. 419.

⁷¹ Epstein, “Parliamentary Government”, s. 419; Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 43.

seçmekte ve onlar kabinedeki görevlerini parlamentodaki çoğunluk desteğini ellerinde tuttukları sürece sürdürebilmektedir.⁷² Yani bu hükümet sisteminde, kabine politikaları, parlamento tarafından desteklenmezse hükümet görevini sürdüremeyecektir.⁷³

Ancak Epstein, ilgili çalışmasını yaptığı dönemde, yarı başkanlık sistemi literatürde tam anlamıyla kabul görmüş değildi ve parlamenter sistemin bir çeşidi olarak tanımlanmaktaydı.⁷⁴ Duverger'in akademik hayata kazandırdığı yarı başkanlık sisteminde⁷⁵ genel oyla seçilen ve kendisine yürütmeye ilişkin önemli yetkiler verilen devlet başkanı, parlamentonun güvenine dayalı kabineyle bir arada var olmaktadır. Duverger'e göre, anayasa tarafından oluşturulan hükümet sisteminin yarı başkanlık sistemi olabilmesi için şu üç şartı taşıması gerekmektedir: İlk olarak devlet başkanı genel oyla seçilmelidir. İkinci olarak devlet başkanı önemli anayasal yetkilere sahip olmalıdır. Üçüncü olarak yürütmeye hükümet etme gücüne sahip olan başbakan ve kabine bulunmalı ve bunlar parlamentonun güveni sürdüğü sürece görevlerine devam edebilmelidir.⁷⁶

Duverger'den⁷⁷ ayrı olarak, hükümet sistemleri üzerine önemli çalışmaları olan diğer bilim insanlarının yarı başkanlık sistemi üzerine uzlaştıkları ana unsur;⁷⁸

⁷² Epstein, "Parliamentary Government", s. 419.

⁷³ Epstein, "Parliamentary Government", s. 419.

⁷⁴ Ayrıca öğretide Fred W. Riggs, yarı başkanlık sistemini parlamenter sistem olarak benimsemeye devam etmektedir. Riggs'e göre, "parlamenter" ve "başkanlık" olmak üzere başlıca iki hükümet sistemi vardır. Bu hükümet sistemleri arasındaki önemli farklılık hükümetin başının meclis tarafından değiştirilip değiştirilmemesinden kaynaklanmaktadır. Eğer hükümetin başı, parlamentonun onay verdiği politikaları sürdürür ve güvensizlik oyuyla görevden alınabilirse bu durumda hükümet sistemi parlamenter rejimdir. Aksine hükümetin başı, parlamentonun muhalefetine rağmen görevini sürdürmeye devam ediyorsa başkanlık sisteminden bahsedebiliriz. Bkz.: Fred W. Riggs, "The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices", International Political Science Review, Vol. 9, No. 4, 1988, s. 249-252.

⁷⁵ Robert Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism", **Semi-Presidentialism in Europe**, Ed.: Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, 1999, s. 1.

⁷⁶ Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", s. 178.

⁷⁷ Duverger'in yarı başkanlık tanımı, başkanlık ve parlamenter sistem arasında yer alan üçüncü bir hükümet sistemi olmayıp, devlet başkanını meclis çoğunluğunun destekleyip desteklememesine göre başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında gidip gelen dalgalı bir sistemdir. Bkz.: Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 23.

⁷⁸ Bu çalışmada yarı başkanlık olarak nitelendirdiğimiz bu sistem üzerinde teori ve pratikte uzlaşılan bir tanım yapılamamıştır. Özellikle Beşinci Cumhuriyet döneminde Fransa'da uygulanan bu sistemin başarısı hem parlamenter hem de başkanlık sistemine bir alternatif olarak bilim insanları ve politikacıların dikkatini çekmiştir. Bu sistem literatürde "iki kutuplu yürütme", "bölünmüş yürütme", "parlamenter başkanlık cumhuriyeti", "yarı parlamenter", "yarı başkanlık" ve son olarak Shugart ve

yarı başkanlık sisteminde, hem devlet başkanının yürütmeye ilişkin önemli yetki ve görevlerinin olması hem de yürütme yetki ve görevini yerine getiren ve parlamentoya karşı sorumlu başbakanın ve kabinenin var olmasıdır.⁷⁹ Yarı başkanlık sistemi, Fransa’da Dördüncü Cumhuriyet’te var olan istikrarsız hükümetlerin önüne geçmiş ve kabinenin görevde kalma süresini uzatmıştır.⁸⁰ Bu sistemle devlet başkanına, devletin başı olarak yürütme ilişkin yetki ve görevler verilmiştir. Böylece parlamenter sistemden farklı olarak yürütme yetki ve görevi hem devlet başkanı hem de başbakan öncülüğündeki kabine tarafından kullanılmaya başlanmıştır.⁸¹

Carey tarafından yapılan tanıma göre “başbakancı-başkanlık” sistemi olarak tanımlanmıştır. Netice itibarıyla bu hükümet sisteminin hem teori hem de pratikte üzerinde uzlaşılan bir tanımı yapılmamıştır. Bkz.: Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference”, **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**, Ed. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela, John United States of America, Hopkins University Press, 1994, s. 48.

⁷⁹ Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, s. 161; Sartori, “ii) Devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşır; böylece bir ikili otorite yapısı oluşur; bunun üç belirleyici şartı da şunlardır: iii) Başkan parlamentodan bağımsızdır, ancak tek başına veya doğrudan doğruya hükümet etme yetkisi yoktur; dolayısıyla iradesinin, hükümet kanalıyla açıklanması ve işlem görmesi gerekir...” şeklinde yarı başkanlık sisteminin unsurlarını tanımlamıştır. Bkz.: Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s. 174; Linz, “ikili yürütme” olarak tanımladığı yarı başkanlık sisteminde temel olarak şu unsurların olmasını aramaktadır. a) Devlet başkanının doğrudan doğruya ya da parlamento tarafından aday gösterilmeksizin dolaylı olarak seçilmesi, b) Devlet başkanının, parlamentonun desteğine de ihtiyaç duyan başbakanı ataması, c) Devlet başkanının meclisi feshedebilmesi. Linz’e göre bu yetki kuvvetler ayrılığı ilkesinden önemli bir sapmadır. Bkz.: Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference”, s. 48; Shugart ve Carey, başbakancı-başkanlık olarak tanımladıkları yarı başkanlık sisteminde şu unsurları aramaktadır: 1- Devlet başkanı halk tarafından seçilmelidir. 2- Devlet başkanı bazı siyasi yetkilere sahip olmalıdır. 3- Kabine yasamanın güvenine dayanmalıdır. Bkz.: Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 24; Uluşahin ise iki yapıyı yürütme yapılanması olarak tanımladığı sistemin temel unsurlarını şu şekilde belirtmiştir: “1- Parlamentoya karşı sorumlu başbakan ve bakanlardan oluşan bir kabinenin varolduğu, 2- bu kabinenin yanı sıra, kabine ile yarışan önemli yetkileri haiz bir devlet başkanının bulunduğu sistemler...” Bkz.: Nur Uluşahin, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Ankara, Yetkin, 2007, s. 63.

⁸⁰ Ancak bu durum Linz’in de ifade ettiği üzere sadece hükümet sistemi değişimiyle mümkün olmamıştır. Linz’e göre Fransa’da Beşinci Cumhuriyetin istikrarını 1958 tarihli yeni Anayasanın yürürlüğü girmesine dayandırmak basitleştirme olurdu. Çünkü Fransa’da aynı dönemde seçim sisteminde büyük bir değişiklik yapılarak saf nisbi temsil sisteminden iki rauntlu çoğunluk sistemine geçilmiştir (1958-1986). 1986’da ise tekrardan nisbi temsil sistemine geçilerek seçim barajı getirilmiştir. Netice itibarıyla yarı başkanlık sistemiyle güçlü seçim sisteminin birleşimi ve bu birleşimin De Gaulle’ün yüksek kişisel liderliği altında kurumsallaşması, parti sistemi ve onun siyasal sisteminde köklü değişiklikler meydana getirmiştir. Ayrıca Anayasa değişikliğinin etkisini, seçim sisteminde olan değişiklikten ayırt etmek imkansızdır. Fransa’da Beşinci Cumhuriyetin fikir babası Michel Debre’nin de belirttiği üzere “seçim prosedürü kuvvetler ayrılığından daha ciddi bir husustur.” Bu bağlamda Weimar, Finlandiya ve Avusturya’nın aksine Fransa ilk olarak saf nisbi temsil yönteminden vazgeçmiştir. Bkz.: Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference”, s. 51.

⁸¹ Eren, **Anayasanın Hukuku Dersleri**, s. 844.

Netice itibariyle çift yapılı yürütme yapısına sahip olan parlamenter ve yarı başkanlık sisteminin benzer yönleri, yasama organına karşı sorumlu olan kabine ve başbakanının olmasıdır. Bu iki hükümet sistemini birbirinden farklılaştıran ise devlet başkanının durumu olmaktadır.⁸² Aşağıda kabinenin özellikleri anlatılırken parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki ayırt edici özelliklere değinilmekle beraber, genellikle parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki kabinenin ortak özellikleri üzerinden çıkarımda bulunulacaktır. Buna göre çift yapılı yürütmeye sahip sistemlerde kabinenin göreve gelmesi, yapısı, sorumluluğu ve aldığı kararların bağlayıcılığı gibi temel özellikleri birbirlerine benzemektedir.

1. Kabinenin Yasamaya Dayanması

Çift yapılı yürütmeye sahip devletlerde kabine, yasama organının güvenine dayanmaktadır. Kabine oluşturulurken sistem içerisinde yer alan güvensizlik oyu göz önünde bulundurularak parlamentoda çoğunluğa sahip olan ya da olabilecek konumda bulunan kişiye kabineyi oluşturma yetkisi verilmektedir.⁸³ Genellikle kabinenin göreve başlamadan önce yasama desteğini gösterebilmesi gereklidir. Bu bağlamda bazı devletlerde kabine meydana geldikten sonra yasamadan güvenoyu alması şart kılınmıştır. Önceden atanmış olan hükümetin onaylanması şeklinde yapılan güven oylamasına sonradan “*ex post*” oylama denmektedir.⁸⁴ Bu oylamanın alternatifi ise bazı devletlerde güven oylamasının meclisin kendisine sunulan çeşitli adaylar arasından başbakanı seçmesiyle önceden gerçekleştirilmesidir. Bu güvenoyuna, önceden “*ex ante*” oylama denmektedir.⁸⁵ Bazı devletlerde ise kabinenin kurulmasından önce ya da sonra herhangi güven oylaması yapılmamakta, ancak kabinenin parlamentoya karşı kolektif ya da bireysel olarak sorumluluğu devam etmektedir.⁸⁶

⁸² Ömer Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 7. Baskı, Ankara, Seçkin, 2024, s. 489.

⁸³ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 840-841.

⁸⁴ Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, “Investiture Rules and Government Formation”, **Investiture Rules and Government Formation**, Edt.: Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 6.

⁸⁵ Rasch, Martin, Cheibub, “Investiture Rules and Government Formation”, s. 6.

⁸⁶ Karl Loewenstein, **Political Power And The Governmental Process**, Chicago, University of Chicago Press, 1965, s. 193-194.

Aslında hükümetin göreve gelmesi için yapılan güvenoyu (*investiture vote*), halihazırda kurulmuş veya kurulmak üzere olan hükümetin yasama desteğine sahip olduğunu göstermek için parlamentoda yapılan oylamadır.⁸⁷ Parlamenter sistem üzerine çalışan akademisyenler arasında, hükümetin kurulması için güvenoyunun gerekliliğinin azınlık hükümetlerinin kurulmasını daha az olası kıldığına dair bir inanç bulunmaktadır.⁸⁸

Çift yapılı yürütme bakımından kabine meydana gelirken yapılan güvenoyu çeşitlerinden ilki, sonradan “*ex post*” oylamadır. Bu güvenoyunun uygulandığı devletlerde kabine üyeleri, devlet başkanı tarafından atandıktan sonra, mecliste güven oylaması yapılmaktadır.⁸⁹ Devlet başkanı, meclisten bir kişiyi başbakan olarak atamakta ve başbakan olarak atanan kişinin belirlemiş olduğu kabine listesinin devlet başkanı tarafından imzalanması ile kabine hukuken kurulmuş sayılmaktadır.⁹⁰ Ancak kabinenin oluşması ve göreve başlaması için meclisten güvenoyu alması gerekmemektedir.⁹¹ Kabine hukuken meydana geldikten belli bir süre sonra, meclisten güvenoyu istenir.

Kabineye ilişkin güvenoyu süresi her devlete göre farklılık arz ettiği gibi, uygulanan karar ve kabul yeter sayıları da devletlere göre değişmektedir. Örneğin, İtalya’da kabine hukuken kurulduktan sonra güvenoyu oylaması yapılmaktadır. Meclis, hukuken kurulmuş olan kabineyi, yapmış olduğu oylama ile kabul ya da reddetmektedir. Güvenoyu oylaması kabinenin oluşumundan itibaren on gün içinde ve tüm kabine üzerinden yapılmaktadır.⁹² Kabineye ilişkin yapılan güvenoyunun olumlu

⁸⁷ José Antonio Cheibub, Shane Martin, Bjørn Erik Rasch, “Investiture Rules and Formation of Minority Governments in European Parliamentary Democracies”, **Party Politics**, Vol. 20, No. 10, 2019, s. 2

⁸⁸ Cheibub, Martin, Rasch, “Investiture Rules and Formation of Minority Governments in European Parliamentary Democracies”, s. 2.

⁸⁹ İngiltere, İtalya (AY. 92/2, 94/1,3), Portekiz (AY. 187, 192, 195/1-d), Yunanistan (AY. 37, 84/1).

⁹⁰ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 513.

⁹¹ “Çünkü bakanlar kurulu, her ne kadar yasama organı karşısında sorumlu ise de, yasama organının bir parçası değil, yürütme organının bir parçasıdır. Kuvvetler ayrılığının geçerli olduğu bir sistemde, yürütme organı yasama organından ayrıdır. Böyle bir sistemde, bakanlar kurulunun kurulması parlamentonun iradesine bağlı tutulamaz.” Bkz.: Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 269

⁹² Federico Russo, “Government Formation in Italy: The Challenge of Bicameral Investiture”, **Investiture Rules and Government Formation**, Edt.: Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 139.

sonuçlanması için meclisin basit çoğunluğuna ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak yasamada yapılan güvenoyunda, oyların sayımına ilişkin olarak Temsilciler Meclisi ve Senato arasında farklılık bulunmaktadır. Buna göre Temsilciler Meclisinde çekimser oylar hesaba katılmazken, Senatoda çekimser oylar, hayır oyu olarak değerlendirilmektedir.⁹³

Son dönemde İngiltere’de de güvenoyu uygulamasına geçildiği düşünülmektedir. İlk olarak şunu belirtelim ki İngiltere’de kabineye ilişkin kurallar anayasal teamül yoluyla oluşmuştur. Kural olarak kral, istediği kişiyi başbakan olarak atama yetkisine sahiptir.⁹⁴ Bakanlar ise başbakanın tavsiyesi ile yine kral tarafından atanmaktadır. Ancak anayasal teamülde kralın kabinenin oluşumuna dair yetkisi, meclisteki çoğunluğu sağlayan siyasi partinin başkanını, başbakan olarak atamaktır.⁹⁵ Bu sistemde azınlık parti üyeleri, kabineye alınmamakta ve koalisyon hükümetlerine nadiren rastlanmaktadır.⁹⁶ Böylece mecliste iki tane büyük parti bulunmakta, bunlardan çoğunluğu sağlayan ise kabineyi kurmaktadır.⁹⁷

Kabine kurulduktan sonra güven oylaması yapılması, İngiliz Anayasal sisteminde açık şekilde mevcut değildir. Çünkü çoğunluğu sağlayan iki partiden birine

⁹³ Russo, “Government Formation in Italy: The Challenge of Bicameral Investiture”, s. 139; Benzer şekilde Yunanistan ve Portekiz’de kabine kurulduktan sonra güvenoyu oylaması yapılmaktadır. Yunanistan’da kabine kurulduktan onbeş gün içinde, (AY. 84) Portekiz’de ise kabine kurulduktan on gün içinde güvenoyu oylaması yapılır. (AY. 192)

⁹⁴ Colin Turpin, Adam Tomkins, **British Government and The Constitution**, Seventh Edt., Cambridge, Cambridge University Press, 2012, s. 379.

⁹⁵ Turpin, Tomkins, **British Government and The Constitution**, s. 387; İngiltere, iki partili bir yapıya sahip olduğu için kraliçe bu partilerden çoğunluğu sağlayanın başkanına hükümeti kurma görevini vermektedir. Böylece Avam Kamarası’nda çoğunluğu sağlayan parti hükümeti kurmakta sıkı parti disiplini sayesinde de görevini sürdürebilmektedir. Bkz.: Şule Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem**, 2. Baskı, İstanbul, Onikilevha, 2014, s. 28; İngiliz Anayasasının sırrı, yasama ve yürütme yetkilerinin neredeyse tamamen kaynaşması olan yakın bir birlik olarak tanımlanabilir. Bu bağlamda yasama ve yürütmenin bağlantısı kabinedir. Biz kabine sözcüğüyle, yasama organı tarafından yürütme organı olarak seçilen ve yasama organının bir komitesi olan yapıyı kastediyoruz. Yasama organının birçok komitesi vardır. Ancak kabine onların arasında en yetkili olanıdır. Bu nedenle yasama organı bu baş komitesine en çok güvendiği adamları seçer. Kabineye ilişkin yapılan seçim doğrudan bir seçim olmasa bile, kabine üyelerini dolaylı olarak seçmek neredeyse her şeye kadirdir. Bkz.: Walter Bagehot, **The English Constitution**, Ed. Miles Taylor, Oxford, Oxford University Press, 2001, s. 14; İngiltere’deki parlamenter hükümet sistemi, Westminster sistemi olarak tanımlanmaktadır. Bu sistemin temel özelliği kabinenin, çoğunluğu elinde tutan parti üyelerinden oluşmasıdır. Bkz.: Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s. 141.

⁹⁶ Arend Lijphart, **Demokrasi Modelleri**, Çev. Güneş Ayas – U. Umut Bulsun, İstanbul, İthaki, 2014 s. 26-29.

⁹⁷ Ayr. Bkz.: Lijphart, **Demokrasi Modelleri**, s. 30.

kabineyi kurma görevi verilmekte ve genellikle çoğunluk hükümeti söz konusu olmaktadır. Bundan dolayı, kabine kurulduktan sonra ayrıca güvenoyu yapılması aranmamaktadır.⁹⁸ Ancak 2010 yılında yapılan seçim sonuçları neticesinde, koalisyon hükümeti kurulmuş ve 2011 yılında ise koalisyonun kendi içinde uzlaşması ile “*Sabit Yasama Dönemi Yasası*” (*Fixed Term Parliaments Act*) çıkarılmıştır. Yine aynı yıl çıkarılan “*Kabine Kılavuzu*” (*The Cabinet Manuel*) ile yasama ve yürütme arasındaki ilişkilere dair düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanun ve kılavuzda gelecekte yapılacak seçimlerde, mecliste oluşacak koalisyon hükümetleri göz önünde bulundurularak gensoru önergesi, güvensizlik oyu ve erken seçimler ile ilgili düzenlemeler yer almıştır.

Kılavuzun 1.1 maddesinde ⁹⁹ yer alan hükme göre “*Hükümdar, Parlamento’nun her yeni oturumunu açar ve gerekirse Konsey Kararı ile Parlamento’yu tatil ederek oturumu sona erdirir*”. Bu düzenleme genellikle “*Kraliçe’nin Konuşması*” (*Queen’s Speech*) olarak ifade edilen ve kralın parlamentonun her açılışında tahttan yapmış olduğu açılış konuşmasıdır. Anayasal teamül olan açılış konuşması ile 2011 yılında çıkarılmış olan düzenlemeler birlikte değerlendirilerek, bunun kabinenin oluşmasından sonra yapılan güvenoyu olduğu ileri sürülmektedir.¹⁰⁰ Buna göre İngiltere’de kral, parlamentonun her yıl açılışında ve

⁹⁸ Torbjorn Bergman, “Formation Rules and Minority Governments”, *European Journal of Political Research*, Vol. 23, 1993, s. 57.

⁹⁹ “*Hükümdar, hükümetle ilgili bir dizi törensel ve anayasal görevi yerine getirir. Hükümdar, başbakanı ve onun tavsiyesi üzerine diğer bakanları atar (bkz. Bölüm Üç). Hükümdar, Parlamentonun her yeni oturumunu açar ve gerekirse Konsey Kararı ile Parlamento’yu tatil ederek oturumu sona erdirir. 2011 Sabit Yasama Dönemi Kanunu uyarınca Parlamento, seçim için belirlenen tarihten on yedi iş günü önce, otomatik olarak feshedilir. Kanuna göre erken seçim yapılacaksa Hükümdar, seçim tarihini Başbakanın tavsiyesi üzerine Beyanname (Proclamation) ile belirler.*”

¹⁰⁰ Rasch, Martin, Cheibub, “Investiture Rules and Government Formation”, s. 7-10; “*Kraliçe’nin Konuşması*”nın bu şekilde değerlendirilmesinin tarihsel arka planı ise İngiltere’de, Aralık 1923 genel seçimlerinden sonra muhafazakâr hükümetin meclisteki çoğunluğunu kaybetmesidir. Bu tarihte yapılan genel seçimlerden sonra Avam Kamarası’nda, muhafazakârlar 258, işçi partisi 191 ve liberaller 158 sandalyeye sahip olmuştur. Böylece o dönemde çoğunluk hükümetinin kurulması söz konusu olmamıştır. Hükümetin oluşmasındaki belirsizlikler, hükümdar V. George’un bu konuda önemli bir rol oynamasına fırsat vermiştir. Buna göre V. George, başbakan Baldwin’e istifasını hemen sunmamasını ve Ocak 1924’te parlamentonun yeni kararını görmek için görevde kalmasını tavsiye etmiştir. Bu bağlamda 15 Ocak 1924’te Kral parlamentoya seslendiğinde, hükümette hala Baldwin’in liderliğindeki Muhafazakâr Parti bulunmaktaydı. Daha sonra birkaç gün süren tartışmaların ardından Liberaller, İşçi Partisine destek vererek Muhafazakâr Parti aleyhine güvensizlik oyu kullanmışlardır. Böylece Baldwin, başbakanlıktan istifa etmiş ve V. George, genel seçimlerden tam altı hafta sonra Ramsay MacDonald’ı ilk İşçi Partisi hükümetinin başbakanı olarak atamıştır. Bkz.: Alexandra Kelso, “Parliament and Government Formation in the United Kingdom: A Hidden Vote of Investiture?” *Investiture Rules and*

seçimlerin yapıldığı yıllarda genel seçimden yaklaşık iki ila üç hafta sonra tahttan konuşma yapmakta ve anayasal teamüle göre söz konusu konuşma mecliste tartışılıp oylanmaktadır. Aslında bu konuşma, hükümetin geniş yasama programının meclise sunulmasıdır.¹⁰¹ Avam Kamarasının çoğunluğunun “*Kraliçenin Konuşması*”nı reddetmesi durumunda kabinenin istifa etmesi gerekmektedir.¹⁰² Böylece “*Kraliçe’nin Konuşması*”, üzerinden hükümetin programı oylanmakta, bu durum Rasch, Martin ve Cheibub tarafından kabinenin kurulmasından sonra yapılan güvenoyu olarak değerlendirilmektedir.¹⁰³

İkinci güvenoyu uygulaması, kabine kurulmadan önce “*ex ante*” yapılan oylamadır. Başbakan, mecliste yapılan oylama sonucu seçilmekte ve daha sonrasında kabineye ilişkin güven oylaması yapılmamaktadır.¹⁰⁴ Çünkü başbakanın meclis tarafından seçilmesi, bir anlamda kurulacak kabineye başbakanın nezdinde verilmiş güvenoyudur. İlgili devletlerde de kabine, başbakanın seçilmesi ile değil, bakanların atanması ile hukuki olarak kurulur ve göreve başlar. Başbakan adayının önerilmesi, devletten devlete çeşitlilik göstermektedir. Örneğin, Finlandiya’da başbakan, devlet başkanının meclis başkanı ve parlamentodaki gruplar ile yapmış olduğu müzakere sonrasında devlet başkanı tarafından aday gösterilir.¹⁰⁵ Japonya ve Belçika’da başbakan, meclis üyeleri arasından aday olur ve meclis tarafından seçilir.¹⁰⁶ İspanya’da kral, parlamentoda temsil edilen siyasi gruplarca atanmış temsilcilere ve Kongre başkanına danıştıktan sonra, başbakan adayı belirlemektedir.¹⁰⁷ Almanya’da

Government Formation, Edt.: Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 40-41.

¹⁰¹ Kelso, “Parliament and Government Formation in the United Kingdom: A Hidden Vote of Investiture?” s. 33.

¹⁰² Kelso, “Parliament and Government Formation in the United Kingdom: A Hidden Vote of Investiture?”, s. 35.

¹⁰³ Rasch, Martin, Cheibub, “Investiture Rules and Government Formation”, s. 7; Fakat Kelso, bu görüşe katılmamaktadır. Ona göre 2011’de çıkarılmış olan “*Sabit Yasama Dönemi Yasası*” sonrasında artık Kraliçenin bu konuşması, kabinenin oluşmasından sonra (ex post) yapılmış bir güvenoyu oylaması değildir. Bkz.: Kelso, “Parliament and Government Formation in the United Kingdom: A Hidden Vote of Investiture?”, s. 44-46.

¹⁰⁴ Finlandiya (AY. 61), Japonya (AY. 67, 68), Belçika (AY. 96), Almanya (AY. 63, 64), İspanya (AY. 99), İsveç (AY. 6)

¹⁰⁵ Volkan Aslan, “Son Anayasa Değişiklikleri Işığında Finlandiya Hükümet Sistemi”, **TBB Dergisi**, S. 119, 2015, s. 52; Jaakko Husa, **The Constitution of Finland**, Oxford, Hart Publishing, 2011, s. 93.

¹⁰⁶ Shigenori Matsui, **The Constitution of Japan**, Oxford, Hart Publishing, 2011, s. 103; Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 268.

¹⁰⁷ Victor Ferreres Comella, **The Constitution of Spain**, Oxford, Hart Publishing, 2013, s. 78-79.

federal şansölye, federal devlet başkanının önerisi üzerine federal meclis tarafından görüşmesiz olarak seçilir.¹⁰⁸ Son olarak İsveç'te ise meclis başkanı, başbakanı aday gösterir.¹⁰⁹

Finlandiya örneği üzerinden gidildiğinde, Finlandiya'da son Anayasa değişikliği ile başbakan, Anayasa'da önemli pozisyona sahip olmuş ve anayasal olarak devlet başkanının gölgesinden çıkmıştır.¹¹⁰ Başbakanın genel seçimler sonrası, mecliste oluşan parti çoğunluğuna göre devlet başkanı tarafından aday gösterilmesi ve doğrudan meclis tarafından seçilmesi, onun sahip olduğu önemli pozisyonun nedenidir.¹¹¹ Başbakan, mecliste hazır bulunan milletvekillerinin salt çoğunluğuyla seçildikten sonra, devlet başkanına tavsiye ettiği bakanların atanması ile kabinesini oluşturmaktadır. Bu bağlamda Finlandiya sisteminde başbakanın belirlemesinde devlet başkanının müdahale olasılığı oldukça düşüktür.¹¹² Ancak mecliste çoğunluk koalisyonlarının olmadığı özel durumlarda, hala devlet başkanının etki edebileceği potansiyel bir alan bulunur.¹¹³

Son olarak hem kabine belirlendikten sonra güven oylaması yapılmayan hem de başbakanın doğrudan yasama organı tarafından seçilmediği çift yapılı yürütmeye sahip devletler de bulunmaktadır.¹¹⁴ Yukarıda ifade edildiği üzere, kabinenin

¹⁰⁸ Werner Heun, *The Constitution of Germany*, Oxford, Hart Publishing, 2011, s. 128.

¹⁰⁹ J. Nergelius, "Constitutional Reform in Sweden, Some Important Remarks", *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, No: 4, 2013, s. 374; Serkan Ekiz, "İsveç Anayasası Üzerine Notlar", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 1, 2018, s. 97-98

¹¹⁰ Ayrıca Bkz. Aslan, "Son Anayasa Değişiklikleri Işığında Finlandiya Hükümet Sistemi", s. 35-61.

¹¹¹ Husa, *The Constitution of Finland*, s. 93.

¹¹² Husa, *The Constitution of Finland*, s. 93.

¹¹³ Finlandiya'da uygulanan önceki yarı başkanlık sisteminin tam aksine başbakan, devlet başkanı tarafından değil doğrudan parlamento tarafından seçilmektedir. Artık başbakan olabilmek için parlamentodaki partilerle yapılacak koalisyonlara ihtiyaç vardır. Genel seçimlerden sonra parlamentodaki çoğunluğa sahip olan parti başkanı seçimi kazanmış sayılarak hükümetin kurulması için aktif bir rol üstlenir. Ayrıca genellikle bakanların kendileri parlamento üyesidir. Ancak Anayasa'da bu konuda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bkz.: Husa, *The Constitution of Finland*, s. 93.

¹¹⁴ Hollanda, Danimarka, Norveç, İzlanda ve Fransa. Bu bağlamda Hollanda'da parlamentoda bir güven oylaması şeklinde kabine oluşumunun resmi bir sonu yoktur. Bkz.: Rudy Andeweg, Galen A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands*, Second Edition, New York, Palgrave Macmillan, 2005, s. 115; Danimarka Anayasası, hükümetin oluşumuna ilişkin herhangi bir hüküm içermemektedir. Bununla birlikte, resmi olarak, yeni bir kabine kurulmadan önce meclisteki her siyasi partiden iki temsilci kraliçe ile bir araya gelir. Bu toplantıda kabineyi kurma müzakerelerini yönetmek için kimin davet edilmesi veya kimin yeni başbakan olması gerektiği konusunda müzakerelerde bulunulur. Kabine, siyasi partiler arasında yapılan müzakerelerin sonuçlarını takiben resmi olarak kraliçe tarafından atanır. Bkz.: https://www.thedanishparliament.dk/-/media/pdf/publikationer/english/the-parliamentary-system-of-denmark_2014.ashx, (Çevrimiçi: 21.12.2020); Göreve başlarken yapılan güvenoyu

kurulması ve göreve başlaması için güvenoyuna ihtiyaç yoktur. Devlet başkanı, başbakanı ve onun tavsiyesi üzerine diğer bakanları atadıktan sonra, mecliste kabineye ilişkin güven oylaması yapılmamaktadır. Yani kabine, görevini sürdürebilmek için yasamanın güvenine ihtiyaç duymasına rağmen, meclis kabineyi seçen konumunda değildir. Ayrıca güven oylamasının yapılmaması, farklı nedenlere bağlı olabilmektedir.

Avusturya, Hollanda, Danimarka, Norveç ve İzlanda’da çok partili parlamento bulunmakta ve genellikle azınlık hükümetleri söz konusu olmaktadır.¹¹⁵ Bu devletlerdeki, devlet başkanları, koalisyon hükümetinin kurulması için meclisten bir kişiyi görevlendirmektedir. Görevlendirilen kişi, “*muhibir*” (*informateur/ formateur*) olarak isimlendirilmekte ve genellikle mecliste en çok sandalyeye sahip partinin başkanı olmaktadır. “*Muhibir*”, diğer parti grupları ile yapmış olduğu görüşme sonrası, yeni hükümet önerisiyle devlet başkanına rapor verir ve rapor doğrultusunda devlet başkanı, başbakanı ve başbakanının tavsiyesi üzerine bakanları atar. Kabine oluştuktan sonra güvenoyu yapılmaz. Çünkü ilgili devletlerde yasamanın güvenine ya da desteğine sahip kabineden değil, yasamanın güvensizlik oyu vererek iktidarına karşı çıkmadığı kabineden bahsedilir. Böylece kabine, parlamentonun desteğine sahip olarak değil, güvensizlik oyunundan kaçınarak iktidarda kalmaktadır.¹¹⁶

Örnek vermek gerekirse Avusturya’da devlet başkanı, başbakanı hiçbir tavsiyeye ihtiyaç duymadan atamaktadır. Ancak anayasal teamüle göre devlet başkanı,

parlamente sistemin genel özelliklerinden bir olmasına rağmen bütün parlamente devletlerde görülmemektedir. Bu bağlamda Norveçte’de başlangıç güvenoyu yoktur. Bkz.: Rasch, Martin, Cheibub, “Investiture Rules and Government Formation”, s. 4; İzlanda’da devlet başkanı genellikle seçimlerden sonra en yüksek oy alan siyasi partinin başkanını koalisyon görüşmeleri için görevlendirir. Devlet başkanı, bu koalisyon görüşmelerini yapacak olan kişiyi seçmekte tamamen serbesttir ve parlamento bu kişinin seçilmesine karışamaz. Bu görüşmelerden sonra devlet başkanı, başbakanı ve bakanları atar. İzlanda’da yeni hükümetin görevi devralırken bir güven oylamasından geçmesi gerekmemektedir. Bkz.: Gunnar Helgi Kristinsson, “More safe than sound? Cabinet ministers in Iceland”, **The Selection of Ministers in Europe**, Edt.: Keith Dowding, Patrick Dumond, New York, Routledge, 2009, s. 194.

¹¹⁵ Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamente Sistem**, s. 45; Cheibub, Martin, Rasch tarafından yapılan çalışma da resmi güvenoyu istenmeyen ve çoğunluk partisi de bulunmayan Hollanda, İzlanda ve Avusturya gibi devletlerde genellikle çoğunluk hükümetlerinin olduğu ileri sürülmüştür. Bkz.: Cheibub, Martin, Rasch, “Investiture Rules and Formation of Minority Governments in European Parliamentary Democracies”, s. 10.

¹¹⁶ Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamente Sistem**, s. 49.

mecliste çoğunluğa sahip parti liderinden kabineyi kurmasını istemektedir.¹¹⁷ Kabine kurulduktan sonra güven oylaması yapılamamasına rağmen, meclisin elinde bulunan güvensizlik oyu mekanizması, devlet başkanının, başbakanı atamasını sınırlayan etkili bir araçtır. Devlet başkanının, kabine oluşumu üzerindeki etkisi genel seçimlerdeki sonuca bağlı olmaktadır. Buna göre partilerden biri, meclisteki çoğunluğu açık şekilde elde etmişse devlet başkanı, parti tarafından kendisine sunulan adayı başbakan olarak atamak zorundadır.¹¹⁸ Eğer seçim sonuçları, çeşitli koalisyon hükümetlerini mümkün kılıyorsa devlet başkanı, kabinenin oluşumunda daha etkili konuma sahip olabilmektedir. Yani Avusturya’da kabinenin oluşumu, mecliste yer alan siyasi partilere bağlı olmakla beraber, meclisteki bu partilerin sayısı çoksa ve hiçbiri çoğunluğu sağlayamıyorsa bu durumda devlet başkanı, kabinenin oluşumunda etkiye sahip olabilmektedir.¹¹⁹

Fransa’da ise IV. Cumhuriyet Anayasası parlamenter sistemin temel özelliklerini taşımakta ve kabine kurulduktan sonra güven oylaması yapılmasına dair düzenlemeler Anayasa’da yer almaktaydı.¹²⁰ Ancak V. Cumhuriyet Anayasası ile Fransa’da hükümet sisteminde değişiklik yapılarak yarı başkanlık sistemine geçilmiş ve kabinenin kurulmasından sonra güven oylamasında bulunulmasına ilişkin Anayasa’da herhangi hüküm yer almamıştır. Anayasanın 8. maddesine göre devlet başkanı, başbakanı ve başbakanın tavsiyesi üzerine kabinenin diğer üyelerini atar ve bunların görevine son verir.¹²¹ Teoride devlet başkanının, başbakanı seçmesinde herhangi yasal sınırlama mevcut değildir. Kabine, yasal olarak devlet başkanı tarafından atandıktan sonra kurulur ve göreve başlar.¹²²

Kabinenin oluşumunda meclisten güvenoyu alınmasına gerek duyulmayarak devlet başkanına inisiyatif verilmiştir. Ancak Fransa’da “*kohabitsasyon*” dönemlerinde

¹¹⁷ Manfred Stelzer, **The Constitution of the Republic of Austria**, London, Hart Publishing, 2011, s. 123.

¹¹⁸ Stelzer, **The Constitution of the Republic of Austria**, s.123.

¹¹⁹ Stelzer, **The Constitution of the Republic of Austria**, s.123.

¹²⁰ Iris Nguyễn-Duy, “France: Excluding Parliament from Government Formation”, **Investiture Rules and Government Formation**, Edt.: Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford University Press, 2015, s. 300.

¹²¹ Robert Elgie, Howard Machin, “France: The Limits to Prime-ministerial Government in a Semi-presidential System”, **West European Politics**, Vol. 14, No. 2, 1991, s. 63.

¹²² Nguyễn-Duy, “France: Excluding Parliament from Government Formation”, s. 293.

devlet başkanının, kabinenin oluşumundaki özgürlüğü, meclis çoğunluğu tarafından sınırlandırılır.¹²³ “*Kohabitsasyon*”, bir partiden olan devlet başkanının, kendisine muhalif diğer partiden olan başbakanla aynı zamanda bulunduğu durumdur. “*Kohabitsasyon*” süresince güçler arasındaki denge başbakandan taraftır. Çünkü devlet başkanının yürütme üzerindeki kontrolü meclisteki sadık çoğunluğun desteğine bağlıdır. Mecliste, böyle çoğunluğa sahip olan devlet başkanı, kendi seçtiği başbakanı atamaktadır. Meclisteki çoğunluk, devlet başkanına karşı muhalif olduğu zaman, devlet başkanı istediği kişiyi başbakan olarak atama lüksüne sahip değildir.¹²⁴ Bu durumlarda devlet başkanı, başbakanı atarken parlamentodaki çoğunluğu göz önünde bulundurur.¹²⁵

Netice itibariyle bu başlık altında çift yapılı yürütmeye sahip devletlerde kabinenin oluşumu incelemiş bulunmaktayız. Buna göre parlamenter sistemdeki kabineler ile yarı başkanlık sisteminde yer alan kabinelerin oluşumları arasında sınıflandırma yapabileceğimiz fark bulunmamaktadır. Yukarıda görüldüğü üzere yarı başkanlık olarak kabul edilen Avusturya, Finlandiya ve Fransa’da kabinenin oluşumu farklı özellikler gösterdiği gibi, parlamenter sistem olarak kabul edilen İngiltere, Almanya ve Hollanda’da da kabinenin oluşumu farklı özellikler göstermektedir. Ancak iki hükümet sisteminde kabinenin oluşumundaki temel özellik parlamentodaki parti çoğunluklarına dayanmalarındır.

2. Kabinenin Kolektif Özellik Göstermesi

Kabinenin kolektif özelliği açıklanmadan önce, bu başlıkta neden “*kolektif*” kavramının kullanılıp, “*kolejyal*” kavramının kullanılmadığı ve bu iki kavram arasında fark olup olmadığına dair kısa bir kavramsal inceleme yapılmaktadır.¹²⁶ Öncelikle iki

¹²³ Nguyễn-Duy, “France: Excluding Parliament from Government Formation”, s. 293.

¹²⁴ Ayrıntılı Bilgi İçin Bkz. Robert Elgie, “France”, **Semi-Presidentialism in Europe**, Ed.: Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, 1999, s. 73-74.

¹²⁵ Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s. 165.

¹²⁶ Aslında bu ayrımı ilk başlatan kişi Rudy Andeweg’dir. Andeweg, kolejyallığın ve kolektifliğin kabinenin farklı yönlerini göstermelerine rağmen onların sıklıkla eş anlamlı olarak kullanıldığını basit bir gözlemle ortaya koymuştu. Bkz.: Michelangelo Vercesi, “Cabinet and Decision-Making Processes: Re-Assessing The Literature”, **Jurnal of Comparative Politics**, Vol. 5, No. 2, 2012, 4-27, s. 9.

kavramın sözlük anlamına bakılıp, sonrasında öğretilen bu iki kavramın arasında yapılan ayırmadan yola çıkılarak değerlendirme yapılacaktır.

İlk olarak “*kolejyal*” kavramının sözlük manasına baktığımız zaman TDK’da kolejyallığe ilişkin açıklama yapılmadığı görülmektedir. Bu nedenle “*kolejyal*” kavramının İngilizcesi olan “*collegial*” kavramı üzerinden tanım bulunmaya çalışılacaktır. “*Collegial*” kavramı, “*bir grup meslektaş arasında olduğu gibi, karşılıklı sorumluluğa ilişkin veya bu sorumluluğu kapsayan*” şeklinde tanımlanmıştır.¹²⁷ Kavramın kökenine baktığımız zaman ise “*college*” kelimesinden türetilmiş olduğu görülmektedir. “*College*” kelimesi, “*profesyonel insanlardan kurulmuş, belirli amaç, görev ve ayrıcalıklara sahip bir grup*” şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca köken olarak Latince olan sözcük “*col: ile birlikte*” ve “*legare: vekil atamak*” kelimelerinin birleşiminden meydana gelmektedir.¹²⁸ “*Kolejyal*” kelimesinin bu terimsel anlamından yola çıkılarak kabine bakımından kolejyallik, belirli bir amaç dahilinde bir araya gelmiş olan kişi topluluğu arasındaki ilişkileri kapsayan terim olarak tanımlanabilir. Yani kolejyallik bir grup içerisindeki iç ilişkileri tanımlamak için kullanılan bir terimdir.

İkinci olarak “*kolektif*” kavramının sözlük manasına baktığımızda TDK’da “*birçok kimseyi veya nesneyi içine alan, birçok kişi ve nesnenin bir araya gelmesi sonucu olan*” şeklinde tanımlandığını görülmektedir.¹²⁹ “*Kolektif*” kavramının İngilizce karşılığı, “*collective*”’in anlamına baktığımızda ise “*bir grup insanın tüm üyeleri tarafından yapılan veya paylaşılan*” şeklinde bir tanım yapılmıştır.¹³⁰ Ayrıca “*collective*” kavramı “*collect*” sözcüğünden türetilmiştir. “*Collect*” sözcüğü “*bir araya getirmek veya toplaşmak*” şeklinde tanımlanmış olup kökeni Latince’den gelmekte “*col: birlikte*” ve “*legere: seçmek*” kelimelerinin birleşmesinden

¹²⁷ Ayrıca sözlükte “*collegial*” sözcüğünü açıklamak için verilen örneklerden biri aynen şöyledir: “*Resmi doktrin, başbakanın basitçe eşitler arasında birinci olduğunu ve kolektif sorumluluk kuralı kabinenin kolejyal karakterini vurguluyor.*” Bkz.: <https://www.lexico.com/definition/collegial>, (Çevrimiçi: 24/4/2020).

¹²⁸ “*College*” kelimesinin birinci tanımı, “*özellikle yüksek öğrenim, uzmanlaşmış profesyonel veya meslek öğrenimi sağlayan bir eğitim kurumu veya kuruluşu*” şeklinde olup konumuzla bir ilgisi bulunmamaktadır. Bkz.: <https://www.lexico.com/definition/college>, (Çevrimiçi: 24/4/2020).

¹²⁹ <https://sozluk.gov.tr>, (Çevrimiçi: 24/4/2020).

¹³⁰ Hornby, *Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English*, s. 284.

oluşmaktadır.¹³¹ Bu bağlamda kolektif kelimesine kabine bakımından bakarsak bir amaç uğruna bir araya gelen insanların bir şeyler yapması ve paylaşması şeklinde bir yorum yapabiliriz. Yani grup olarak bir şeyler yapacaklar ve bu yaptıkları şey dışarıya yönelik etki doğuracaktır.

Toparlayacak olursak kolejyal ve kolektif kavramlarının kelime manalarından çıkarılacak anlam, kolejyalik daha çok grup içerisindeki içsel durumu ifade ederken, kolektiflik hem içsel durumu hem de bu durumun dış tarafta yaratmış olduğu etkiyi ifade etmektedir. Bu bağlamda biz kolejyalik ile kabine üyeleri arasındaki iç ilişkiyi anlatırken kolektiflik ile hem kolejyal olarak alınan kararları hem de kabine üyelerinin beraber yapmış olduğu diğer eylemleri içsel bakımdan değerlendirip, ayrıca bu eylemlerin kabine dışında etkisine bakmış olacağız. Netice itibarıyla aşağıda da görüleceği üzere hem parlamenter kabine hem de yarı başkanlık kabineleri bakımından bu iki ilke birbirini tamamlar niteliktedir.

Kolektif ve kolejyal kavramlarını literatürde yapılan ayırım bakımından incelemeye geçmeden önce şunu ifade edelim ki iki kavram çok yakın anlamlı olduğu için genelde birbirinin yerine kullanılmaktadır.¹³² Literatürde bu iki kavram arasında fark olduğunu ilk ileri süren Andeweg olmuştur.¹³³ Buna göre, hükümetin kolektif niteliği, kabine içerisinde yetkinin özel olarak dağıtılmasına gerek duymayan, sadece kararların tek kişi tarafından değil, karar alım süreçlerine bütün bakanların katıldığı konsepti tanımlamaktadır.¹³⁴ Oysa hükümetin kolejyal niteliği, bütün bakanların karar alım süreçlerinde eşit söz hakkına sahip olduğu prensibe dayanmaktadır. Kolejyal hükümet, kabine içerisinde “*bir adam, bir oy*” gibi bir prensiple kolektif hükümetten farklı konsepti ifade etmektedir.¹³⁵ Sonuç olarak kolejyalik ve kolektiflik kabinenin genel özellikleridir. Hem parlamenter hem de yarı başkanlık sistemlerindeki

¹³¹ <https://www.lexico.com/definition/collect>, (Çevrimiçi: 24/4/2020).

¹³² Vercesi, “Cabinet and Decision-Making Processes: Re-Assessing The Literature”, s. 9.

¹³³ Rudi Andeweg, “A Model of the Cabinet System: The Dimension of Cabinet Decision-Making Process”, **Governing Together**, Edt. Jean Blondel, Ferdinand Müller-Rommel, New York, Palgrave, 1993, s. 25-26; Vercesi, “Cabinet and Decision-Making Processes: Re-Assessing The Literature”, s. 9.

¹³⁴ Andeweg, “A Model of the Cabinet System: The Dimension of Cabinet Decision-Making Process”, s. 25-26. Kolektif hükümetin, anayasal veya geleneksel olarak kolektif sorumluluğun temelini oluşturduğu ciddi bir varsayımdır. Bkz.: Andeweg, “A Model of the Cabinet System: The Dimension of Cabinet Decision-Making Process”, s. 25-26.

¹³⁵ Vercesi, “Cabinet and Decision-Making Processes: Re-Assessing The Literature”, s. 9.

kabinelerde bu ikisi genelde gözükmekte ve en iyi kabine sistemi hem kolejyallığı hem de kolektifliği gerektirmektedir.¹³⁶

Aşağıda “*kolektif sorumluluk*” başlığı altında görüleceği üzere, kabinenin kolektif sorumluluğunun olması onun kolektif olma özelliğini getirmekte ve dış dünyada yaptığı etki bakımından da sonuçları olmaktadır. Kolejyal kabine ise karar alım süreçlerine bütün bakanların eşit katılımını gerektirmekte, içsel bir durumu işaret etmektedir. Ancak şunu da belirtelim ki genellikle kolejyal yapılar nadiren eşitlikçidir. Çünkü kolejyal yapının içindeki küçük sayılardaki üyeler günden güne etkilerini artırmakta ve kabinedeki bazı üyeler de karar alım süreçlerinde diğer üyelerden daha etkili olmaktadır.¹³⁷

Ayrıca bütün kolejyal kabineler, kolektif özellik göstermemektedir. Kolejyallığın “*bir adam, bir oy*” ilkesi bağlamında değerlendirme yapıldığında, her ne kadar kabine üyelerinin eşit oy hakkına sahip olduğu kabul edilse de bunların hepsinin aynı yönde oy kullandığı kabul edilemeyecektir. Aşağıdaki başlıkta inceleneceği üzere,¹³⁸ Güney Amerika’daki bazı devletlerde, kabinedeki karar alımlarında kabine üyelerinin birer oy hakkı olduğu kabul edilmiş, ancak kabine kararlarının alınmasında, oybirliği ilkesi benimsenmeyerek kabine üyelerinin salt çoğunluğuyla karar

¹³⁶ Andeweg, “A Model of the Cabinet System: The Dimension of Cabinet Decision-Making Process”, s. 26; İdeal tipteki kabine hem kolejyal hem de kolektif olarak tanımlanabilir. Fakat böyle kabine hükümetinin “*altın çağı*” muhtemelen hiç olmamıştır. Gerçek hayatta kabine yapıları hem kolektiflikten hem de kolejyalıktan uzak olmaktadır. Bazı kabineler diğerlerinden daha fazla kolektif olmaktadır. Bu bağlamda bir uça gerçekten kolektif karar alma düzenlemelerine sahip kabineler bulunurken diğer uça bir kişinin kararlarına dahil olunan kabineler bulunmaktadır. Bu durum, kolektif hükümetin değişen boyutunu ortaya koymaktadır. Diğer taraftan bazı kabineler diğerlerinden daha fazla kolejyaldır. Gerçekten kabine üyelerinin eşitliği idealinden sapmanın, en az tam kolektif idealinden sapma büyüklüğünde olması muhtemeldir. Diğer bir deyişle mükemmel derecede kolejyal hükümet modelini elde etmek, kolektif bir hükümet modelini elde etme ihtimalinden daha azdır. Bkz.: Andeweg, “A Model of the Cabinet System: The Dimension of Cabinet Decision-Making Process”, s. 26.

¹³⁷ Simon James, **British Cabinet Government**, Sec. Edt., London, Routhledge, 1999, s. 5; Ancak yine de kolejyal yapılar içerisindeki az etkili olan üyeler, diğer baskın üyelere tavsiyelerde bulunabilir ve sıklıkla onların eylemlerini reddedebilir veya onaylayabilir. Dolayısıyla kolejyal yapılardaki bu uyarma ve sınırlama mekanizması, kolejyal yapıların kararlarına meşruluk katmaktadır. Bkz.: James, **British Cabinet Government**, s. 5; Başbakanın “*primus inter pares: eşitler arasından birinci*” özel rolü bir kenara bırakılmış olsa dahi, diğer bakanlardan daha “*kıdemli*” ve daha ünlü bakanlar kabinede yer alacaktır. Bkz.: Andeweg, “A Model of the Cabinet System: The Dimension of Cabinet Decision-Making Process”, s. 26.

¹³⁸ Birinci Bölüm, III-B-4.

alınabileceği düzenlenmiştir. Bu çerçevede ilgili kabineler, kolejyal özellik göstermelerine rağmen, kolektif özelliğe sahip değildir.

Kolejyal ve kolektif kavramları arasındaki bu kısa incelemeden sonra, kabinenin kolektifliği ilkesinin incelenmesine geçebiliriz. Kolektiflik, İngiliz siyasal kültürünün güçlü özelliklerinden biridir. İngiliz siyasal kültürü, yetkiyi, meclis, heyet ve kurul gibi kolektif gruplara verme eğilimindedir.¹³⁹ Kabinenin kolektif olması kuralı, esas olarak İngiltere’de onyedinci yüzyılda bakanları kralın müdahalelerinden korumak için ortaya çıkmıştır. Kralın kamusal tartışmaları ortaya çıkararak ve teşvik ederek bakanların yetkilerini zayıflatma teşebbüslerini engellemek için kolektiflik ilkesi kullanılmaya başlanmıştır.¹⁴⁰ Ancak günümüzde artık kral ile kabine arasında böyle bir durum söz konusu olmadığı için, kolektiflik ilkesinin mantığı da değişmiştir. Buna göre kolektifliğe ilişkin modern argüman, bu ilkenin, kamu ve özel kuruluşların hükümetin birliğine ve amacına olan güvenini sürdürmek için kullanıldığıdır.¹⁴¹

Kolektiflik tek başına hareket eden kişi yerine, bir grup insanın toplu olarak eylemde bulunması¹⁴² ve kişilerin irade açıklamalarının bütünüdür. Kabinenin kolektif olması, kabinede alınan kararların tek kişi tarafından değil, kararların kabine üyelerinin tamamı tarafından alındığı anlamına gelmektedir. Kolektiflik kuralı, parlamenter ve yarı başkanlık hükümet sistemlerinde kabinenin temel özelliklerinden bir tanesidir.¹⁴³ Oysa başkanlık sisteminde aşağıda görüleceği üzere, kabine, kolektif yapıda değildir.¹⁴⁴ Bu bağlamda parlamenter sistemlerde başbakan her ne kadar diğer bakanlardan üstün durumda olsa bile, kabine sadece başbakandan oluşan bir makam

¹³⁹ James, **British Cabinet**, s. 5.

¹⁴⁰ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 264.

¹⁴¹ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 264.

¹⁴² James, **British Cabinet**, s. 5.

¹⁴³ Parlamenter sistemde kabine, kolektiflik bağlamında başbakan tarafından koordine edilen bir dizi bakandan oluşmaktadır. Bkz.: Vercesi, “Cabinet and Decision-Making Processes: Re-Assessing The Literature”, s. 5; Yarı başkanlık sisteminde sabit bir süre için doğrudan seçilen devlet başkanı, başbakan ve yasamaya karşı kolektif olarak sorumlu kabine bir arada bulunur. Bkz.: Bkz.: Robert Elgie, Iain McMenamin, “Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism”, **Political Studies**, Vol. 59, 2011, s. 618.

¹⁴⁴ Bu durumu Duverger bir çalışmasında şöyle açıklamıştır: “Amerikalı bakanların kolektif bir organ değil de başkanın sadece çalışma arkadaşları olmaları ve sadece onun kararlarını uygulamakla görevli bulunmaları başkanın Cumhuriyetçi kral niteliğini kuvvetlendirir.” Bkz.: Maurice Duverger, **Seçimle Gelen Krallar**, İstanbul, Kelebek Yayınları, 1986, s. 15-16; Güneş, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, s. 25-26; Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 42.

değildir.¹⁴⁵ Kabine, başbakan ve diğer bakanların bir araya gelmesiyle oluşmakta ve hukuken karar alabilmektedir.¹⁴⁶ Netice itibarıyla kabinenin kolektif yapıda olması, üyelerinin bir araya gelerek ortak görüşmeden sonra karar alabilmesini sağlamaktadır.¹⁴⁷

Çift yapılı yürütme bakımından kabinenin kolektifliği ilkesi, kendi içerisinde alt ilkeler barındırmaktadır. Bunlar *dayanışma ilkesi*, *oy birliği ilkesi* ve *gizlilik ilkesidir*. Bu üç ilke, kolektif kabinenin temel ilkeleri olup bu ilkelerin altında başka ilkeler de yer alabilir.¹⁴⁸ Kolektif kabine, bu ilkeler çerçevesinde meydana gelmektedir. Aslında kolektif kabine ve burada bahsedilen diğer ilkeler aşağıda incelenecek olan kabinenin kolektif sorumluluğunun neticesidir.¹⁴⁹

Dayanışma ilkesi, kabinede alınan kararların sorumluluğunun her bakan tarafından tek tek yüklenilmesi gerektiğine dair olan inançtır. Buna göre kabinede alınan kararlardan dolayı parlamento karşısında her bakan tek tek sorumlu olmaktadır.¹⁵⁰ Dayanışma ilkesi uyarınca kabinede alınmış olan bir karar, ister bu karara katılmış olsun, ister katılmamış olsun istifa etmediği sürece bütün bakanlar tarafından desteklenmelidir.¹⁵¹ Buna ek olarak *dayanışma ilkesi*, hükümetin uygulamış

¹⁴⁵ “Bakanlar Kurulu, başbakanın reisliği altında kolektif bir organ teşkil eder. Hükümetin politikasını tespit ve tayin bu organa aittir.” Bkz.: Güneş, **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, s. 62.

¹⁴⁶ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 261.

¹⁴⁷ Kolektifliğin güçlü yanları vardır. Kolektiflik birçok insanın deneyim ve yeteneklerini birleştirmesidir. Aceleci ve ihtiyatsız eylemler üzerinde bir denetim mekanizması sağlar. Baştaki kişinin risk oluşturan gücünü azaltır. Ayrıca merkezi hükümetin idari açıdan karmaşık sisteminde bakanlar arasında ihtiyaç duyulan politika koordinasyonu kolektif bir yapıyla sağlanmaktadır. Bkz.: James, **British Cabinet**, s. 6.

¹⁴⁸ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 260-266.

¹⁴⁹ İngiltere’de bakanların kolektif sorumluluğu geleneği bakanları hükümetin karar ve politikalarını savunmak ve desteklemek zorunda bırakmaktadır. Bu geleneksel kural 2010 yılında çıkarılan Bakanlık Kanununun 2/3. maddesi ile yeniden teyit edilmiştir. Buna göre “*Kabine ve Bakanlar Komitesi tarafından alınan kararlar bütün Hükümet üyeleri için bağlayıcıdır.*” Bkz.: Turpin, Tomkins, **British Government and The Constitution**, s. 398; Bir bakan hükümetin kolektif sorumluluğuna sebep olacak önemli bir açıklama yapmadan önce, kabinenin desteğini arkasına almalıdır. Ayrıca dayanışma ilkesi, hükümete Avam Kamarasının desteğinin sürdürülmesini mümkün kılmaktadır. Bkz.: Yan Campagnolo, “The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy”, **La Revue juridique Thémis de l’Université de Montréal**, Vol. 51, No. 1, 2017, s. 61.

¹⁵⁰ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 263.

¹⁵¹ Campagnolo, “The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy”, s. 61; Güneş, **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, s. 62; Bakanlar, kabine toplantılarında herhangi bir politika hakkında aynı fikirde olmayabilir veya tartışabilir, ancak bir konuda karar alındığı zaman kamuoyu önünde o kararı desteklemeli ve savunmalıdır. Eğer bir bakanın, kabinenin almış olduğu bir karara katılmadığı

olduğu politika, yasama işlemleri ve diğer bütün faaliyetlerinden, muhalefet ve seçmen tarafından kolektif olarak sorumlu tutulmasını mümkün kılabilmektedir.¹⁵² Ayrıca şunu da belirtelim ki kabine tarafından alınan kararların kolektif olması halinde bakanlık dayanışması ilkesinin makul olduğuna kamuoyu daha fazla ikna olabilir.¹⁵³

Bir kararın alınmasına katkıda bulunan bakanın o kararı savunması ve desteklemesi gerekmektedir. Ancak günümüzdeki modern hükümetler bakımından bütün kararlarda her bakanın yer alması imkânsızdır. Örneğin, İngiltere’de kararlar genellikle kabinede, kabinenin çeşitli bakanlar komitesinde, hükümet departmanının içinde veya departmanlar arasında yapılan tartışma ve görüşmeler neticesinde alınmaktadır. Ancak alınan kararların bir bütün olarak hükümet adına alınmış olduğu kabul edilmektedir.¹⁵⁴

Oybirliği ilkesi, bakanların görevlerini sürdürdükleri süre boyunca kabinede alınan kararlar bakımından hepsinin aynı görüşü savunduğunun kabul edilmesidir.¹⁵⁵ Gerçekten de mecliste dahi oy kullanırken bakanların hepsinin aynı yönde oy kullandığı farz edilmektedir.¹⁵⁶ Diğer taraftan oybirliği ilkesi ve dayanışma ilkesi karşıladıkları işlev bakımından aynı amaca hizmet ettikleri için genelde birbirinin

kamuoyunda bastırılmayacak şekilde aşıkâr hale gelmişse o bakan istifa etmelidir. Bkz.: James, **British Cabinet**, s. 6.

¹⁵² Campagnolo, “The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy”, s. 61.

¹⁵³ İngiltere’de İçişleri Bakanı Mike O’Brien bir konuşmasında bu durumu şöyle ifade etmiştir. Kolektif sorumluluk: “*hükümetin ve partilerin temelidir. Bir karar veren ya da diğer departmanların veya hükümetin adına konuşan herhangi bir bakanın, bir bütün olarak diğer bakanların bu açıklamayı yapmak, politikayı önermek veya kararı vermek için kolektif onayı gerektirmesi anayasamız tarafından güvence altına alınmıştır*”. Bkz.: Turpin, Tomkins, **British Government and The Constitution**, s. 399

¹⁵⁴ Turpin, Tomkins, **British Government and The Constitution**, s. 399-400; Kolektif karar alma, İngiltere hükümet sistemine yerleşmiş bir ilkedir. Bütün büyük departmanlar kabine içerisindeki departmanın bakanı tarafından temsil edilir ve bakanların sorumlulukları da genellikle ilgili oldukları bakanlık komiteleri üyeliklerinden kaynaklanır. Bu bağlamda geleneksel düzenlemelerin esnekliğiyle beraber gayri resmi ağlar, onaylanmamış ad hoc gruplar ve müdahaleci başbakan ve departman bakanları arasındaki ikili değişimler sebebiyle daha az kolektif bir kabine ortaya çıkmaktadır. Bu durumda bakanlık dayanışması sadece başbakan veya kıdemli bakanların pozisyonlarının güçlenmesine hizmet edebilmektedir. Oysa kolektif karar alımını mümkün olduğu ölçüde uygulayan bir kabine, bakanların alınan kararları sadık bir şekilde desteklemelerini güçlü şekilde isteme hakkına sahiptir. Bkz.: Turpin, Tomkins, **British Government and The Constitution**, s. 399-400;

¹⁵⁵ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 263.

¹⁵⁶ Bakanlar aynı fikir ve kanaatte oldukları zannıyla kabine toplantıları esnasında herhangi bir oylama yapılmaz. Eğer kabine görüşmelerinde bakanların fikirleri arasında ihtilaf varsa bu durumda kabinenin çoğunluğu tarafından münakaşa ve ikna suretiyle farklı fikirdeki bakanlar çoğunluk lehine çekilir. Eğer bir bakan kabinenin görüşüne muhalif kalmaya devam ediyorsa istifa etmelidir. Bkz.: Güneş, **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, s. 62.

yerine kullanılmaktadır.¹⁵⁷ Bu iki ilkedan de hasıl olan amaç, kabinede alınan karara karşı çıkmış olsa bile, bir bakanın o kararı, kamuoyunda savunması ve desteklemesidir. Bu bağlamda oybirliği ve dayanışma ilkeleri kolektif olarak alınan kararlara, kolektif sadakat gerektirir. Ancak oy birliği ilkesi açık şekilde hükümet politikalarıyla aynı fikirde olmadığını yansıtan bakanlar tarafından ya da politika oluşumunda bakanların söz söylemesini engelleyen kabinedeki karar alım süreçleriyle zayıflatılabilir.¹⁵⁸

Bu çerçevede Michael Heseltine'in 1985 yılında Başbakan Margaret Thatcher'in ikinci döneminde meydana gelen Westland olayı nedeniyle istifası ve daha sonra kabinede yaşanan istifalar, kolektif kabine ilkesinin, özellikle de *dayanışma ve oybirliği ilkelerinin* en güzel örneklerindendir. Heseltine'in Savunma Bakanı olduğu dönemde, finansal olarak zor durumda olan Westland helikopter şirketinin Amerikan ya da Avrupa şirketlerinin hangisi tarafından kurtarılması gerektiğine dair tartışmadan kaynaklı olarak kabine üyelerinin arası bozulmuştur. Heseltine, Avrupa firmalarını desteklerken, kabinedeki başbakan da dahil diğer çoğunluk, Amerikan firmalarının teklifini desteklemekteydi.¹⁵⁹ Kabinedeki bu anlaşmazlık Heseltine'in bakanlıktan istifa etmesi ile sonuçlanmıştır. Heseltine, istifasının nedeni olarak kendi argümanlarının kabinede konuşulması için planlanan toplantıların Amerikan firmasından yana olan başbakan Thatcher tarafından iptal edilmesini ve bu durumun,

¹⁵⁷ Örneğin, Loveland çalışmasında kabinenin kolektif yapısının unsurlarını anlatırken oybirliği kavramını kullanmayı tercih etmiştir. Bkz.: Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 264-267; Turpin ve Tomkins ise çalışmalarında kolektifliğin unsuru olarak dayanışma ilkesini kullanmayı tercih etmişlerdir. Bkz.: Turpin, Tomkins, **British Government and The Constitution**, s. 398-410. Ayrıca tarafımızca yapılan literatür okumalarından fark ettiğimiz kadarıyla genelde kabine dayanışması ilkesi kullanılmaktadır.

¹⁵⁸ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 264.

¹⁵⁹ Dawn Oliver, Rodney Austin, "Political and Constitutional Aspect of The Westland Affair", **Parliamentary Affairs**, Vol. 40, 1987, s. 20; Westland, bir Amerikan şirketi olan Sikorsky ile uzun süredir devam eden bir tasarım ve üretim ilişkisine sahipti. Sikorsky, Westland'dan bir azınlık hissesi alarak şirketi kurtarmaya ilgili gözükmekteydi. Ancak Sikorsky çözümünde, İngiltere'nin askeri helikopter üretiminde ABD'ye bağımlı hale gelme ihtimali söz konusu olabilir ve şirket bağımsız üretim kabiliyetini kaybedebilirdi. Bu nedenle bazı hükümet çevrelerinde özellikle de Savunma Bakanlığı'nda alternatif bir görüş oluşmuştur. Bu görüşe göre Westland'ın Avrupa destekli şirketlerle iş birliği yapması tercih edilerek NATO'daki Avrupalı ortakların "*Avrupa sütunu*" oluşturmaları ve ABD'nin emirlerine karşı direnç gösterebilmeleri sağlanmalıydı. Ayrıca Savunma Bakanı Michael Heseltine, İngiltere'nin askeri ekipman bakımından ABD'ye daha az bağımlı olması görüşünü de buna eklemişti. Bkz.: Oliver, Austin, "Political and Constitutional Aspect of The Westland Affair", s. 20.

artık kabine çalışmalarının kolektif şekilde yapılmadığını yorumlamayı gerektiren strateji olduğunu ifade etmiştir.¹⁶⁰

Başbakan Thatcher’a karşı, kabine kararlarının kolektif alınmasını reddettiğine dair benzer suçlama Nigel Lawson tarafından yapılmıştır. Lawson’a göre Başbakan, ekonomi politikasıyla ilgili konularda tavsiyeyi kendisinden değil, özel danışmanı olan Profesör Alan Walters’dan almayı tercih etmiştir.¹⁶¹ Lawson, bu durumun, kabinedeki konumunu zayıflattığını ifade etmiş ve bundan dolayı da Maliye Bakanlığı görevinden istifa etmiştir.¹⁶²

Lawson’un, başbakana yaptığı tavsiyelerin ihmal edilmesinden dolayı istifası, Heseltine’in, başbakanın anayasanın geleneksel sınırlarını aştığına dair önceki iddiasıyla desteklenebilir. Bu istifalardan dolayı Avam Kamarası’ndaki milletvekillerinin başbakanın tutumuna karşı birleşme ihtimalleri düşünülmüş ve bunun, başbakanın muhafazakâr parti içindeki otoritesini tehdit edebileceği iddia edilmiştir.¹⁶³ Ancak istifalar, başbakana karşı birleşmeden ziyade, daha sonraları milletvekillerinin bireysel katkılarıyla oluşan parti içi hizipleşmenin nedenlerinden biri olmuştur. Bu hizipleşmeye 1990 yılında başbakan yardımcısı Sir Geoffrey Howe’un istifasının eklenmesiyle hem Thatcher’ın kendisi hem de başbakanlık hükümet tezi ciddi ve yakın sonuçları olan olayla karşılaşmıştır.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 265; Heseltine, Bu durumu, “*anayasal hükümetin çöküşü*” olarak tanımlamış ve bunu kabul etmesinin mümkün olmadığını söyleyerek istifasını vermiştir. Bkz.: Oliver, Austin, “Political and Constitutional Aspect of The Westland Affair”, s. 22-25.

¹⁶¹ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 256.

¹⁶² Lawson istifasını şöyle ilan etmişti: “*Ekonomi politikasının başarılı şekilde yürütülmesi, sadece Başbakan ve Maliye Bakanı arasında tam bir mutabakat olması ve bunun sürdürülmesi halinde mümkündür. Son olaylar, bu temel gereksinimin Alan Walters’in kişisel ekonomik danışmanınız kaldığı sürece karşılanamaz olduğunu onaylamıştır. Bu yüzden daha fazla uzatmadan bakanlıktaki görevimden istifa etmemin hükümetin daha fazla yararına olacağı sonucuna üzüntülü bir şekilde vardım.*” Ayrıca Lawson 31 Ekim 1989 Tarihinde Avam Kamarası’nda yapmış olduğu konuşmada şunları söylemiştir: “*Bizim kabine hükümeti sistemimizin etkili çalışması için dönemin Başbakanı güvendiği kişileri bakan olarak atamalı ve o zaman politikalarını uygulamaları için onlara müsaade etmelidir. Görüş farklılıkları ortaya çıktığında, zaman zaman sıçrama yaptıkları için, görüş ayrılıkları özel olarak ve uygun bir zamanda kolektif olarak çözülmelidir.*” Bkz.: Turpin, Tomkins, **British Government and The Constitution**, s. 401.

¹⁶³ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 277.

¹⁶⁴ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 277.

Howe'un istifasının temel nedeni, başbakanın Avrupa Sözleşmesine olan düşmanca tavrına daha fazla katlanmak istememesidir.¹⁶⁵ Howe, Avam Kamarası'nda yaptığı istifa konuşmasında başbakanın, kabinede kolektif olarak üzerinde uzlaşılan Avrupa Sözleşmesi meselelerini sürekli ve kasıtlı şekilde baltaladığı iddiasını sürdürmüştür.¹⁶⁶ Howe'un açıklamaları Heseltine'in daha önceki iddialarını güçlendirmiş ve bakanların muhalefeti, Thatcher'ın hem parti liderliğinden hem de başbakanlıktan istifasını hızlandırmıştır. Bu durum, parlamenter sistemde başkanlık benzeri yönetim anlayışının ciddi politik hata olduğunu sonunda göstermiştir. Ayrıca parlamenter sistemde en güçlü başbakanların bile, kıdemli bakanların desteğini ellerinde tutmaları gerektiği anlaşılmıştır.¹⁶⁷

Gizlilik ilkesi, en kısa tanımıyla kabinede yapılan görüşmelerin kamuoyuyla paylaşılması demektir.¹⁶⁸ Gizliliğin sağlanması amacıyla bazı devletlerde kabine toplantıları tutanağa geçirilmezken¹⁶⁹ bazılarında ise tutanak tutulmasına rağmen bunlar belli süre kamuoyuyla paylaşılmaz.¹⁷⁰ Kabinenin gizliliği ilkesiyle, kabinenin kolektif yapısının korunması amaçlanmaktadır.¹⁷¹ Hatırlanacağı üzere, kabinenin kolektif yapısının olması ve kararların dayanışma ilkesi çerçevesinde alınmış olması, kabine üyelerini bu kararlara katılmasa bile, onları kamuoyu önünde savunmak zorunda bırakmaktaydı. Bu nedenle kabinenin gizliliği ilkesi, bir bakanın katılmadığı, ancak kabine tarafından alınan bir kararı, kamuoyunda savunmasını mümkün

¹⁶⁵ Letter to Sir Geoffrey Howe MP (resignation), <https://www.margaretthatcher.org/document/108236>, (Çevrimiçi: 22/9/2020); Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 277.

¹⁶⁶ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 277.

¹⁶⁷ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 277.

¹⁶⁸ Bu ilkenin menşei İngiltere'dir. İngiltere'de bütün kabine üyeleri kral huzurunda gizlilik ilkesine uyacaklarına dair yemin ediyorlardı. Bkz.: Güneş, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, s. 63.

¹⁶⁹ Örneğin Fransa'da III. Cumhuriyet döneminde bakanların kabine toplantılarında not almasına dahi izin verilmiyordu. Bu bağlamda da kabine ne kendinden önce yapılanı bilmekte ne de kendisinden sonra yapılacakları hazırlayabilmekteydi. Bkz.: Güneş, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, s. 64.

¹⁷⁰ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 264.

¹⁷¹ Gizlilik ilkesinin temel amacı kolektif karar alım süreçlerini korumaktır. Özellikle hükümetin politika ve eylemleri konusunda görüşmeler yapılırken bakanlar tarafından ifade edilen kişisel görüşlerin korunması amaçlanır. Bkz.: Campagnolo, "The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy", s. 65; Nicholas D'Ombain, "Cabinet Secrecy", **Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada**, Vol. 47, No. 3, 2004, s. 333.

kılmakta, bakan samimiyet testine tabi tutulmamaktadır.¹⁷² Gizlilik ilkesinin başka bir nedeni ise kabine içinde serbest ve samimi tartışma ortamını sağlamaktır. Gizlilik ilkesi bakanların kamuoyu baskısından korkmadan, serbestçe görüşlerini ifade etmesine imkân sağlayabilmektedir.¹⁷³

Kabinenin gizliliği ilkesi, bakanların kamusal hayatta birlik içinde kalmasına ve tekbir ses olmasına imkân sağlamaktadır. Bu bağlamda dayanışma ve gizlilik ilkeleri bir madalyanın iki yüzü gibidir.¹⁷⁴ Gizlilik ilkesi olmadan dayanışma ilkesi başarılı olamayacağı gibi, dayanışma ilkesi olmadan kabine, yasamanın güvenini sürdüremez. Bu nedenle gizlilik ilkesi siyasal açıdan kabine için hayati bir önem arz etmektedir.¹⁷⁵ Ayrıca dayanışma ve gizlilik ilkeleri bakanları muhalefetin saldırılarına karşı da korumaktadır. Çünkü bakanlar arasında anlaşmazlık olduğu kamuoyunda duyulursa hükümete muhalif olanlar, kabinenin birliğini ve yasamanın kabineye desteğini sürdürmesini zayıflatmak için bu anlaşmazlığı kullanabileceklerdir.¹⁷⁶

Bazı ülkelerde kabinenin gizliliği ilkesi, kabine üyelerine de uygulanmaktadır. Buna göre İngiltere ve Kanada’da kabinenin gizliliği ilkesi gereğince hali hazırdaki bakanlar, daha önceki kabinelerde görev yapan farklı siyasi partilerden olan bakanların kabine tutanaklarındaki ifadelerini görememektedir.¹⁷⁷ Bu prensip, gizlilik ilkesine göre daha yeni sayılsa da çok iyi şekilde akıl edilmiştir. Bunun amacı, daha önce görev yapan bakanların görüş ve düşüncelerinin siyasal olarak kullanılmasının

¹⁷² Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 264.

¹⁷³ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 264; Gizlilik ilkesinin bakanların yapmış oldukları görüşmelerdeki içtenliği ve bütünlüğü artırdığı iddia edilmektedir. Bakanlar, kolektif karar alım süreçlerinde herhangi bir politika sebebiyle aralarında oluşan anlaşmazlığı tanımlamak ve çözmek için düşündüklerini rahatça ifade edebilecekleri serbest bir konuşma ortamı isterler. Kabine görüşmelerinin mahremiyetini korumadaki başarısızlık, bakanların hassas politika meselelerinde akıllarındakini serbestçe ifade etme isteklerinin soğumasına sebep olabilir. Yine aynı sebeple bakanlar, popüler olmayan ya da siyasal olarak yanlış algılanabilecek görüşlerini seslendirmekten kaçınabilir. Bkz.: Campagnolo, “The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy” s. 66. Gizlilik Bakanların kabinde kesin karara varmadan önce görüşlerini açıkça ifade edebilmelerini sağlar. Bkz.: D’Ombrain, “Cabinet Secrecy”, s. 336.

¹⁷⁴ Campagnolo, “The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy”, s. 68-69.

¹⁷⁵ Campagnolo, “The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy”, s. 68-69.

¹⁷⁶ D’Ombrain, “Cabinet Secrecy”, s. 335; Campagnolo, “The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy”, s. 68-69.

¹⁷⁷ Oonagh Gay, Thomas Powell, “The Collective Responsibility of Ministers”, **House of Commons Library**, (Research Paper 04/82), 2004, s. 39-41.

önlenmesidir.¹⁷⁸ Yani daha önce kabinede görev yapmış olan bakanların kabine tutanaklarındaki görüşlerinin, farklı partiden olan yeni bakanlar tarafından siyasi emelleri için kullanımının yasaklanmasıdır.

Kabinenin gizliliği ilkesine her zaman uyulmamakta bazen bu ilkenin ihlal edildiği durumlar olabilmektedir. Örneğin, tarihe *Attorney General v Jonathan Cape Ltd.*¹⁷⁹ olarak geçen davanın konusu, Richard Crossman'ın bakan olarak görev yaptığı dönemde tutmuş olduğu günlüklerin yayınlanması olmuştur.¹⁸⁰ Hükümet günlüklerin yayınlanmasının önlenmesi için kabinenin gizliliği ilkesine dayanmış, karşı taraf ise kabinenin gizliliği ilkesinin münhasıran siyasal kurala, vicdani/ahlaki zorunluluğa dayandığını (*anayasal teamül*) ifade etmiş ve mahkemenin bu argümanlara bağlı olarak günlüklerin yayınlanmasını engelleyemeyeceğini iddia etmiştir.¹⁸¹ Söz konusu davada hakim Lord Widgery, kabinenin gizliliğine ilişkin olarak üç kriter geliştirmiştir. Buna göre kabine gizliliğinin ihlal edildiğini iddia eden hükümet şunları kanıtlamalıdır: a) böyle bir yayının güveni kötüye kullanmak olduğu; b) kamu yararının, yayını kısıtlamayı gerektirdiği c) kamu yararının gerçekleşmesi için yayının kısıtlanması veya yasaklanmasından başka, güvenilir zorlayıcı yöntemlerin olmadığı.¹⁸²

¹⁷⁸ D'Ombrain, "Cabinet Secrecy", s. 337.

¹⁷⁹ Bilgi İçin Bakınız: Turpin, Tomkins, **British Government and The Constitution**, s. 176-181.

¹⁸⁰ Richard Crossman, 1964-1970 yılları arasında Harold Wilson'ın başbakanlığını yaptığı İşçi Partisi Hükümetinin bakanı olarak görev yapmıştır. Bakanlık görevi süresince kabine görüşmeleri ve tartışmalarına ilişkin ayrıntılı bir günlük tutmuş ve bu günlüğünü emekli olduğu zaman yayınlamayı düşünmüştür. Bkz.: Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 268; Gay, Powell, "The Collective Responsibility of Ministers", s. 36; 1970 yılında yapılan genel seçimlerde İşçi Partisinin hükümetten düşmesiyle beraber Crossman, tutmuş olduğu günlüklerin yayınlanması işiyle ilgilenmeye başlamıştır. Bkz.: Campagnolo, "The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy", s. 86; Crossman, 1974 tarihinde günlüklerini yayınlamadan vefat edince, karısı bu günlüklerin yayınlanmasına karar vermiştir. Bkz.: Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 268; Günlükler yayınlanmaya başlanmadan, günlüklerin bir kopyası resmi inceleme için kabine sekreteri John Hunt'a gönderilmiştir. Ancak Hunt'ın itirazına rağmen 1975 yılının ocak ayında günlüklerin bir özeti *Sunday Times* gazetesinde yayınlanmıştır. Hükümet, günlüklerin kabinde yapılan görüşmelerin içeriğini ortaya çıkardığını iddia ederek önleyici bir tedbir doğrultusunda günlüklerin yayınlanmasını yasaklamak için kesin bir mahkeme kararı almak istemiştir. Bu bağlamda hükümet daha fazla yayın yapılmasını önlemek için Crossman'ın varislerine, yayıncıya ve gazeteye dava açmıştır. Bkz.: Campagnolo, "The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy" s. 87.

¹⁸¹ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 268.

¹⁸² Campagnolo, "The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy", s. 87-88.

Lord Widgery, bu kriterleri mevcut davaya uyguladığında üç sonuca ulaştığını belirtmiştir. Buna göre ilk olarak hükümet, kabine görüşmelerinin gizli olduğunu belirtmiştir. Böylece günlüklerin yayınlanması kamu yararı doğrultusunda sınırlanabilir. İkinci olarak kabine görüşmelerinin erkenden yayınlanması, kamu yararı bulunan bakanların kolektif sorumluluğu doktrinine zarar verebilir. Üçüncü olarak kabine görüşmelerinin gizliliği niteliği ve bu görüşmelerin mahkeme tarafından sınırlanması belirli süreye kadar olabilir.¹⁸³ Nihayetinden Lord Widgery sonuç hükmünü şu şekilde açıklamıştır: *“Bu davada duruşmaların sonuçlanmasından bu yana, günlüklerin birinci kısmının tamamını okuma fırsatı buldum ve benim düşünceme göre, dahil olan bireyler aynı olsa ve ulusal problemlerin on yıl öncesiyile üzücü bir benzerliği bulunsa bile, birinci bölüm aralığında yayınlanan şeylerin, bugün kabinede özgür tartışmayı engelleyebileceğine inanmıyorum.”*¹⁸⁴ Mahkemenin Crossman’ın günlüklerine ilişkin bu kararı tartışmalı olsa da hükümet bunu temyiz etmemiştir.¹⁸⁵

Netice itibariyle yukarıdaki bağlam üzerinden toparlanacak olursa parlamenter sistemin ilk çıkış yeri olan İngiltere’de kabinenin kolektiflik ilkesi anayasal teamül olarak ortaya çıkmıştır. Sonrasında parlamenter hükümet sistemini benimseyen diğer devletler, kabine yapılarını kolektiflik ilkesi ve onun alt ilkeleri çerçevesinde tasarlamışlardır. Günümüzde parlamenter sistemdeki kabinelerin kolektif yapıya sahip olduğu genel kabulü hakimdir.¹⁸⁶ Bu genel kabul yarı başkanlık için de geçerli midir? Yani yarı başkanlık prototipi olan Fransa’da kabinenin kolektif veya kolejyal yapısı var mıdır?

¹⁸³ Campagnolo, “The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy”, s. 88.

¹⁸⁴ Campagnolo, “The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy”, s. 88.

¹⁸⁵ Crossman günlüklerinin birinci bölümü 1975; ikinci ve üçüncü bölümler hükümetin herhangi bir itirazı olmadan sırasıyla 1976 ve 1977 yıllarında yayınlanmıştır. Crossman vakası İngiltere’de bakanların sır saklama yükümlülüğünün zayıflamasına sebep olmuş ve kabineye ilişkin birçok hatıra yayınlanmıştır. Bkz.: Campagnolo, “The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy”, s. 88.

¹⁸⁶ Örneğin; Japonya’da kabine, kabinenin başı olan başbakan ve bakanların bir araya gelmesiyle oluşan kolektif bir yapıya sahiptir. Bu yüzden kabine sahip olduğu yetkileri, kabine toplantıları aracılığıyla kullanmakta ve kabine kararlarının oybirliği ile alındığı kabul edilmektedir. Dolayısıyla bütün kabine üyeleri, kişisel olarak kabinede alınan kararları imzalamalıdır. Eğer bir kabine üyesi/üyeleri, kabinede görüşülen bir konuya karşysa bu durumda o bakan/bakanlar görevden alınıp yerlerine kararı destekleyecek başka birileri atanmadıkça, kabine o konu hakkında karar alamaz. Bkz.: Matsui, **The Constitution of Japan**, s. 94-95.

Fransız Anayasasının 21. maddesinde “*başbakan hükümetin faaliyetlerini yönetir*” şeklinde düzenlemeye yer verilmiştir. Buna göre bu cümleden çıkarılacak mana, başbakan “*hükümeti*” yönetmez, “*hükümetin faaliyetlerini*” yönetir şeklindedir.¹⁸⁷ Burada gözetilen amaç, kabinede, kararların yalnız başbakan tarafından alınmadığı, kolektif şekilde alınan kararların başbakan tarafından uygulandığıdır.¹⁸⁸ Fransa’da devlet başkanı ve başbakanın kendilerine ayrılmış yetkileri dışında, özellikle kabineye ayrılmış olan yetkiler dahilinde alınacak olan kararlar bakımından kolektiflik ilkesi geçerlidir.¹⁸⁹ Fransa’da kabine toplantılarında kabine üyeleri arasında uyuşmazlık çıkması halinde, kararın alınabilmesi için oylama yapılır. Bu oylamada devlet başkanı ve başbakanın kabinenin diğer üyeleri gibi yalnızca birer oy kullanma hakları vardır.¹⁹⁰

3. Kabinenin Sorumluluğu

Hükümetin yasamaya karşı sorumlu olması, parlamenter ve yarı başkanlık sistemini, başkanlık sisteminden ayıran önemli özelliklerden biridir.¹⁹¹ Bu hükümet sistemlerinde kabine, yapmış olduğu işlemlerden dolayı yasamaya karşı siyaseten sorumlu olmaktadır.¹⁹² Aslında kabinenin var olabilmesi için meclis çoğunluğu gerektiren bütün anayasalarda siyasi sorumluluk vardır.¹⁹³ Bu sorumluluk sonucunda yasama organı tarafından işletilecek çeşitli mekanizmalar aracılığıyla bir bakanın ya da kabine organının görevine son verilebilmektedir. Bakanlar hem kendi

¹⁸⁷ Ayrıca Fransa Anayasasının 9. maddesine göre devlet başkanı, kabineye başkanlık eder.

¹⁸⁸ Boyron, **The Constitution of France**, s. 76; Kabine, bütün bakanları bir araya getiren ve hükümetin birliğinin göstergesi olan kolejyal bir organdır. Ayrıca hükümet genel sekreteri ve başkanlık genel sekreteri bu yapı içerisinde yer alır. Hükümetin yapısı ancak Anayasa ile belirlenebilir. Kabine, haftalık toplantılarını genellikle çarşamba günü devlet başkanının başkanlığında Elysée Sarayı’nda yapmaktadır. Kabinede görüşülecek konular devlet başkanı ve başbakan tarafından kararlaştırılır. Buna göre görüşülecek olan konulara ilişkin başbakanın önerisi, devlet başkanı tarafından onaylanarak bir toplantı ajandası oluşturulur. Bkz.: <https://www.gouvernement.fr/en/how-government-works>, (Çevrimiçi: 30/5/2020)

¹⁸⁹ Duverger, **Seçimle Gelen Krallar**, s. 137; Anayasanın 20/1. maddesinde hükümetin, ulusal politikayı belirlemesi ve yürütmesi açıkça belirtilmiştir. Yürütmeye başlıca karar alıcı olarak hükümet tanımlanmıştır. Ancak hükümete, başbakana verildiği gibi özel bir yetki verilmemiş, kabine kurumsal bir araç olarak düşünülmüştür. Bu bağlamda Fransız Anayasasının 20/1. maddesine göre alınacak kararlarda kolektiflik kuralı uygulanmaktadır. Bkz.: Boyron, **The Constitution of France**, s. 76.

¹⁹⁰ Duverger, **Seçimle Gelen Krallar**, s. 149.

¹⁹¹ Bkz.: Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuk**, 10. Baskı, Ankara, Yetkin, 2009, s. 341-347.

¹⁹² Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, s. 498.

¹⁹³ Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 47.

bakanlıklarıyla ilgili işlerden hem de hükümetin yürütmüş olduğu işlemlerden dolayı siyaseten yasamaya karşı sorumludur.¹⁹⁴

Kabinenin yasamaya karşı sorumlu olması fikri, ilk olarak İngiltere’de tarihi süreç içerisinde cezai sorumluluğun siyasi sorumluluğa dönüşmesi neticesinde ortaya çıkmıştır.¹⁹⁵ İlk dönemlerde bakanların, meclise karşı sorumluluğuna “*impeachment*” mekanizması yoluyla gidilmiştir.¹⁹⁶ Ancak süreç içerisinde “*impeachment*” usulü bakanların görevlerini kötüye kullanmalarından ziyade Avam Kamarası ile arası iyi olmayan bakanların suçlanarak cezalandırılmasına dönüşmüştür. Meclisi memnun edemeyen bakanlar “*impeachment*” yargılamasına maruz kalmamak için istifa etmeyi tercih etmişlerdir. Böylece bakanların siyasi sorumluluktan dolayı istifa etmesi teamülü oluşmuştur.¹⁹⁷

Kolektif sorumluluk ilkesinin, İngiliz kabinesinin kolektiflik ruhuna derinden bağlı olduğu söylenebilir. Bütün bakanlar kabine tarafından alınan her karardan eşit ve birlikte sorumludur.¹⁹⁸ Eğer kabine, Avam Kamarası’ndaki çoğunluk desteğini kaybetmişse güven kuralına göre istifa etmelidir. İlk başlarda kabinenin önemli bir siyasal sorun durumunda başarısız olması halinde uygulanan bu kural nedeniyle 19. yüzyılın ikinci yarısı boyunca kabinede yaşanan istifalar sıradan bir hal almıştır.¹⁹⁹ Örneğin Jennings tarafından yapılan çalışmaya göre 1852-1859 yılları arasında beş hükümetin istifası gerçekleşmiştir.²⁰⁰

Ancak 20. yüzyıldan itibaren gelişen devlet mekanizması, hükümetlerin sadece tek bir politika dolayısıyla göreve gelmesine imkân sağlamamaktadır. Hükümetin

¹⁹⁴ Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, s. 427.

¹⁹⁵ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 288.

¹⁹⁶ Güneş, **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, s. 34.

¹⁹⁷ Soysal, **Anayasaya Giriş**, s. 56; İngiltere’nin fiili olarak ilk başbakanı kabul edilen Sir Robert Walpole’un parlamentonun muhalif oyu neticesinde görevinden ayrılması, siyasi sorumluluğa örnek teşkil etmesine rağmen, kabinenin kolektif sorumluluğu, bu olaydan daha sonra 1782’de gerçekleşmiştir. Buna göre III. Georges döneminde başbakanlık görevini sürdüren Lord North’un Amerikan Bağımsızlık Savaşında başarısızlığı nedeniyle istifa etmesi, kolektif sorumluluğun ilk örneği sayılmaktadır. Bkz.: Güneş, **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, s. 39; Ayrıca başbakan Sir Robert Peel zamanında kolektif sorumluluk ilkesinin tam anlamıyla İngiliz Kabine sistemine yerleştiği kabul edilmektedir. Bkz.: Soysal, **Anayasaya Giriş**, s. 57.

¹⁹⁸ James, **British Cabinet**, s. 6.

¹⁹⁹ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 263.

²⁰⁰ Ivor Jennings, **Cabinet Government**, Thrid Edt., Cambridge, Cambridge University Press, 1969, s. 512-515; Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 263.

göreve gelmesi için çok yönlü genel politikaya ve bu politikayı destekleyen meclis çoğunluğuna ihtiyacı vardır. Kabinenin bir konu nedeniyle Avam Kamarası'nda gerekli olan çoğunluğa ulaşamaması, onun diğer politikalarında da başarısız olduğunu göstermemektedir.²⁰¹ Buna karşılık, kabinenin kesin bir güvensizlik oylamasıyla düşürülmesi, Avam Kamarasının kabineyi tamamen yetersiz bulduğunu göstermektedir.²⁰² Ayrıca Güneş'in de belirttiği üzere, kabine üyelerinin ve kabinenin meclise karşı sorumluluğu, kusur sorumluluğu değildir. Parlamento çoğunluğu ile kabine arasındaki ilişki, siyasi ayniyetten kaynaklanan güven ilişkisidir.²⁰³

Bu bağlamda kabinenin, yasamaya karşı olan siyasi sorumluluğunu harekete geçirme yolları devletlere göre değişebilmektedir. Devletlerin anayasalarında yer alan hükümlere göre siyasi sorumluluğu harekete geçirme mekanizmaları, kabinenin meclisten güvenoyu istemi ve meclisin gensoru veya güvensizlik önermeleri olmak üzere iki başlık altında toplanılabilir. Bu mekanizmalar her devlete göre farklılık göstermekte, bazı devletler bunların ikisini beraber kullanabilmektedir.

Kabinenin yasamaya karşı sorumluluğunu harekete geçiren ilk mekanizma, kabinenin, yasamadan güven isteminde bulunmasıdır.²⁰⁴ Kabinenin güven istemi, hükümetin genel politikası üzerinden olabileceği gibi, bir kanunun oylanması üzerinden de yapılabilir. Hükümetin genel politikası üzerinden güven isteminde bulunulması, her ne kadar siyasi sorumluluğun harekete geçirilip ortaya konulması sonucunu doğursa da aslında hükümetin yasamayı etkileme araçlarından biridir.²⁰⁵ Çünkü bazı durumlarda kabinenin faaliyetlerine devam edebilmesi için, meclis

²⁰¹ Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 263; Örneğin 1986 tarihinde Thatcher Hükümetinin *Alışveriş Kanun Tasarısı* (Shops Bill) Avam Kamarası'ndan geçmemiştir. Yani Thatcher Hükümeti, Avam Kamarası'nda başarısız olmuştur. Fakat bu duruma karşın hükümet istifa etmemiştir. Loveland'a göre bu durum, bir konunun, (hükümet kanun tasarısını geçirmede başarısız olsa dahi) hükümetin istifasını gerektirecek kadar önemli olmadığını söylemekten başka bir şey değildir. Bkz.: Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 263.

²⁰² Loveland, **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, s. 263.

²⁰³ Güneş, **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, s. 94.

²⁰⁴ Fransa (AY. 49/1,3,4), Almanya (AY. 68/1), Belçika (AY. 96), Portekiz (AY. 193/1), Yunanistan (AY. 84/1).

²⁰⁵ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 516.

tarafından desteklenip desteklenmediğini bilmesi gerekmekte ve kabinenin güven tazeleme ihtiyacı söz konusu olabilmektedir.²⁰⁶

Fransa’da Anayasanın 49/1. maddesinde göre kabine, ulusal meclise hükümetin programını ve genel politikasını sunarak güvenoyu isteminde bulunabilir.²⁰⁷ Kabinenin güvenoyu isteği, başbakanın, kabine ile görüşmesinden sonra alınmaktadır. Güvenoyunun kabulü için meclisin basit çoğunluğunun olumlu yönde oy kullanması yeterlidir. Bu güvenoyu isteği genellikle yeni yasama çoğunluklarının oluşması, gerekli reformların yapılması için yasama çoğunluğunun aranması veya güçsüz başbakanın gücünü artırmak istemesi durumlarında söz konusu olmaktadır.²⁰⁸ Ancak şunu belirtelim ki şimdiye kadar hiçbir kabine, bu oylama nedeniyle hükümetten düşmemiştir.²⁰⁹ Ayrıca ilgili güvenoyu mekanizması, -özellikle “*kohabitasyon*” dönemlerinde- başbakanın, devlet başkanına karşı değil, parlamentoya karşı sorumlu olduğunu göstermesi ve parlamentonun desteğini arkasına alması bakımından önem arz etmektedir.²¹⁰ Almanya’da ise Anayasanın 68/1. maddesine göre şansölye, federal meclisten güvenoyu isteminde bulunabilir.²¹¹ Eğer federal meclis üyelerinin çoğunluğunun oyuyla şansölyenin güvenoyu istemi kabul edilmezse, şansölye, devlet başkanına federal meclisi feshetmesini önerebilir. Ancak federal meclisin feshi, devlet başkanının iradesine bağlıdır ve federal meclis oylarının çoğunluğuyla yeni şansölye seçilmesi durumunda devlet başkanının fesih hakkı düşmektedir.

Hükümetin yasamadan diğer bir güven istemi, ihtiyacı olan yasal düzenlemeleri parlamentoya kabul ettirebilmek için kabinenin sahip olduğu farz edilen

²⁰⁶ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 516.

²⁰⁷ Boyron, **The Constitution of France**, s. 80.

²⁰⁸ Nguyen-Duy, “France: Excluding Parliament from Government Formation”, s. 297.

²⁰⁹ Boyron, **The Constitution of France**, s. 80.

²¹⁰ Nguyen-Duy, “France: Excluding Parliament from Government Formation”, s. 298.

²¹¹ Fransa’nın aksine, Almanya’da şansölye, diğer aktörlere danışma ihtiyacı duymadan kendi kararıyla parlamentodan güven isteminde bulunabilmektedir. Bkz.: Steffen Ganghof, Christian Stecker, “Investiture Rules in Germany; Stacking the Deck against Minority Governments”, **Investiture Rules and Government Formation**, Edt.: Björn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 73; Almanya ile Fransa arasında böyle bir farklılığın olmasının temel nedeni Almanya’da hükümet kurulurken yapılan güven oylaması başbakan üzerinden yapıldığı için daha sonraki güven istemlerinin de başbakanın kendisi tarafından alınan karar doğrultusunda yapılabileceği ifade edilebilir.

yasama güveninin ileri sürülmesidir.²¹² Fransa’da Anayasanın 49/3. maddesinde görüldüğü üzere, başbakan, kabinenin görüşünü aldıktan sonra, bir yasal düzenlemenin mecliste kabul edilmesi için hükümetin sorumluluğunu ortaya koyabilir. Başbakanın girişimine karşı, 24 saat içinde Anayasanın 49/2. maddesinde düzenlemiş olan gensoru önergesi verilmezse güven sorunu edilen söz konusu kanun kabul edilmiş sayılır.²¹³ Ancak gensoru önergesi verilmesi halinde, gensoru mekanizması işleyecek ve bunun olumlu sonuçlanması durumunda hükümet düşecek veya aksi durumda yine söz konusu yasal düzenleme kabul edilmiş sayılacaktır. Ayrıca Fransa’da 2008 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile hükümetin bu güven istemine sınırlama getirilmiştir. Buna göre devlet bütçesi ve sosyal sigortalar bütçesi dışındaki kanun teklifleri için bu mekanizma her yasama döneminde yalnızca bir kere kullanılabilir.²¹⁴

İkinci sorumluluk mekanizması, meclisin, gensoru önergesi veya doğrudan bir güvensizlik önergesi yoluyla kabinenin siyasi sorumluluğuna gitmesidir.²¹⁵ Kabinenin var olabilmesi için meclis çoğunluğu gerektiren bütün devletlerde, parlamentoya karşı siyasi sorumluluk söz konusudur. Çift yapılı yürütmeye sahip kabinelerin (parlamentar ve yarı başkanlık), başkanlık sistemindeki kabinelerden ayrılan özelliklerinden biri de bu siyasi sorumluluktur. Bu çalışmamızda çift yapılı yürütme bağlamında değerlendirdiğimiz bütün devletlerdeki kabinelerin parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Yukarıda açıkladığımız üzere, bazı devletlerde kabine, yasamadan güven isteminde bulunabilirken, diğer hepsinde meclisin gensoru önergesiyle veya doğrudan güvensizlik önergesi yoluyla siyasi sorumluluk mekanizmasını başlatma hakkı vardır. Ancak gensoru veya güvensizlik önergesinin verilmesi de kendi içerisinde değişiklik göstermektedir.

Almanya (AY. 67/1, 2), Belçika (AY. 96/2), ve İspanya (AY. 113/2, 3) Anayasalarında *yapıcı güvensizlik oyu* denen yönteme göre kabinenin siyasi sorumluluğuna gidilmektedir.²¹⁶ Buna göre kabineye karşı verilen gensoru veya

²¹² Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 274.

²¹³ Boyron, **The Constitution of France**, s. 81.

²¹⁴ Tınc, **Fransız Anayasa Hukuku**, s. 366-369.

²¹⁵ Loewenstein, **Political Power And The Governmental Process**, s. 196.

²¹⁶ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 842-843.

güvensizlik önergesiyle beraber, yeni başbakan adayının önerilmesi gerekmektedir. Bu üç devlette böyle bir sistemin tercih edilmesi, başbakanın kabinenin meydana gelmesinden önce seçilmesiyle yakından ilişkilidir. Bu devletlerde kabinenin kurulması aşamasında güvenoyu başbakan üzerinden yapılmaktadır. Kabinenin görevine son verilmek istediğinde, yine başbakan üzerinden güvensizlik önergesi verilerek, meclise yeni başbakan önerisi sunulmaktadır. Böylece kabinenin görevi başlaması ve görevinin son bulması yönteminde paralellik söz konusu olmaktadır. Ayrıca Almanya ve Belçika’da güvensizlik önergesi yalnızca başbakana karşı verilebilmekte, tek başına bir bakana karşı güvensizlik önergesi verilememektedir.²¹⁷

Yapıcı güvensizlik oylaması, yasama dönemi içerisinde parlamentoda yeni çoğunluk oluşması halinde tekrardan seçim yapılmasına alternatif oluşturabilir. Eğer güvensizlik oylaması başarılı olursa yeni seçilen kabineye ilişkin tekrar güven oylaması yapılmasına gerek kalmamaktadır.²¹⁸ Son olarak şunu ifade edelim ki yapıcı güvensizlik mekanizması, rasyonelleştirilmiş parlamenterizmin aracı olarak düşünülmektedir. Çünkü başbakanın halefi olmadan görevine son verilememesi, onun parlamento tarafından düşürülmesini zorlaştıran ve onu güçlendiren bir kuraldır.²¹⁹

Çalışma kapsamındaki çift yapıyı yürütmeye sahip diğer devletlerde gensoru önergesi ve güvensizlik oyu yoluyla hükümetin sorumluluğuna gidilmesi

²¹⁷ André, Depauw, Deschouwer, “Changing Investiture Rules in Belgium”, s. 53; Ganghof, Stecker, “Investiture Rules in Germany; Stacking the Deck against Minority Governments”, s. 72.

²¹⁸ Ganghof, Stecker, “Investiture Rules in Germany; Stacking the Deck against Minority Governments”, s. 73; Yapıcı güvensizlik oylamasının gereği olarak güvensizlik oyuyla beraber bir alternatif başbakan önerisinde de bulunulduğundan, bu mekanizmada hükümetin kurulmasında gerekli olan güvenoyu (*investiture*) ile gensoru önergesi aynı oylamada yapılır. Yani görevdeki başbakana verilen güvensizlik oyu ile halef olan başbakana güvenoyu verilmektedir. Bkz.: Natalia Ajenjo, “Why Minority Governments in Spain? How the Party System Undermines Investiture Rules”, **Investiture Rules and Government Formation**, Edt.: Björn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 157.

²¹⁹ Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem**, s. 40; Ackerman, yine aynı yönde yapıcı güvensizlik oyunu değerlendirmiştir. Ackerman’a göre yapıcı güvensizlik oyunu kabul etmiş sistemler, basit bir şekilde kabineyi görevden alamazlar. Eski başbakanın görevden alınabilmesi için muhalefetin yeni bir başbakan üzerinde uzlaşarak hükümeti seçmesi gerekmektedir. Bu ise normal güvensizlik oyuyla kabineyi görevden almaktan daha zordur. Çünkü parlamentoda bulunan aşırı sağ ve sol partilerin merkezci bir kabine aleyhine oy kullanması, yeni seçilecek olan kabine üzerinde uzlaşmaya varmasından daha kolaydır. Bkz.: Bruce Ackerman, “The New Separation of Powers”, **Harvard Law Review**, Vol. 113, No. 3, 2000, s. 654.

benimsenmiştir.²²⁰ Buna göre İtalya, Fransa, Yunanistan ve Portekiz’de doğrudan güvensizlik önergesi verilmesi yerine ilk başta gensoru önergesinin verilmesi tercih edilmiştir. İtalya ve Fransa’da meclis üyelerinin en az onda biri, Portekiz’de meclis üyelerinin dörtte biri, Yunanistan’da ise meclis üyelerinin altıda biri gensoru önergesi verebilmektedir. Önergenin verilmesinden sonra belirli sürenin geçmesi (soğuma süresi) gerekmekte ve bu süreden sonra oylama yapılarak hükümetin düşüp düşmeyeceğine karar verilmektedir. Diğer devletlerde ise kabinenin düşürülmesi için doğrudan güvensizlik oyunun verilmesi kabul edilmektedir.²²¹

4. Kabinenin İcrai Nitelikte Karar Alması

Hükümet sistemlerinde yürütme organının temel işlevi “*politika oluşturma*” (*policy-making*) ve oluşturulan bu politikanın uygulanmasına “*karar verme*”dir.²²² (*decision-making*) Bu yetkilerin kullanımı hükümet sistemlerine göre yürütme içerisinde ayrılabilir. Buna göre parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki kabineler hem politika oluşturma hem de oluşturulan politikanın uygulanmasına karar

²²⁰ İngiltere, İtalya (AY. 94), Avusturya (AY. 74), Fransa (AY. 49), Portekiz (AY. 194), Yunanistan (AY. 84), İsveç (AY. 6/7), Japonya (AY. 69), Danimarka (AY. 15), Norveç (AY. 15), Finlandiya (AY. 60, 43, 44). Hollanda’da güvensizlik oylamasına ilişkin Anayasa’da ve diğer yasal düzenlemelerde herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Resmi bir düzenlemenin olmaması nedeniyle Hollanda’da kabinenin meydana gelmesi ve kabinenin feshedilmesi esas olarak gayri resmi siyasi geleneklere dayanmaktadır. Bkz.: André Krouwel, Jelle Koedam, “Parliamentary Parties in the Netherlands: Informal Investiture Behind Closed Doors”, **Investiture Rules and Government Formation**, Edt.: Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 254; Buna göre Hollanda’da kabine ve bakanlar parlamentonun güvenine sahip olmalıdır. Uygulamada, bu yalnızca Temsilciler Meclisi için geçerlidir. Parlamento, gensoru önergesini kabul ederek hükümete olan bu güveni geri alabilir. Tek bir bakan veya bir bütün olarak hükümet, parlamentoda çoğunluğun güvenine sahip değilse, istifa etmek zorundadır. Parlamento ile bir ihtilaf olması durumunda, kabine genellikle krala istifasını sunar. Bkz.:

<https://www.government.nl/topics/parliament/relationship-between-government-and-parliament>,

(Çevrimiçi: 13/2/2021); Benzer şekilde İzlanda Anayasası’nda güvensizlik ve gensoru oylamasına ilişkin hüküm bulunmamaktadır. Fakat uygulamada hükümetin toplu olarak veya tek tek bakanlarında güvensizlik oylaması neticesinden görevinden alınacağına ilişkin teamül bulunmaktadır. Bkz.: Kristinnsson, “More safe than sound? Cabinet ministers in Iceland”, s. 199.

²²¹ Avusturya (AY. 74), İsveç (AY. 6/7), Japonya (AY. 69), Danimarka (AY. 15), Norveç (AY. 15), Finlandiya (AY. 60, 43, 44), İngiltere, Hollanda, İzlanda.

²²² Aslında politika oluşturma ve oluşturulan politikanın uygulanmasına karar verme bir süreci ifade etmektedir. Örneğin, Forman ve Baldwin bu sürecin “*politikanın filizlenmesi*”, “*politikanın oluşturulması*”, “*karar verme*”, “*politikanın uygulanması*” ve “*politikanın icrası*” olmak üzere beş aşamada gerçekleştiğini ileri sürmüşlerdir. Bkz.: F.N. Forman, N.D.J. Baldwin, **Mastering British Politics**, Third Edition, London, Macmillan, 1996, s. 426.

verme yetkilerine sahipken, başkanlık sistemindeki kabineler, oluşturulan politikanın uygulanmasına karar verme yetkisine sahip değildir.

Ancak parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki kabinelerin kendi aralarında farkları bulunmaktadır.²²³ Çünkü parlamenter sistemde yürütmenin bir kanadını yetkili ve sorumlu olan kabine oluştururken diğer kanadını yetkisiz ve sorumsuz devlet başkanı oluşturmaktadır. Oysa yarı başkanlık sisteminde hem devlet başkanının hem de kabinenin yürütmeye ilişkin yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Zaten yarı başkanlık sisteminin, parlamenter sistemden ayrılan en temel özelliği, devlet başkanının da yürütmeye ilişkin yetkilerinin olmasıdır. Bundan ötürü bu başlıkta parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki kabinelerin icrai karar almalarına ilişkin değerlendirmeler ayrı ayrı yapılacaktır.

İlk olarak icrai karar alınması bakımından *parlamenter sistemdeki* kabineleri incelediğimizde, tarihsel süreç içerisinde yürütmeye kabine ve devlet başkanının konumu sebebiyle “*monist*” ve “*düalist*” parlamenter sistemler ortaya çıkmıştır.²²⁴ Özellikle İngiltere’de yaşanan tarihi süreç içerisinde “*düalist*” parlamenter sistemden “*monist*” parlamenter sisteme geçişle beraber, kabinenin siyasal sistemdeki gücü de belirginleşmiştir.²²⁵ “*Düalist*” parlamenter sistem, sınırlı monarşiden modern demokrasiye geçiş aşamasında görülmüştür. Bu sistemin temel özelliği, devlet başkanının aktif politikaya müdahil olmasıdır. Devlet başkanının aktif politikaya müdahil olması ise iki araçla sağlanabilmektedir. Bu araçlardan biri olan fesih yetkisine göre, devlet başkanı herhangi koşula ve hükümetin kabulüne bağlı olmaksızın meclisi tek başına alacağı kararlar feshedebilir. Diğer ise bakanların hem devlet başkanına hem de meclise karşı çifte sorumluluğunun olmasıdır.²²⁶

“*Düalist*” parlamenter sistem şekli, modern demokrasilerde yer almamakla birlikte belli bir dönemin eseri olarak kalmaktadır. Walter Bagehot’un 1867 yılında yayınlanan “*The English Constitution*” isimli eserindeki açıklamalarından anlaşıldığı

²²³ Serap YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, 4. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2017, s. 102.

²²⁴ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 524.

²²⁵ Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 51.

²²⁶ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 524.

kadarıyla İngiltere’de “*düalist*” parlamentarizme rastlanılmaktadır. Buna göre Bagehot’un eseri yazdığı dönemin yüzyıl öncesinde kraliyet, bakanları istediği gibi seçme yetkisine sahipken, 1867 yılı itibarıyla artık politika bakımından böyle seçeneği kalmamıştır.²²⁷ Örneğin, ilk başbakan olarak düşünülen Sir Robert Walpole, uzun görev süresi boyunca sadece parlamentoyu değil, aynı zamanda kraliyeti de idare etmek zorunda kalmıştır. O dönemde halk, parlamento üyelerini seçerek İngiliz politikasını belirlerken, kraliyet İngiliz bakanlarını seçmekteydi. Kraliyetin yapmış olduğu bu seçim, şimdiki gibi sadece isim belirlemekten ziyade, kendisine bağlı birer hizmetli seçimi olmaktaydı.²²⁸

“*Monist*” parlamenter sistem ise parlamenter sistemin gelişmesindeki en son aşama olup devlet başkanı aktif politikanın dışarısında tutulmuştur.²²⁹ “*Monist*” parlamenter sistemde yürütmenin iki yapıli özelliği ortadan kalkmamış, ancak uygulamada siyasi iradenin belirlenmesi kabine üzerine bırakılmıştır.²³⁰ Günümüzde artık İngiliz siyasal sisteminde kabinenin gücünü tartışan ve aksini iddia eden pek bir yazar kalmamıştır.²³¹ Bu bağlamda Sir Ivor Jennings, 1969 yılında yayımlanan “*Cabinet Government*” isimli eserinde “*kabinenin her zaman son sözü söylediğini*” belirtmiştir.²³² Jennings, yine aynı eserinde kabinenin ulusal politikayı yöneten organ olduğunu ve yasamada çoğunluğu elinde bulunduran partinin yönetici kadrosunun, Avam Kamarası üzerindeki kontrolüyle kabinenin bu politikayı sürdürebildiğini söylemiştir.²³³

Günümüzde parlamenter sistemlerde kabinenin hükümetin siyasetini belirlemede ve yürütme fonksiyonunu kullanmada tek yetkili ve sorumlu olduğu kabul

²²⁷ Bagehot, *The English Constitution*, s. 14.

²²⁸ Başka bir örnek ise IV. William döneminde yaşanmıştır. IV. William, başbakanlıktan istifa eden Earl Grey’in yerine deneyimsiz Lord Melbourn’u atamıştır. Böylece Melbourn birkaç rakipten sadece biriyken Whig partisinin başına geçmiştir. Bkz.: Bagehot, *The English Constitution*, s. 14.

²²⁹ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 525.

²³⁰ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 524.

²³¹ Turhan, *Hükümet Sistemleri*, s. 51.

²³² Jennings, *Cabinet Government*, s. 153; Turhan, *Hükümet Sistemleri*, s. 51.

²³³ Jennings, *Cabinet Government*, s. 228.

edilirken, devlet başkanının ise siyasal bakımdan yetkisiz²³⁴ ve sorumsuz²³⁵ olduğu genel kabulü hakimdir. Bu bağlamda devlet başkanının yaptığı işlemlerin hükümetin sorumlu kanadının üyeleri tarafından imzalanması modern parlamenter sistemi, başkanlık sisteminden ayıran önemli bir özelliktir. Karşı imzanın amacı, siyasal olarak sorumsuz olan devlet başkanının yaptığı işlemlerin sorumluluğunun, parlamento önünde siyasal sorumluluğu bulunan kabine tarafından üstlenilmesidir. Buna göre devlet başkanının yapmış olduğu işleme imza koyan bakan ya da başbakan siyasal olarak parlamento önünde sorumlu olmaktadır.²³⁶

Netice itibarıyla artık parlamenter sistemde kabine yürütmenin “*genel karar organı*”dır. Kabine, yasama ve yargı fonksiyonuna giren işlemleri yapmamak ve ayrıca münhasıran devlet başkanına ait yetkileri kullanmamak şartıyla yürütme fonksiyonu alanına giren her işlemi yapabilir.²³⁷ Bundan dolayı kabinenin anayasa ve kanunlar tarafından ayrıca yetkilendirilmesine gerek yoktur. Yani anayasa ve kanun ile yürütme alanına giren yetkinin kullanılması, kabineden ayrı başka bir organa verilmedikçe, bu yetkinin kullanılmasında kabine yetkili ve sorumludur.²³⁸ Bu kural, parlamenter sistemin ortaya çıktığı ve geliştiği İngiltere’de 19. yüzyılın ikinci yarısından beri uygulanmaktadır.²³⁹ Bununla birlikte, parlamenter sistem ile yönetilen devletlerin anayasaları incelendiğinde bazı anayasalarda yürütme yetkisinin açıkça kabine tarafından kullanılacağı ifade edilmiştir.²⁴⁰

²³⁴ Buna göre İngiltere’de kraliçe sadece anayasanın onurlu kısmının başındayken, başbakan, etkili kısmın başındadır. Bir söze göre “*Kraliyet, “şeref pınarı” dır, ancak Hazine, ticaretin baharıdır*”. Bkz.: Bagehot, **The English Constitution**, s. 15.

²³⁵ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 506.

²³⁶ Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 51-52; Danimarka (Mad. 14), İtalya (Mad. 89), Belçika (Mad. 106), Almanya (Mad. 58), İspanya (Mad. 64), Yunanistan (Mad. 35), Hollanda (Mad. 47), Norveç (Mad. 31)’te karşı imza kuralı açıkça yer almıştır. Japon Anayasası’nda ise karşı imza kuralı açık bir şekilde yer almasa da Anayasanın 3. maddesinde devletle ilgili konularda imparatorun tüm işlemlerinin kabinenin tavsiyesi ve onayı gerekeceği belirtilmiş ve bu işlemlerden kabinenin sorumlu olacağı hükmü yer almıştır.

²³⁷ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 274.

²³⁸ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 274.

²³⁹ Bagehot, **The English Constitution**, s. 14.

²⁴⁰ Örneğin, Danimarka Anayasası’na göre bakanlar hükümetin işlerinin yürütülmesinden sorumludur. (AY. 13/2) Japon Anayasası’na göre yürütme yetkisi kabineye verilir. (AY. 65) Yunanistan Anayasası’na göre kabine, ülkenin genel politikasını Anayasa ve kanun hükümlerine göre belirler ve yönetir. (AY. 82) Hollanda Anayasası’na göre, kabine, genel hükümet politikasını değerlendirir ve karar verir. (AY. 45)

Yarı başkanlık sisteminde kabinenin icrai karar alabilmesine dair değerlendirme yapılmak istendiğinde yürütme yetkisinin kullanımında kabine ve devlet başkanının yetki ve sorumluluklarının olduğu görülmektedir. Aslında ilk bakışta parlamenter sisteme benzer unsurlara ve kurumsal mekanizmalara sahip görünen yarı başkanlık sistemi, devlet başkanının, halk tarafından doğrudan seçilmesi ve yürütme alanında geniş yetkilere sahip olması bakımından parlamenter sistemden ayrılmaktadır.²⁴¹ Bu bağlamda Fransız Anayasası'nda yürütmede yer alan devlet başkanı ve kabine arasındaki görev ve sorumlulukların dağılımı bakımından belirsiz alanlar olması nedeniyle yürütme içerisinde devlet başkanı ile hükümetin başı olan başbakan arasında çatışmalar mümkün gözükmemektedir.²⁴² Çalışmanın bu kısmında da kabinenin icrai karar alıp alamayacağını tespiti, devlet başkanının yürütmeye ilişkin hangi yetkilere sahip olduğu üzerinden yapılacaktır. Yani yürütme fonksiyonunun kullanımına ilişkin devlet başkanının yetkilerinin tespiti yapılarak kalan yetkilerin başbakan ve kabinesi tarafından kullanıldığı kabul edilecektir.

Devlet başkanının hangi yetkilere sahip olduğu konusunda Fransız literatüründe iki görüş ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki Fransızca “*le pouvoir d'État*”, İngilizce ise “*state power*” olarak ifade edilen ve çalışmada “*devlet iktidarı*” olarak çevrilen görüştür.²⁴³ “*Devlet iktidarı*” tezinin özü, devlet başkanının sahip olduğu yetkilerin yapısal olarak garanti altına alınmış olmasıdır. Devlet başkanı, sahip olduğu yetkiler bakımından parlamento çoğunluğunun desteğine bağlı olmayıp, yetkilerini siyasal rejimin örgütlenmesinden elde etmektedir.²⁴⁴ Buna göre 1958 Anayasasının oluşturduğu sistem, devlet başkanının halkla ilişkisi, üst kademe kamu görevlilerini ataması, yargı, güvenlik ve medya olmak üzere, altı yönden devlet başkanının yetkisini

²⁴¹ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, s. 94

²⁴² Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 58-59.

²⁴³ Robert Elgie, “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, **Public Administration**, Vol. 74, 1996, s. 276; Bu tez, Fransız anayasa hukukçusu Georges Burdeau'nun 1959'da yayınlanan makalesinden türetilmiştir. Buna göre Beşinci Cumhuriyet ile devlet yeniden kurulmuştur. Devlet iktidarı, bir bireyde ya da siyasal partide değil, ulusun tamamını temsil eden devlet başkanlığında teşekkül etmiştir. Devlet başkanı, ülkenin uzun dönem geleceği ile ilgili karar vermekten sorumlu olup Fransa'nın kaderini korumakla görevlendirilmiştir. Bkz.: Elgie, “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, s. 277.

²⁴⁴ Elgie, “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, s. 277.

güvence altına almıştır. Bu durumlarda devlet başkanının yetkilerinin kaynağı parlamento çoğunluğundan bağımsızdır.²⁴⁵

Olağan dönemlerde uygulanacak olan Fransız Anayasasının 5. maddesine göre, *“Devlet Başkanı, Anayasaya saygı duyulmasını sağlar. Hakemlik yetkisiyle, kamu makamlarının düzgün çalışmasını ve devletin devamlılığını temin eder. Ulusal bağımsızlığın, ülkenin bütünlüğünün ve antlaşmalara saygının garantörüdür.”* Burdeau, bu maddeyi devlet başkanının meclis çoğunluğuna ihtiyaç duymadan icrai karar alabilmesi şeklinde yorumlamıştır.²⁴⁶ Diğer taraftan Anayasanın 20. maddesinde hükümetin ulusal politikalara ilişkin kararları alacağı, ulusu yöneteceği ve idareyi ve silahlı kuvvetleri elinde bulunduracağı belirtilmiştir.²⁴⁷ Bu durumun aksine 5. maddenin mevcut yorumundan başka, Anayasanın hiçbir yerinde normal zamanlarda devlet başkanının hükümetin siyasetinden sorumlu olacağı belirtilmemiştir.²⁴⁸ Burdeau’nun yorumuyla Fransız Anayasasının 20. maddesi, beraber değerlendirildiğinde Fransa’da devlet başkanı ve kabine arasındaki yürütme fonksiyonun kullanımında ortaya çıkan muğlaklık biraz daha netleşmektedir. Bu hükümler birlikte yorumlanarak dışişleri ve güvenlik politikasının devlet başkanının yetki alanında olduğu, geri kalan diğer yürütme yetkisinin ise başbakan ve kabinesi tarafından kullanılacağı kabul edilmektedir.²⁴⁹

Özellikle Fransa’da 1986-1988 yılları arasında yaşanan *“kohabitsiyon”* döneminde devlet başkanının sahip olduğu yetkilerin sadece meclis çoğunluğuyla açıklanamayacağı ortaya konulmuştur. Bu dönemde meclis çoğunluğunu, devlet başkanına muhalif olan partiler oluşturmalarına rağmen, devlet başkanı yukarıda belirttiğimiz iki alanda yürütme yetkisini kullanmayı sürdürmeye devam etmiştir.²⁵⁰ Örneğin, ticaret ve güvenlik konularının konuşulacağı 1986 Tokyo zirvesine devlet başkanı François Mitterrand, başbakan Jacques Chirac’tan bir gün önce giderek devleti

²⁴⁵ Elgie, “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, s. 277.

²⁴⁶ Elgie, “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, s. 277.

²⁴⁷ Ayrıca Fransız Anayasasının 21. maddesinde hükümet faaliyetlerinin başbakan tarafından yerine getirileceği ve ulusal savunmadan dolayı sorumlu olacağı düzenlenmiştir.

²⁴⁸ Elgie, Machin, “France: The Limits to Prime-ministerial Government in a Semi-presidential System”, s. 62-63.

²⁴⁹ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 60.

²⁵⁰ Elgie, “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, s. 281.

temsilen açılış toplantısına katılmış ve ertesi gün güvenlik ve terörizm konularındaki toplantılara yine tek başına katılmıştır. Başbakan Chirac ise sadece ticaret konularında yapılan toplantılara katılmıştır. Benzer şekilde ertesi yıl Venedik'te düzenlenen zirveye katılan Chirac, ticaret konularındaki toplantılara katılmış, fakat zirvenin sembolik ve güvenlikle ilgili olan toplantılarına katılmayarak ertelemiştir.²⁵¹

Fransa'da devlet başkanının yetkilerinin neler olduğunu dair ileri sürülen ikinci görüş ise “*çoğunluk iktidarı*” tezidir. Duverger'in çalışmalarından çıkarılan bu görüşe göre, devlet başkanının yetkisi, parlamento çoğunluğunun oluşumuna ve devlet başkanının çoğunluk ile olan ilişkisine bağlıdır. Duverger'in ve onu destekleyenlerin diğer bir iddiası, birinci görüşün aksine devlet başkanının yetkilerinin yapısal yönünün belirlenemez olduğudur.²⁵² Bu görüş kapsamında devlet başkanının parlamentodaki temsilcilerin desteğine sahip olup olmaması bakımından üç ihtimal ileri sürülmüştür. Birinci ihtimal parlamentoda bir çoğunluğun mevcut olması ve bu çoğunluğun devlet başkanını desteklemesidir.²⁵³ Bu durumda yürütme yetkisi devlet başkanının eline geçmektedir.²⁵⁴ İkinci ihtimal parlamento çoğunluğunun devlet başkanına karşı olmasıdır. Bu durumda “*kohabitsyon*” denilen dönem oluşmakta, devlet başkanının yetkileri azalmaktadır.²⁵⁵ Böylece yürütme yetkisi, daha fazla başbakan ve kabinesi tarafından kullanılmaktadır. Son ihtimal ise mecliste herhangi çoğunluğun olmamasıdır. Bu durumda hükümetin mecliste bulunan değişken ve istikrarsız çoğunluğa güvenmesi gerekmekte ve bu nedenle devlet başkanının yetkileri de belirsiz bir hal almaktadır.²⁵⁶

²⁵¹ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 60-61.

²⁵² Elgie, “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, s. 281-283.

²⁵³ Elgie, “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, s. 283; Linz'e göre yarı başkanlık sistemi için en uygun koşullar; devlet başkanının meclisteki büyük partinin başkanı veya çok etkili bir üyesi olması ve devlet başkanının mensubu olduğu bu partinin tek başına ya da koalisyon yöntemiyle meclisin çoğunluğunu elde etmesi durumudur. Bkz.: Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference”, s. 54.

²⁵⁴ Elgie, “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, s. 283; Çünkü devlet başkanının meclis çoğunluğunun desteğini alması, kendisine sadık olan ve kendi politik isteği doğrultusunda faaliyet gösteren bir başbakan atamasına izin vermektedir. Bkz.: Elgie, “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, s. 283.

²⁵⁵ Elgie, “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, s. 284.

²⁵⁶ Elgie, “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, s. 285.

Fransa’da devlet başkanının yetkilerine ilişkin iki değişik teorinin ortaya çıkmasının nedeni, anayasa hukukçuları ve siyaset bilimcilerinin yaklaşım tarzındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Çünkü anayasa hukuku, siyasal olayları ve siyasal iktidarı normatif açıdan ve normatif yönüyle ele alırken siyaset bilimi olgusal olarak ele almaktadır.²⁵⁷ Bu iki görüşe de katılmakla beraber, Anayasanın 5. ve 20. maddelerinin beraber yorumlamasıyla sunulmuş olunan “*devlet iktidarı*” tezi, devlet başkanının siyasal olarak güçsüz olduğu “*kohabitation*” döneminde de kabul görmüş ve uygulanmıştır. Bu bağlamda devlet başkanı, olağan dönemde parlamento çoğunluğuna ve kabine üyelerinin karşı imzasına²⁵⁸ ihtiyaç duymadan şu alanlarda yürütme yetkisini tek başına kullanabilir: Aynı yıl içerisinde bir kere olmak üzere parlamentoyu feshedebilir. Anayasaya aykırı gördüğü yasa ve uluslararası sözleşmeler bakımından Anayasa Konseyine başvurur. Anayasa Konseyi başkanı ve Konseyin üç üyesini atar. Parlamento’ya mesaj gönderir. Kabinede görüşülen kararname ve diğer düzenleyici işlemleri imzalamayı reddedebilir.²⁵⁹ Dışişleri ve güvenlik alanlarında devleti temsil eder ve bu alanlarda yürütme yetkisini kullanır. Bunlar haricindeki yürütmeye dair diğer yetkiler ya karşı imza kuralına tabidir ya da başbakan ve kabinesi tarafından kullanılır.²⁶⁰ Netice itibarıyla yarı başkanlık sisteminin temel prototipi olan Fransız uygulamasında kabinenin icrai karar alma yetkisinin olduğunu söylenebiliriz.

Çalışmanın kapsamına giren ve literatürde yarı başkanlık olarak sayılan diğer devletler, Avusturya, Finlandiya, İzlanda ve Portekiz’dir. Bu devletlerin anayasalarında devlet başkanına verilen yetkilerin sınıflandırılması oldukça farklılık göstermektedir. Ayrıca ilgili devletlerin anayasalarında yer alan yetkiler ile devlet başkanının fiili olarak kullandığı yetkiler genellikle örtüşmemektedir.²⁶¹ Yani Fransa

²⁵⁷ Anayurt, **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, s. 97.

²⁵⁸ Fransız anayasasında karşı imza kuralı madde 19’da düzenlenmiştir. Buna göre “*Devlet başkanının, 8’inci maddenin birinci fıkrası, 11, 12, 16, 18, 54 ve 61’inci maddelerde öngörülenler dışındaki işlemleri, başbakan ve gerektiğinde ilgili bakanlar tarafından imzalanır*”.

²⁵⁹ İlk dört madde Duverger’in çalışmasından alınmıştır. Bkz.: Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, s. 170.

²⁶⁰ Şunu ayrıca belirtmekte fayda var ki bu saydığımız yetkiler anayasanın açık metninden ya da yorumlanmasından elde edilmiş olup, parlamento çoğunluğunun devlet başkanını desteklediği dönemde devlet başkanının, başbakan ve kabinesine müdahale imkânı çok kolay olduğu için bu yetkiler fiili olarak çok geniş olmaktadır.

²⁶¹ Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference”, s. 51.

üzerinden genelleme yapma imkânımız bulunmamaktadır. Bundan dolayı bu devletlere ilişkin değerlendirmenin ayrı ayrı yapılması gerekmektedir.

Yarı başkanlık olarak değerlendirilen bu dört devlet, Duverger'in çalışmasına göre alınmıştır.²⁶² Duverger'in yedi ülke üzerinde yaptığı değerlendirmelerde görüldüğü üzere, bu devletlerden üçünde (Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz) devlet başkanı önemli rol oynarken (Fransa'da önemli rol oynama imkânı varken) Avusturya, İrlanda ve İzlanda'da devlet başkanı anayasa tarafından kendisine verilen yetkilerin kullanımında pasif kalmış gücünü gösterememiştir.²⁶³ Avusturya ve İzlanda'ya baktığımızda, bunlar yarı başkanlık sistemi olarak tanımlansa da uygulamada devlet başkanları, parlamenter sistemdeki devlet başkanları gibi davranmaktadır.²⁶⁴ Ayrıca Finlandiya'da 2000 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile devlet başkanının pek çok yetkisi sınırlandırılmıştır.²⁶⁵ Bu nedenle Portekiz hariç bu devletler parlamenter sistem özellikleri göstermekte²⁶⁶ ve yürütme yetkisi, devlet başkanından ziyade başbakan başkanlığındaki kabine tarafından kullanılmaktadır. Yani bu devletlerde kabinenin icrai karar alma yetkisine sahip olduğu söylenebilir.

Portekiz'de ise 1976 Anayasası ile yarı başkanlık sistemine geçilmiştir.²⁶⁷ Ayrıca Anayasa'da sonradan yapılan değişikliklere (1982, 1989, 1992, 1997, 2001,

²⁶² Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government".

²⁶³ Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference", s. 51; Buna ek olarak Kaltefleiter ve diğerleri tarafından yapılan Weimar analizi, benzer kurumların, farklı durumlar altında ve daha spesifik olarak devlet başkanı ve parti sistemi arasındaki ilişki nedeniyle çok farklı bir şekilde çalıştığını göstermiştir. Bkz.: Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference", s. 51; Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", s. 167-177.

²⁶⁴ Bu devletlerde devlet başkanı genel oyla seçilmesine ve kendisine anayasa tarafından verilen yetkiler olmasına rağmen, Almanya, İtalya, İngiltere'deki devlet başkanları gibi davranmakta yani kendisine gelen tüm kararları onaylamaktadır. Bkz.: Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", s. 167.

²⁶⁵ Kabine ile parlamento arasındaki ilişkilerin güçlenmesiyle yürütme yetkisinin kullanımında kabine daha fazla söz sahibi olmuştur. Böylece devlet başkanının rolü, kabinede alınan kararları destekleyici ya da sosyal ve siyasal yaşamda bir uzlaştırıcı haline gelmiştir. Netice itibarıyla Finlandiya'daki hükümet sistemi Batı Avrupa'daki diğer parlamenter sistemlere yaklaşmış ve bu devleti artık yarı başkanlık olarak tanımlamanın neredeyse hiçbir gerekçesi kalmamıştır. Bkz.: Jaakko Nousiainen, "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 2, 2001, s. 105-108.

²⁶⁶ Özsoy Boyunsuz, **Başkanlı Parlamenter Sistem**, s. 91-106.

²⁶⁷ Ana Martins, "Presidential Elements in Government The Portuguese Semi-Presidential System", *European Constitutional Law Review*, Vol. 2, No. 1, 2006, s. 81.

2004, 2005) rağmen hükümet sisteminde köklü değişikliğe gidilmemiştir.²⁶⁸ Portekiz sistemi parlamento, devlet başkanı ve hükümet arasında karşılıklı bağımlılık ilkesine dayanan ve kuvvetler ayrılığı ilkesini uygulayan oldukça karmaşık sistem olarak tanımlanmaktadır.²⁶⁹ Buna göre başbakan, meclis seçimleri sonucuna göre devlet başkanı tarafından atanmakta ve kabine hem meclise hem de devlet başkanına karşı sorumlu olmaktadır (AY. 190). Devlet başkanının yürütmeye ilişkin yetkileri olsa da sistem içerisinde arabulucu olarak düşünülmektedir.²⁷⁰ Bu bağlamda devlet başkanı, hükümetin sorumluluğunda olan devletin genel politikasını belirleme yetkisine doğrudan ya da dolaylı olarak müdahale etmemektedir.²⁷¹ Devlet başkanının dış politikadaki yetkileri bile, bir dereceye kadar parlamento ve hükümet gibi diğer organlara bağlıdır.²⁷² Sonuç olarak Portekiz’de de kabinenin yürütme yetkisini kullanımı bakımından geniş bir alana sahip olduğu ve icrai karar alımına sahip olduğu söylenebilir.

B. Tek Yapılı Yürütme Bakımından Kabinenin Özellikleri

Demokratik yönetim bakımından sınıflandırma yapıldığında günümüzde başkanlık ve meclis hükümeti sistemi tek yapılı yürütme özelliği göstermektedir.²⁷³ Ancak meclis hükümeti sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi ve kurumsal olarak kabine yapısı bulunmadığından bu başlık altında başkanlık sistemindeki kabinenin özellikleri

²⁶⁸ Martins, “Presidential Elements in Government The Portuguese Semi-Presidential System”, s. 96; Ancak şunu da belirtmemiz gerekir ki Portekiz’de 1982 değişiklikleriyle devlet başkanının yetkileri önemli derecede sınırlandırılmıştır. Bkz.: Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 64.

²⁶⁹ Martins, “Presidential Elements in Government The Portuguese Semi-Presidential System”, s. 96; Portekiz’de devlet başkanı, siyasi partilerden bağımsız olarak iki turlu seçim sistemine göre doğrudan halk tarafından seçilmekte, bu durum ona siyasi sistemde negatif ve pozitif siyasi yetkileri kullanma meşruiyeti vermektedir. Bu bağlamda devlet başkanı, başbakanı atama, kanunları veto etme, meclisi feshetme ve hükümeti görevden alma yetkilerine sahiptir. Diğer taraftan meclis, nisbi temsil sistemine göre oluşmakta ve yasama yetkisi ile hükümeti siyasi olarak kontrol etme yetkilerini kullanmaktadır. Ayrıca meclisle devlet başkanının karşılıklı bağımlılıkları önlemek için her iki organın görev süreleri birbiriyle çakışmayacak şekilde düzenlenmiştir. Bkz.: Martins, “Presidential Elements in Government The Portuguese Semi-Presidential System”, s. 97.

²⁷⁰ Martins, “Presidential Elements in Government The Portuguese Semi-Presidential System”, s. 97.

²⁷¹ Martins, “Presidential Elements in Government The Portuguese Semi-Presidential System”, s. 97; Portekiz Anayasasının 182. maddesinde kabinenin ülkenin genel siyasetini yürüteceği açıkça belirtilmiştir. Yine Anayasasının 201. maddesinin birinci fıkrasında başbakanın hükümetin genel politikasına yön vermek ve tüm bakanların faaliyetlerini koordine etmekten ve yönlendirmekten sorumlu olacağı ifade edilmiştir. Ayrıca aynı maddeye göre başbakanın ülkenin iç ve dış politikasının yürütülmesi konularında devlet başkanını bilgilendirmek gibi bir sorumluluğu da bulunmaktadır.

²⁷² Martins, “Presidential Elements in Government The Portuguese Semi-Presidential System”, s. 97.

²⁷³ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 830.

incelenecektir. Kabinenin bu özelliklerinin incelenmesine geçilmeden önce başkanlık sisteminin unsurlarına ve kabinenin yasal dayanaklarına kısaca değinilmesi planlanmaktadır.

ABD’de ortaya çıkan başkanlık sistemi, düşünülerek tasarlanmış rejim tiplerinin ilk örneğidir.²⁷⁴ ABD Anayasasının kabul edilmesiyle başkanlık sistemi ve yazılı anayasacılık kavramları doğmuştur.²⁷⁵ Anayasanın getirmiş olduğu bu hükümet sistemini “*başkanlık sistemi*” olarak ilk tanımlayan gazeteciler olmuştur.²⁷⁶ Sonrasında Walter Bagehot, “*The English Constitution*” isimli eserinde İngiliz hükümet sistemini anlatırken ABD hükümet sistemi ile karşılaştırma yapmış ve bu karşılaştırma esnasında da ABD hükümet sistemi için “*Başkanlık Hükümeti*” terimini kullanmıştır.²⁷⁷

ABD Anayasası ile ortaya çıkan ve Bagehot tarafından akademik olarak isimlendirilen başkanlık sistemi, Güney Amerika’daki devletlerin bağımsızlıklarını kazanmalarıyla birlikte anayasalarında benimsemiş olduğu sistemdir.²⁷⁸ Ancak Güney Amerika başkanlık sistemleri, ABD hükümet sisteminin birebir aynısı olmamıştır.²⁷⁹ Güney Amerikalılar hem anayasalarını yaparken hem de sonraki süreçte ABD uygulamasından ayrı mekanizmaları kabul etmiş ve özellikle yirminci yüzyılda

²⁷⁴ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 5; İngiltere’de ise parlamenter sistem, “*gücün monarktan parlamentolara kademeli devri*” yoluyla evrimsel süreç içerisinde ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda da İngiliz parlamenter sistem geleneği, hükümetin oluşmasında kodifikasyonlara gerek duymamıştır. Dahası, ilk zamanlarda yasama ve yürütme ilişkileri, gayri resmi normlar ve anlayışlar aracılığıyla sürdürülmüştür. Bkz.: Jose Antonio Cheibub, Zachary Elkins, Tom Ginsburg, “Beyond Presidentialism and Parliamentarism”, **British Journal of Political Science**, Vol. 44, No. 3, 2014, s. 529.

²⁷⁵ Cheibub, Elkins, Ginsburg, “Presidentialism and Parliamentarism”, s. 529.

²⁷⁶ Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 32.

²⁷⁷ Bagehot, **The English Constitution**, s. 14; Buna karşılık Woodrow Wilson, ABD hükümet sistemini anlattığı eserinde Bagehot’un kullandığı başkanlık hükümeti yerine “*Kongre Hükümeti*” terimini kullanmayı tercih etmiştir. Bkz.: Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 32.

²⁷⁸ Güney Amerika’daki devletler, Fransız insan hakları formüllerini benimserken, hükümet sistemi bakımından ondan daha az etkilenmişlerdir. İspanyol tarihçi Salvador de Madariaga, 18. yüzyıl demokratik devrimlerini karşılaştırırken Güney Amerikalılar için daha az korku uyandırması nedeniyle ABD devriminin, Avrupa devrimine göre daha etkili olduğunu ifade etmiştir. Bkz.: Rett R. Ludwikoski, “Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot”, **Boston University International Law Journal**, Vol. 21, No.1, 2003, s. 33.

²⁷⁹ Bu devletlerden birçoğu başkanın doğrudan halk tarafından seçimini benimsemişken, diğer bir kısmı en azından ilk başlarda yürütmenin sabit bir süreyle meclis tarafından seçilmesini kabul etmiştir. ABD ve İngiltere demokrasilerinin ilk evrelerinde olduğu gibi, Güney Amerika’da meclis yerel çıkarların seslendirilmesi üzerine tasarlanmıştır. Bkz.: Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 5;

anayasalarda parlamenter sisteme özgü mekanizmalar fazlalaşmıştır. Bundan dolayı literatürde başkanlık sisteminin unsurları üzerinde uzlaşılammıştır.²⁸⁰

Başkanlık sisteminin unsurlarına ilişkin akademik çalışmaların ortak noktası başkanın halk tarafından seçilmesi ve yasamanın güvenine dayalı olmadan belirli süre görev yapmasıdır. Bu iki ana unsurdan sonra, öne çıkan üçüncü unsur ise yürütme organının tek kişiden oluşmasıdır. Yani başkanın hem devletin hem de hükümetin başı olarak yürütme yetkisini kullanmaya sahip olmasıdır. Ancak günümüzde modern devletin gelişmesiyle beraber yürütmenin sorumluluğu artmıştır. Bu nedenle tek kişinin, bu sorumluluğun üstesinden gelmesi mümkün olmadığından başkanın altında ve ona yardımcı olacak kurullar oluşturulmuş ve bu kurullara bazı yetkiler devredilmiştir. Yetki devri, istisnai olmakta ve genellikle anayasalarda diğer kurullara verilen yetkiler tek tek sayılarak çerçevesi çizilmektedir.

Kabine de başkanın yardımcı kurullarından biri olarak düşünülmektedir. Parlamenter sistemin aksine, başkanlık sisteminde kabine, yürütme yetkisini kullanmaktan ziyade, başkana yardımcı olan bir kuruldur. Ancak başkanlık sisteminde kabinenin meydana gelmesi, yapısı, sorumluluğu ve işlevleri bakımından devletlerin anayasalarında değişik mekanizmalar yer almaktadır. Buna göre çalışma kapsamındaki bazı devletlerde başkan tarafından atanan bakanların yasama organınca onaylanması, güvenoyu, gensoru, güvensizlik oylaması gibi parlamenter sisteme özgü mekanizmalar olduğu gibi; kabine başkanı ve kabinenin bazı alanlarda icrai karar

²⁸⁰ Başkanlık sistemi ile ilgili öne çıkan akademik çalışmalarda sistemin unsurları tanımlanmaya çalışılmıştır. Shugart ve Carey, başkanlık sisteminin dört unsuru olduğunu ileri sürmüştür. Buna göre başkanın halk tarafından seçilmesi; başkanın ve meclisin dönemlerinin sabit olması ve karşılıklı güven şartının olmaması; seçilen başkanın yürütmeye ilişkin atamaları yapması ve yönetmesi; başkanın anayasal olarak yasa yapma (kararname çıkarma) yetkisine sahip olmasıdır. Bkz.: Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 19; Lijphart, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve başkanın yasamanın güvenine dayalı olmadan sabit bir süre görev yapması şeklinde iki unsur belirlemiş, ancak yazar tarafından yapılan çalışmasının son baskısında bu iki unsurun yanına yürütmenin tek kişiden oluşması da eklenmiştir. Bkz.: Lijphart, **Demokrasi Modelleri**, s. 144-145; Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 20; Sartori'ye göre başkanın belirli süre için doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi; hükümetin veya yürütmenin, parlamentonun oyuyla ne atanması ne de düşürülmesi; başkanın, yürütme organını yönlendirmesi olmak üzere başkanlık sisteminin üç unsuru vardır. Bkz.: Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s. 115; Son olarak Linz ise yürütme yetkisini kullanan başkanın halk tarafından seçilmesini ve seçimle iş başına gelmiş bir yasama organının var olmasını; başkanın ve parlamentonun sabit bir süre için seçilmesi ve bunların birbirlerinin görevine son verememesini başkanlık sisteminin iki unsuru olarak belirlemiştir. Bkz.: Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference", s. 6.

alabilmesi şeklinde başkanlık sistemindeki devletlerin kendilerine özgü mekanizmaları da gözlenmektedir.²⁸¹ Bu nedenle başkanlık sisteminin iki unsuruna ilişkin soruların kabine bağlamında cevaplanması gerekmektedir.

İlk olarak yasama ve yürütme organlarının birbirinden ayrı şekilde göreve gelmesi ve birbirinin görevine son verememesi, bunların birbiriyle hiçbir etkileşiminin olmaması anlamına mı gelmektedir? Başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığının geçerli olduğu ifade edilmektedir. Ancak kuvvetlerin sert ayrılığı, yasama ve yürütme kuvvetlerinin hiçbir şekilde birbiriyle etkileşim içerisinde olmayacağı manasına gelmemektedir. Kaldı ki, başkanlık sisteminin ilk halinden beri, başkanın yasama organının çıkarmış olduğu yasaları veto yetkisi bulunmakta ve yasama organının da başkanın sunmuş olduğu bütçe kanununu kabul etmeme ve yapmış olduğu atamaları onaylamama yetkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda ayrılmış kuvvetlerin yetki paylaşımı çerçevesinde kabine üzerinden de yasama ve yürütme organının etkileşim içerisinde olması mümkündür. Yürütme organının başı olan başkanın, yasama organının güvensizlik oyu gibi siyasi mekanizmayla görevden alınamadığı ve başkanın kabine üyelerini atama ve görevden alma yetkisinin devam ettiği bütün durumlarda, başkanlık sisteminin ilgili unsurunun karşılandığı varsayılmaktadır. Yasama organının bakan atamalarını onaylamasının, bakanlara karşı gensoru önergesi vermesinin veya

²⁸¹ Cheibub, Elkins ve Ginsburg, yürütmenin yasama içinden çıkması ve güvenoyuna ihtiyacı duyması ya da yasama ve yürütme organlarının ayrı ayrı seçilerek birbirlerinin görevine son verememesi gibi klasik kuvvetler ayrılığı teorisi yerine, altı kategorik ilke belirleyerek değerlendirmede bulunmuşlardır. Bu ilkeler çerçevesinde parlamenter, başkanlık ve yarı başkanlık sistemlerinin 1789 tarihinden 2006 tarihine kadar uygulandığı devletlerde altı kriterin sağlanıp sağlanmadığına bakılarak klasik kuvvetler ayrılığı teorisinin yasama-yürütme ilişkilerine dair yeterli ayırım getirip getirmediği test edilmiştir. Yine bu ilkeler, 1789-2006 tarih aralığında aynı ülke, aynı bölge ve farklı tarihli anayasalara da uygulanmıştır. Yazarlar varmış oldukları sonuçları iki öngörü halinde açıklamışlardır. İlk olarak klasik kavramsallaştırma düzenlemelerinin nispeten az kuramsal seçim sunduğunu ifade etmişlerdir. Bir dereceye kadar, bu toplam etkinin başkanlık ve yarı başkanlık sınıflarının içsel homojenlik derecesini örtbileceğini ifade etmişlerdir. İkinci olarak yasama ve yürütme ilişkileri bakımından var olan uyum eksikliğinin başkanlık anayasaları içerisinde zamanla azaldığını, fakat parlamenter sistemler arasında arttığını gözlemlemişlerdir. Ayrıca yazarlar ilkeleri aynı bölge, aynı ülke veya aynı çağa uyguladıklarında bekledikleri sonucu aldıklarını ifade etmişlerdir. Yazarlara göre aynı dönemde, aynı ülkede veya aynı coğrafi alanda yazılmış anayasaların eşleştirmeleri, farklı dönemlerde, farklı ülkelerde veya farklı coğrafi bölgelerde yazılmış olanlardan daha benzer olma eğilimindedir. Bu bağlamda anayasaların yazıldığı çağı ve bölgeyi bilmek, onların kurumsal dayanaklarının benzerliğini tahmin etmeye, anayasaların sadece aynı sistem içerisinde olduklarını bilmekten daha fazla izin vermektedir. Bkz.: Cheibub, Elkins, Ginsburg, “Presidentialism and Parliamentarism”, s. 518-537;

bakanları güvensizlik oyuyla görevden almasının başka bir hükümet sisteminin oluşmasına neden olmayacağını düşünmekteyiz.

İkinci olarak yürütmenin tek yapılı olması, başkandan ayrı hiç kimsenin yürütmeye ilişkin icrai karar alamaması anlamına mı gelmektedir? Güney Amerika'daki başkanlık sistemlerinde kabineye anayasal olarak sınırlı alanlarda yürütmeye ilişkin icrai karar alma yetkisi verilmiş ve bazı devletlerde kabine başkanı diye bir makam oluşturulmuştur. Ancak sistem içerisinde hükümetin yönetiminin başkanda olması, başkanın, bakanları herhangi yasama girişimine bağlı olmadan atama ve görevden alma yetkisine sahip olması ve son olarak kabinenin icrai karar alma yetkisinin, bütün yürütme alanında olmayıp istisnai olarak sınırı çizilmiş alanda olması, başkanlık sisteminin bu unsurunun ihlal edilmediği iddiasına gerekçe gösterilebilir.

Diğer taraftan bu başlık bakımından önem arz eden konulardan biri de kabinenin anayasal dayanaklarıdır. Buna göre çalışma kapsamındaki devletlerin çoğunluğunda kabinenin anayasal dayanakları bulunmaktadır.²⁸² Görüldüğü üzere, Güney Amerika'da “*kabine*” kavramının yerine kullanılan en yaygın kavram “*bakanlar kurulu*” (*Consejo de Ministros*) olmuş, bundan ayrı olarak “*bakanlar kabinesi*” (*Gabinete de Ministros*), “*hükümet konseyi*” (*Consejo de Gobierno*) ve “*kabine konseyi*” (*Consejo de Gabinete*) kavramları da kullanılmıştır.

Güney Amerika'daki bu anayasal düzenlemelerin aksine, ABD, Şili, Brezilya, Ekvador ve Meksika Anayasalarında kabine veya onun kavramsal karşılığı, kurumsal

²⁸² Arjantin'de Bakanlar Kabinesi “*Gabinete de Ministros*” (AY. 100/II); Bolivya'da Bakanlar Kurulu “*Consejo de Ministros*” (AY. 174/I-3); Kosta Rika'da Hükümet Konseyi “*Consejo de Gobierno*” (AY. 147); Venezuela'da Bakanlar Kabinesi “*Gabinete de Ministros*” (AY. 242); Paraguay'da Bakanlar Kurulu “*Consejo de Ministros*” (AY. 243); Peru'da Bakanlar Kurulu “*Consejo de Ministros*” (AY. 121); Uruguay'da Bakanlar Kurulu “*Consejo de Ministros*” (AY. 160); Dominik Cumhuriyeti'nde Bakanlar Kurulu “*Consejo de Ministros*” (AY. 137); El Salvador'da Bakanlar Kurulu “*Consejo de Ministros*” (AY. 166); Honduras'ta Bakanlar Kurulu “*Consejo de Ministros*” (AY. 252); Guatemala'da Bakanlar Kurulu “*Consejo de Ministros*” (AY. 195); Panama'da Kabine Konseyi “*Consejo de Gabinete*” (AY. 199); Nikaragua'da Bakanlar Kurulu “*Consejo de Ministros*” (AY. 151/3). Bunlara ek olarak Kolombiya'da Ofis Bakanları “*Ministros del Despacho*” (AY. 189/I-1) olarak adlandırılan ve 1991 Kolombiya Anayasasının, “*Constitute Project*” sitesinden elde edilen çevirisinde ise Kabine Bakanları “*Cabinet ministers*” olarak isimlendirilen kabineye yer verildiği görülmektedir. Ancak Kolombiya Anayasasının 212/1. ve 215/1. maddelerinde başkanın alacağı bazı kararlarında doğrudan kabinenin tümü yerine, ilgili bakanların hepsi terimi kullanılarak kabinenin kurumsal kimliğine tam anlamıyla yer verilmediği anlaşılmaktadır.

olarak düzenlenmemiştir.²⁸³ İlk olarak ABD üzerinden değerlendirme yapıldığında, Anayasa’da sadece madde II, bölüm 2’de yürütme bürokrasisinden bahsedilmektedir. Kabinenin toplanmasına ve karar alımına ilişkin herhangi anayasal hüküm yoktur.²⁸⁴ Anayasa’da departman başkanlarından (*bakanlardan*) ve onların kendi departmanlarıyla ilgili olarak başkana tavsiyede bulunacağından söz edilirken, onların toplu olarak hükümet işleriyle ilgili başkana danışmanlık yapmasından bahsedilmemektedir.²⁸⁵ Bu bağlamda ABD’de kabine, Anayasa ve yasa dışında başkan tarafından yaratılmış ve anayasal teamül olarak günümüze kadar gelmiştir.²⁸⁶ Başkan istediği zaman kabine yapısını dağıtabilir veya onu kullanmayı tercih etmeyebilir.²⁸⁷ Bu durum Birleşik Devletler Hükümet Kılavuzu’nda “*kabine bir örf ve âdet yaradılışıdır... başkanın keyfine göre işler*” şeklinde açıklanmıştır.²⁸⁸

²⁸³ William Howard Taft, **Our Chief Magistrate and His Powers**, New York, Columbia University Press, 1916, s. 29.

²⁸⁴ Maria C. Escobar-Lemmon, MaryAnne Borrelli, Michelle M. Taylor-Robinson, “I did it my way: Portfolio allocation in the United States (1969-2013)”, **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martínez-Gallardo, London, Routledge, 2018, s. 24; Bazı yasalarda “*kabine görevlisi*” (cabinet officer) terimi kullanılmış ve Yüksek Mahkeme de bazı kararlarında benzer terimi kullanmıştır. Bkz.: Taft, **Our Chief Magistrate and His Powers**, s. 29; Ayrıca şunu ifade edelim ki “*kabine*”, ilk defa 1907 yılında yürütme departmanlarının başlarının maaşlarının artırılmasına ilişkin yapılan kanun sayesinde yazılı olarak yasal düzenlemenin konusu olmuştur. Bkz.: CRS Report for Congress, “The President’s Cabinet: Evolution, Alternatives, and Proposals for Change”, Specialist in American National Government, September 12, 2000, Dipnot:1.

²⁸⁵ Taft, **Our Chief Magistrate and His Powers**, s. 30

²⁸⁶ 1793’ten günümüze kadarki ABD kabineleri yasal dayanakları olmadan kurulmuş, yasal boşluklar üzerinden işlevlerini yerine getirmiş, bu geleneğe göre varlığını sürdürmüş ve uygulama yoluyla kurumsallaşmıştır. Kabinenin özellikleri zaman, durum, tesadüf ve kişiye göre değişebilmektedir. Normalde bir kurumun yaptırımlarının çerçevesi anayasadan kaynaklanmasına rağmen ABD’de kabine, tamamen teamüle dayanmaktadır. Bu bağlamda ABD kabine yapısı bir dezavantaja sahiptir. Max Weber’in analizi uygulandığında kurumsal yetki, ABD’de gelenekten ziyade yasal düzenlemeler yoluyla meşrulaştırılma eğilimindedir. Anayasanın açık yaptırımları oldukça görünür düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler en üstün yasayla konulmuş bağlayıcı ve sabittir. Bununla birlikte, kurumsal açıdan değerlendirme yapıldığında, teamüllerin, yazılı hukuk kadar, kurum (*institution*) için sağlam temel sağlayabileceği söylenebilir. Ancak ABD siyasi sistemi diğer hukuk sistemlerine nazaran teamül yoluyla yaptırım uygulamaya daha az eğilimlidir. ABD’de yaptırımlar, daha fazla şekilde yasal düzenlemelere dayanmaktadır. Dolayısıyla kabinenin kurumsal gücünün geliştirilmesi istendiğinde, kabinenin kanuni dayanak gibi önemli bir kaynaktan mahrum olması buna fırsat vermeyecektir. Bkz.: Fenno, **The President’s Cabinet**, s. 19.

²⁸⁷ Taft, **Our Chief Magistrate and His Powers**, s. 30

²⁸⁸ Escobar-Lemmon, Borrelli, Taylor-Robinson, “I did it my way: Portfolio allocation in the United States (1969-2013)”, s. 24.

ABD'deki kabine yapısına benzer şekilde anayasal dayanakları olmamasına rağmen Şili,²⁸⁹ Ekvador,²⁹⁰ Brezilya²⁹¹ ve Meksika'da da anayasal teamül olarak kabine kurumunun varlığından bahsedilebilir. Buna göre bu başkanlık sistemlerinde kabine, başkan tarafından atanıp görevden alınan ve başkana karşı sorumlu olan bakanların hepsinden meydana gelmektedir.²⁹² Başkanın bakanlarıyla belli aralıklarda hükümetin genel politikasına ilişkin toplantı yapması ve onların tavsiyesine başvurması kabinenin varlığına işaret etmektedir.

1. Kabinenin Başkan Tarafından Oluşturulması

Başkanlık sistemindeki kabinenin, parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki kabineden ayrılan özelliklerinden biri, başkanın, bakanları yasamaya dayalı olmadan atamasıdır. Kabine, doğrudan başkanın atadığı kişilerden oluşmaktadır.²⁹³ Bunun nedeni, başkanlık sisteminin temel örneğinde, yürütmenin meydana gelmesinin yasama etkisinden ayrılmış olmasıdır.²⁹⁴ Başkanlık sistemlerinde başkana verilen yürütme yetkisi, monarşik bir nitelik taşımakta, ona çalışacağı kişileri seçme bakımından kolaylık sağlamaktadır.²⁹⁵

²⁸⁹ Şili'de kabinenin anayasal ya da yasal bir dayanağı bulunmamaktadır. Kabine, teamül olarak her başkanın politika oluşturma ve politikanın uygulanmasına karar verme biçimiyle bağlantılı şekilde teamül olarak oluşmuştur. Bkz.: Octavio Avendaño, Mireya Dávila, "Together we govern: Portfolio allocation in Chile (1990-2014)", **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martínez-Gallardo, London, Routledge, 2018, s. 97.

²⁹⁰ Ekvador'da kabine, teamül olarak bakanlardan ve başkanın devlet yönetiminde özellikle önemli olduğunu düşündüğü diğer kişilerden oluşmaktadır. Bkz.: Santiago Basabe-Serrano, John Polga-Hecimovich, Andrés Mejía Acosta, "Unilateral, against all odds: Portfolio allocation in Ecuador (1979–2015)", **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martínez-Gallardo, London, Routledge, 2018, s. 186.

²⁹¹ Brezilya'da bakanlar ve bakan statüsündeki sekreterler kabineyi oluşturmaktadır. Bkz.: Magna Inácio, "Presidentially led coalitions: Portfolio allocation in Brazil (1985–2016)", **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martínez-Gallardo, London, Routledge, 2018, s. 116.

²⁹² Gerardo Hernández Naranjo, Jesús Guzmán Castillo, "Diverse profiles within single-party cabinets: Portfolio allocation in Costa Rica (1978-2014)", **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martínez-Gallardo, London, Routledge, 2018, s. 52.

²⁹³ Burada şunu ifade etmeliyiz ki eğer başkan yardımcısı kabinede görev alıyorsa onun durumu farklılık arz etmektedir. Çünkü Güney Amerika'da başkan yardımcılığının bulunduğu devletlerden Venezuela hariç, başkan yardımcıları başkanla beraber doğrudan halk tarafından seçilmektedir.

²⁹⁴ Arend Lijphart, "Presidentialism And Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin Amerika**, Ed. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela, The John Hopkins University Press, 1994, s. 92.

²⁹⁵ Duverger, **Seçimle Gelen Krallar**, s. 92.

Başkanlık sistemindeki kabine atamalarının, başkanın iradesine bağlı olması nedeniyle yasama, bakanları seçme gibi müdahalelerde bulunamamaktadır. Böylece başkanlık sistemlerinin çoğunluğunda başkanlar, kabine üyelerini yasamanın herhangi müdahalesi olmadan atamaktadır.²⁹⁶ Bundan dolayı kabineye atama yapılması süreçlerinde yasamanın yetkili olmasına olumsuz şekilde yaklaşılmaktadır. Eğer yasama, kabineye aday gösterme yetkisine sahipse ilgili sistem başkanlık sistemi olarak kabul edilemeyecektir.²⁹⁷

Diğer taraftan az sayıdaki başkanlık sisteminde kabine üyelerinin atanmasında yasamanın onayı söz konusudur.²⁹⁸ Meclis, bakan olarak atanan kişileri onaylama veya onaylamama yetkisine sahip olabilmektedir. Ancak kabine üyeliği için aday gösterme, yani kabine üyeliği sürecini başlatma yetkisinin başkanlık sisteminde yasamaya verilmesi mümkün değildir. Bu bağlamda başkanlık sisteminde, kabinenin başkan tarafından oluşturulmasına ilişkin olarak şu soruların cevabı aranacaktır: Başkanın yapmış olduğu bakan atamalarında yasamanın müdahalesi var mıdır? Yasamanın bakan atamalarına müdahalesi nerden kaynaklanmaktadır? Parlamenter sistemdeki “*güvenoyu*” ile başkanlık sistemindeki yasama “*onayı*” arasında fark var mıdır?

Başkanlık sisteminde kabine üyelerinin atanması, iki şekilde tasnif edilebilir. İlk olarak başkanın, kabine üyelerini yasamanın herhangi bir müdahalesi olmadan atadığı devletlerdir.²⁹⁹ İlgili devletlerin anayasalarında görüldüğü üzere, başkanlık sisteminde kabine üyelerini kendi takdirine göre atayan başkandır.³⁰⁰ Başkan,

²⁹⁶ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 107; Zaten çoğu başkanlık sisteminde başkan, kabinesini parlamento müdahalesi olmadan oluşturur ve kabine üyelerini de yine bu yöntemle görevden alır. Bkz.: Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference”, s. 30.

²⁹⁷ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 107.

²⁹⁸ Çünkü bu durumda meclisler aktif olarak kabine üyelerini belirleyemeyeceklerdir. Böylece kabine üyeliğine atanmak için meclisin onaylama yetkisinin olması başkanlık sistemi için aranan üçüncü kriteri ihlal etmemektedir. Bkz.: Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 107.

²⁹⁹ Arjantin (AY. 99/I-7), Kosta Rika (AY. 139/I-1), Şili (AY. 32/I-7), Venezuela (AY. 236/I-3), Brezilya (AY. 84/I-1), Ekvador (AY. 147/I-9, 151), Kolombiya (AY. 189/I-1), Paraguay (AY. 238/I-6), Dominik Cumhuriyeti (AY. 128/2-a), El Salvador (AY. 162), Honduras (AY. 245/I-5), Panama (AY. 183/I-1), Guatemala (AY. 183/I-s).

³⁰⁰ Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s. 114; Oysa parlamenter sistemde başbakanın, kabinesiyle ilişkisi başkanlık sisteminden son derece farklıdır. Çünkü parlamenter sistemdeki başbakan kabinesinde yer alan diğer kişilerden farklı bir konuma sahip değildir. Nitekim, kabinede bulunan bakanların bir kısmının mensup olduğu partiler, parlamentoda neredeyse başbakanın kendisi kadar desteğe sahiptir. Diğer bakanlar ise kabinenin görevini sürdürebilmesi için gerekli olan koalisyon

bakanlarını, yasamayı memnun edecek kişilerden atayabilir. Ancak kabine üyeleri, parlamenter ve yarı başkanlık sisteminden farklı olarak yasamanın herhangi müdahalesine bağlı olmadan başkan tarafından atanmaktadır.³⁰¹ Yürütme yetkisine sahip başkan, kabine atamalarını yaparken anayasal olarak herhangi sınırlamaya tabi değildir. Bununla beraber, siyaset bilimi açısından bazı dengeleri göz önünde bulundurabilir.³⁰²

İkinci sıralamamızdaki devletlerde ise başkan, bakanlarını yasama organını göz önünde bulundurarak atamaktadır. Buna göre ABD, Bolivya (mad. 177/I-22, 160/I-9), Nikaragua (AY. 138/I-30, 150/I-6) ve Meksika’da (AY. 89/1-II, 76/1-II) bakanların atanması için yasamanın onayı gerekmektedir, Peru (Mad. 122, 130) ve Uruguay’da (Mad. 174/3-4) kabinenin, başkan tarafından oluşturulduktan sonra, parlamentoya sunulan hükümet politikası üzerinden “*güvenoyu*” almasına dair düzenlemeler bulunmaktadır.

Kabine atamalarının parlamentonun “*tavsiye ve onay*”ına bağlı olduğu temel prototip ABD’dir. Dolayısıyla ilk olarak ABD’deki uygulama incelenip sonrasında ise diğer devletler üzerinden karşılaştırma yapılacaktır. ABD’de kabine, Anayasa’da yer almamakla beraber, 1789’dan günümüze kadar mevcudiyetini sürdürmekte ve kurumsal sistemde önemli rol oynamaktadır.³⁰³ Dahası Anayasa’da bakanların, başkan

partilerinin lideri olabilir. Sonuç olarak, Avrupa’da parlamenter sisteme sahip devletlerin başbakanları, kabineyi her zaman başkanlık sistemine sahip devletlerin başkanlarından çok daha önemli bir kurum olarak görmektedir. Başbakanın göreceli gücü Avrupa sistemleri arasında farklılık gösterse de hiçbir, Amerikan başkanının kabul ettiği mutlak üstünlüğe sahipmiş gibi görünmemektedir. Bkz.: Ackerman, “The New Separation of Powers”, s. 660.

³⁰¹ Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s. 114.

³⁰² Buna göre başkan tarafından yapılan kabine atamaları, başkanın yürütmeye dair stratejilerini anlamak için güzel bir fırsat sunmaktadır. Bkz.: Octiva Amorim Neto, “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, **Presented at the Meeting of the Latin America Studies Association**, The Palmer House Hilton Hotel, 1998, s. 7; Başkan, kabineye yapmış olduğu atamalarla yürütme yetkisini nasıl kullanacağına ya da diğer kuvvetlerle özellikle de yasamayla ilişkileri nasıl sürdüreceğine dair ipuçları verebilmektedir. Bkz.: Amorim Neto, “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, s. 7; Polsby de benzer görüşü ifade etmiştir. Polsby’ye göre genel olarak ABD’de başkanın yapmış olduğu atamalar onun nasıl bir başkanlığa sahip olmayı amaçladığını anlamamıza yardımcı olabilir. Bkz.: Nelson W. Polsby, **Consequences of Party Reform**, Oxford, Oxford University Press, 1983, s. 90.

³⁰³ Amar, “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, s. 43. Ayrıca şunu da ifade edelim ki 1803’te Yüksek Mahkeme, *Marbury v. Madison* davasında ilk defa kabineye ismen atıfta bulunmuştur. William G. Ross, “The Senate’s Constitutional Role in Confirming Cabinet Nominees and Other Executive Officers”, **Syracuse Law Review**, Vol. 48, No. 3, 1998, s. 1130.

tarafından atandıktan sonra, Senatonun onayına tabi olacağına dair açık hüküm de mevcut değildir. Anayasanın II. maddesinin 2. bölümünde başkan tarafından atanan tüm “*Birleşik Devletler görevlilerinin*”, Senatonun “*tavsiye ve onay*”ına tabi olduğu belirtilmiştir.³⁰⁴ Anayasa’daki hükme dayalı olarak Washington’dan beri, üst düzey görevli sayılan bakanların atanmasında Senatonun onayı aranmıştır.

ABD’de bakanların atanması süreci yakından izlendiğinde görüleceği üzere, başkanın önerdiği bakanlar, Senato tarafından nadiren reddedilmektedir.³⁰⁵ Senato, günümüze kadar kabine üyeliği için önerilen bakanlardan yalnızca dokuz tanesinin atamasını onaylamamıştır.³⁰⁶ İkiyüz yıldan uzun süre içerisinde Senatonun bakan atamalarını yalnızca dokuz kere onaylamaması, Senatonun yetkisinin formaliteden ibaret olduğu veya terkedildiği fikrini akıllara getirebilir.³⁰⁷ Ancak Senatonun, Anayasa’dan kaynaklanan “*tavsiye ve onay*” yetkisini, ilk dönemlerden beri diğer atamalarda titiz şekilde kullanması,³⁰⁸ bu yetkinin unutulduğu veya formalite olduğu iddiasını zayıflatmaktadır.

Senatonun, bakan atamalarını sürekli onaylamasının iki nedeni olduğu söylenebilir. İlk olarak başkanların siyasi çatışmadan kaçınmak için Senatonun

³⁰⁴ Ross, “The Senate’s Constitutional Role in Confirming Cabinet Nominees and Other Executive Officers”, s. 1130.

³⁰⁵ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 107. Linz, ABD’de Senatoya verilen bu “*tavsiye ve onay*” yetkisinin sürekli uygulanan kuraldan ziyade, bir istisna olduğunu belirtmektedir. Bkz.: Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference”, s. 30.

³⁰⁶ Anayasa, başkanın yüksek federal makamlara yapmış olduğu atamalarda da Senatonun onayını aramıştır. Buna göre atanan kişiler ancak Senatonun onayıyla göreve başlayabilir. Bu kurala rağmen Senato, geçmiş dönemde başkanın bu atama yetkisine ilişkin onay verip vermeme başkana önemli bir serbestlik tanımıştır. Çünkü yürütme üyeleri başkan için çalışmakta ve onların sergilemiş olduğu performanstan dolayı başkanın sorumluluğu söz konusu olmaktadır. Bununla birlikte Senato şimdiye kadar başkanın dokuz kabine adayına onay vermemiştir. Senatonun onay vermeyerek reddettiği adayların bazılarının ilişkin gerekçesi etikle ilgili endişelerden kaynaklıdır. Diğer adaylar ise Senatonun adayın mizaç olarak veya başka bir şekilde yüksek federal görevde bulunmaya uygun olmadığı şeklindeki kararıyla reddedilmiştir. Bkz.: Richard H. Fallon JR, **The Dynamic Constitution**, Second Edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, s. 270.

³⁰⁷ Güneş, **Parlamentar Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, s. 25. Benzer

³⁰⁸ Örneğin, Savannah’daki donanma pozisyonuna ilişkin başkan tarafından yapılan oldukça nitelikli bir atama, Georgia senatörlerinin farklı bir adayı tercih etmelerinden dolayı Senato tarafından reddedilmiştir. Bunun üzerine George Washington, Senatoya bir mesaj göndererek Senatonun bu eyleminde yeterli nedenlere sahip olduğunu belirtmiş, ancak bu nedenleri fark edemediğini söyleyerek, gelecekte Senatonun aday tercihlerini önceden bildirerek onu bu utancından kurtarmasını istemiştir. Bkz.: Ross, “The Senate’s Constitutional Role in Confirming Cabinet Nominees and Other Executive Officers”, s. 1133.

onayını alabilecek kişileri atamasıdır.³⁰⁹ İkinci olarak ise Senatonun, kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince, başkanın yürütme içerisindeki tek başlılığının farkında olması ve onun çalışacağı ekibi oluşturmaya saygı duymasıdır.³¹⁰ Başkanın, kabinede kendine yakın ekibiyle çalışma hakkına sahip olduğu kabul edildiği takdirde, Senatonun bakan atamalarına dair temel itirazı, ilgili adayların kişilik ve karakter eksikliğine sahip olmaları olacaktır.³¹¹ ABD’de Donald Trump’ın bakan atamalarının Senatodan onay alması, buna örnek gösterilebilir. Trump’ın atamış olduğu bakanların çoğunluğunun hükümette veya devlet bürokrasisinde daha önce deneyimi bulunmaması, Senato tarafından önemli sorun olarak görülmüş olmasına rağmen³¹² söz konusu bakan atamaları Senatonun onayından geçmiştir.³¹³

Başkanın atadığı bakanların parlamento tarafından onaylanmasının diğer yönü ise onay yetkisinin yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim araçlarından biri olarak görülmesidir. Her ne kadar başkanlık sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri birbirlerinden kesin çizgiyle ayrılmış olsa da başkanlık sistemi ile yönetilen bazı devletler, parlamentoya bakanları onaylama yetkisi vererek yasamanın yürütme üzerindeki kontrolünü artırmak istemektedir.³¹⁴ Örneğin, Meksika Anayasası’nda 2014 yılında yapılan değişiklikle bir taraftan parlamentoya onay yetkisi verilmiş, diğer

³⁰⁹ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 109.

³¹⁰ Escobar-Lemmon, Borrelli, Taylor-Robinson, “I did it my way: Portfolio allocation in the United States (1969-2013)”, s. 21.

³¹¹ Örneğin, George Bush, 1989 yılında Savunma Bakanlığına John Tower’i atamak istemiş, fakat Senato bu atamaya onay vermemiştir. Senatoda Tower’a karşı oy kullanan senatörler siyasi bir amaç gütseler de kamuoyuna karşı Tower’ın sosyal aşırılıklarını, içki içmesini ve zamparalıklarını ileri sürerek kendi kararlarını haklı kılmak istemişlerdir. Bkz.: Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 110.

³¹² Örneğin, Devlet ve Hazine Departmanlarına liderlik edecek Rex W. Tillerson ve Steven Mnuchin bile daha önce kamu görevi üstlenmemişlerdi. Bkz.: William G. Ross, “The Senate’s Role in the Confirmation of Executive Officials”, **JURIST – Academic Commentary**, February 2, 2017, <http://jurist.org/forum/2017/02/William-Ross-senate-confirmation.php>, (Çevrimiçi: 08/06/2023).

³¹³ Ross, yapmış olduğu değerlendirmede, ABD Senatosunun başkan tarafından gösterilen tüm adayları onaylayacak gibi görünmesine rağmen, güçlü bir onay sürecinin yürütmede görev yapacak üst düzey görevlilerinin titiz bir karakter ve yetenek standartlarına uymasını sağlamaya yardımcı olacağını belirtmektedir. Bkz.: Ross, “The Senate’s Role in the Confirmation of Executive Officials”.

³¹⁴ Meksika’da 2012 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile parlamentonun, başkanın yapmış olduğu atamalara ilişkin yetkisinin genişletilmesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin zayıflatılması olarak görülmüştür. Buna göre bazı atamaların Senatonun onayına sunulması, Meksika başkanlık sisteminin ABD başkanlık sistemini yorumlamak için kullanılan “*ayrılmış kurumların yetkileri paylaşımı*” formülüyle tanımlanabilir. Bkz.: Marco Olivetti, “La reforma constitucional mexicana del 9 de agosto de 2012, entre racionalización débil de la forma de gobierno presidencial y tímida apertura a la democracia participativa”, **Revista de Derecho Político**, No. 89, 2014, s. 424.

tarafından ise gelecekte oluşacak koalisyon hükümetleri, anayasal zemine kavuşturulmuştur.³¹⁵

Meksika’da yasama ve yürütme arasındaki yetki dağılımı, uzun bir süreçte şekillenmiştir. Ülkede siyasal sistemin liberalleşmesi 1978 tarihinden itibaren başlamaktadır.³¹⁶ Bununla beraber, meclisin yapısındaki ilk köklü değişiklik, 1988’de başkanın partisinin Anayasayı değiştirmek için gerekli olan üçte iki çoğunluğa sahip olmadığına ortaya çıkmasıyla başlamıştır. Bu olaydan yaklaşık on yıl sonra, parlamento seçimleri yapılmış ve uzun süredir devam eden hegemonik veya baskın parti sistemine son verilmiştir.³¹⁷ Böylece Temsilciler Meclisinin kontrolü, üç büyük parti arasında paylaşılarak çoğulcu bir sistem meydana gelmiştir. Meksika’da fiili hegemonyanın sona ermesiyle kuvvetlerin Anayasa’dan ve diğer yasalardan kaynaklanan resmi yetkileri, yasama ve yürütme ilişkilerinde belirleyici olarak daha büyük rol oynamaya başlamıştır.³¹⁸ Bu süreçten sonra yapılan yasal değişikliklerle beraber, her geçen gün yasamanın sistem içerisindeki gücü artırılmış ve yürütmeyi kontrol mekanizmaları çoğaltılmıştır.³¹⁹ İlgili mekanizmalardan biri de başkanın yapmış olduğu atamalara ilişkin meclise verilen onay yetkisidir.

Meksika’da 2014 yılında yapılan Anayasa değişikliği, parlamentoya iki ihtimalli onama yetkisi vermiştir. İlk olarak koalisyon hükümetlerinin söz konusu olmadığı durumlarda, Hazine ve Dışişleri Bakanları hariç, diğer bakanların atanması için Temsilciler Meclisinin onayına gerek yoktur. (AY. 89/1-II) Hazine ve Dışişleri Bakanlarının ise başkan tarafından atandıktan sonra Temsilciler Meclisinin onayını

³¹⁵ Ayrıca Meksika’da bu Anayasa değişikliğinden önce, 2012 yılında yapılan değişiklikte parlamentonun, başkanın yapmış olduğu atamalara ilişkin onay yetkisi genişletilmiştir. Bkz.: Olivetti, “La reforma constitucional mexicana del 9 de agosto de 2012, entre racionalización débil de la forma de gobierno presidencial y tímida apertura a la democracia participativa”, s. 423.

³¹⁶ Ma. Amparo Casar, “Executive–Legislative Relations: The Case Of Mexico (1946–1997)”, **Legislative Politics in Latin America**, Ed. Scott Morgenstern, Benito Nacif, Cambridge University Press, 2002, s. 114.

³¹⁷ Casar, “Executive–Legislative Relations: The Case Of Mexico (1946–1997)”, s.114.

³¹⁸ Casar, “Executive–Legislative Relations: The Case Of Mexico (1946–1997)”, s.114-115.

³¹⁹ Ma. Amparo Casar, “Parliamentary Agenda Setting in Latin America: The Case of Mexico”, **Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America**, Ed. Eduardo Alemán, George Tsebelis, Oxford University Press, 2016, s. 153-154.

almaları gerekmektedir.³²⁰ İkinci olarak koalisyon hükümetlerinin kurulması söz konusuysa Senatonun, başkan tarafından atanan bakanları onaylaması gerekmektedir.³²¹ Ancak bu sefer de koalisyon hükümetlerinde bazı bakanların Senatodan onay almasına istisna getirilmiştir. Buna göre Milli Savunma ve Donanma Bakanı hariç, başkan tarafından atanan diğer bakanlar, Senatonun onayına tabidir.³²² (AY. 76/II)

Meksika’da böyle düzenleme yapılmasının diğer nedeni, Güney Amerika’daki çoğu devlette görüldüğü üzere, mecliste çoğunluk hükümeti kurmanın giderek zorlaşmasıdır.³²³ Bölgede kabine koalisyonu yoluyla hükümetin hem meclisteki karar alım süreçlerinde hem de yürütmede bu kararların uygulanmasında muhalefet ile paylaşım içerisinde olması yönünde eğilim söz konusudur.³²⁴ Böylece Meksika’da 2014 yılında yapılan Anayasa değişikliğiyle koalisyon hükümetlerinin oluşması düzenlenmiştir. Koalisyon hükümetlerinin diğer bir yönü ise başkanın atamış olduğu bakanların Senatodan onay almasıdır.

Başkanın atamış olduğu bakanların onaylanmasının diğer örnekleri, Bolivya ve Nikaragua’dır. Bolivya’da 2009 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile bakanların başkan tarafından atandıktan sonra, meclis tarafından onaylanmasına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.³²⁵ Senato, başkan tarafından önerilen bakanların atamalarını onaylayıp ya da reddedebilecektir. (AY. 160/I-9) Benzer şekilde Nikaragua Anayasası’nda başkan tarafından atanan bakanların, meclis tarafından

³²⁰ Alberto Escamilla Cadena, René López De La Torre, “El gobierno de coalición en México: un instrumento para los partidos políticos y el presidencialismo”, **Tla-melaua: revista de ciencias sociales**, Vol. 12, No. 45, 2018, s. 46.

³²¹ Valadés, **El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición**, s. 195.

³²² Meksika Anayasasının 89/I-II. maddesine göre, koalisyon hükümeti bir sözleşme ve program düzenleyerek Senatoya sunar ve Senato üyelerinin çoğunluğu tarafından söz konusu sözleşme ve program onaylanır. Ayrıca bu sözleşmede koalisyonun dağılma nedenleri de belirtilir.

³²³ Cadena, De La Torre, “El gobierno de coalición en México: un instrumento para los partidos políticos y el presidencialismo”, s. 40.

³²⁴ Cadena, De La Torre, “El gobierno de coalición en México: un instrumento para los partidos políticos y el presidencialismo”, s. 40.

³²⁵ Araújo, Silva ve Vieira, Ocak 2009’da referandumla onaylanan Bolivya Anayasasının, kabineyi hem “kolejyal” hem de “yatay” (kararların alınmasında başkandan aşağıya dikey olarak bir hiyerarşi olmaması) şekilde düzenlediğini ileri sürmektedir. Bkz.: Victor Araújo, Thiago Silva, Marcelo Vieira, “Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing”, **Brazilian Political Science Review**, Vol. 10, No. 2, 2016, s. 13. Ancak çalışmada Bolivya’daki kabine yapısının kolejyal değil, tekil yapıda olduğunu düşünmekteyiz. Bkz.: Birinci Bölüm, III-B-2.

onaylanması düzenlenmiştir. Buna göre başkanın, bakanları atama işlemi geçerli olabilmesi için onbeş gün için meclis üye sayısının salt çoğunluğuyla onaylanmalıdır. (AY. 138/I-30, 150/I-6)

Başkanlık sisteminde yasamanın, bakan atamalarına “*güvenoyu*” mekanizması yoluyla da müdahalede bulunduğu devletlerin olduğunu söylemiştik. Peru ve Uruguay örneklerinin incelemesine geçmeden önce başkanlık sisteminde parlamentoya verilen onay ve güvenoyu arasında fark olup olmadığının değerlendirilmesi gerekmektedir.³²⁶ Buna göre onay yetkisi, hükümet politikası üzerinden değil, atanacak olan bakanın kişisel özellikleri üzerinden yapılmaktadır. Çünkü başkanlık sisteminde hükümetin politikası başkan tarafından belirlenmektedir. Yani başkanlık sisteminde yürütme yetkisi, kural olarak kolektif organa değil, bir kişiye verildiği için parlamento tarafından bakanın onaylanması, yürüteceği politika üzerinden değil, kişisel özellikleri üzerinden yapılmaktadır.³²⁷ Başkanlık sisteminde parlamentoya verilen onay yetkisi, ayrılmış kuvvetlerin yetki paylaşımı bağlamında fren ve denge mekanizmasının bir aracı olarak tanımlanabilir.³²⁸ Bunun için parlamentoya verilen onay yetkisi başkanlık sistemindeki kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal etmediği gibi, başkanlık sisteminden sapma değildir. Bakanları belirleme yetkisi ve görevden alma yetkisi başkanda kalmaya devam etmektedir.

Ancak “*güvenoyu*” mekanizması parlamenter ve yarı başkanlık sisteminin mekanizması olup, Peru ve Uruguay anayasa yapıcıları tarafından bilinçli olarak tercih edilmiştir. Çünkü güvenoyu, hükümetin politikası üzerinden yapılmaktadır. Oysa başkanlık sisteminde üzerinde uzlaşılan ana unsur hükümetin politikasının başkan tarafından belirleneceğidir. Bu bağlamda ilgili devletlerde kabinenin bütün hükümet politikasına da etki etmesi gerekmektedir. Eğer bu şartlar gerçekleşirse ilgili devletlerde başkanlık sisteminden sapma olduğundan söz edilebilir. Son olarak parlamentoya verilen “*onay*” yetkisi tek tek bakanlar üzerinden gerçekleşirken,

³²⁶ Bkz.: Valadés, **El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición**, s. 134.

³²⁷ Yürütme organı, çok daha fazla karar alabilen ve sorumluluğu da olan ABD Başkanı tarafından idare olunmaktadır. Bkz.: Fallon JR, **The Dynamic Constitution**, s. 256.

³²⁸ Daniel Wirls, **The Federalist Papers and Institutional Power in American Political Development**, Palgrave Macmillan, 2015, s. 18-24.

“güvenoyu” oylaması tek başına bir bakan üzerinden yapılabileceği gibi, bütün kabine üzerinden yapılabilir.

Güvenoyu mekanizmasının uygulandığı devletlerden ilki Peru’dur.³²⁹ Peru’da hükümet politikası üzerinden güvenoyu uygulaması yapılmakta ve parlamenter sistemin bu aracı aynen uygulanmaktadır. Buna göre kabinenin göreve başlamasından otuz gün sonra, kabine başkanı ve diğer bakanlar, hükümetin genel politikasının uygulanması için gerekli olan temel önerileri sunmak ve tartışmak üzere, Kongreden güvenoyu isteminde bulunmaktadır.³³⁰ (AY. 130/1) Ancak Peru’da güvenoyu mekanizmasına rağmen, başkan, meclis çoğunluğunu göz önünde bulundurmadan bakanları atayabilmektedir. Çünkü Peru’daki parti sisteminin çökmesi, başkanın meclisteki diğer partilerden kabine üyesi atayarak meclisin desteğini elde etmesini olanaksız kılmaktadır.³³¹ Bu nedenle başkan, yasama organı dışından destek kazanabilmek için, bakanlarını herhangi partiye mensup olmayan özel sektörde deneyimi olan uzmanlardan atamaktadır. Peru bürokrasisinin düşük kapasitesi ve parti sisteminin az kurumsallaşması dikkate alındığında, başkanın başarılı siyasal girişimlerini ancak teknokrat bakanlar üzerinden sağlayacağı söylenebilir.³³²

Uruguay’daki anayasal düzenleme ise Peru’dan farklı olarak tam anlamıyla parlamenter sistemdeki güvenoyu mekanizmasını (*investiture vote*) karşılamamaktadır.³³³ Uruguay’da 1996 Anayasa reformu ile başkana, genel kuruldan

³²⁹ Parlamenter sistemdeki gibi bir güvenoyu mekanizmasına sahip olan Peru sistemi, kabine başkanlığı ve güvensizlik oylaması da eklenince bazı yazarlar tarafından yarı başkanlık olarak tanımlanmaktadır. Bkz.: Robert Elgie, “Is Peru Really Semi-Presidential?”, <http://www.semipresidentialism.com/is-peru-really-semi-presidential/>, (Çevrimiçi: 27/2/2023); Matthew S. Shugart, “So, Peru’s system is a hybrid”, <https://fruitsandvotes.wordpress.com/2015/03/31/so-perus-system-is-a-hybrid/>, (Çevrimiçi: 27/2/2023); Ancak başkanın sistem içerisindeki konumundan dolayı bu savlar kabul edilememektedir. Çalışmanın kabine başkanı başlığı altında yazarların bu iddiaları ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

³³⁰ Sofia Vera, Miguel Carreras, “Cooperative but non-patisan: Portfolio allocation in Peru (1980-2016)”, **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martínez-Gallardo, London, Routledge, 2018, s. 162.

³³¹ Çünkü Peru’daki siyasi partiler, bir programa ve güçlü kurumsal yapıya sahip değildirler. Partiler arasındaki anlaşmanın sürdürülebilmesi için gerekli olan parti disiplini de parti başkanları tarafından garanti edilememektedir. Bkz.: Vera, Carreras, “Cooperative but non-patisan: Portfolio allocation in Peru (1980-2016)”, s. 175.

³³² Birkaç teknik bakanlık, düzenli olarak teknokrat bakanlara verilmektedir. Özellikle, Ekonomi ve Finans Bakanlığı, özel sektörde uzun süre kariyere sahip teknokrat bakanın yönetimine verilmektedir. Bkz.: Vera, Carreras, “Cooperative but non-patisan: Portfolio allocation in Peru (1980-2016)”, s. 178.

³³³ David Altman, “The Politics of Coalition Formation And Survival In Multiparty Presidential Regimes”, **Party Politics**, Vol. 6, No. 3, 2000, s. 263.

kabine hakkında güvenoyu isteme³³⁴ ve kabinenin yasama desteğinden yoksun olduğunu ilan etme yetkisi³³⁵ verilmiştir.³³⁶ Başkan kabinenin tamamı için parlamentodan güvenoyu isteyebilir. Başkan parlamentodan böyle bir güvenoyu isteminde bulunursa parlamento, güven oylamasını başkanın talebinden itibaren en fazla yetmiş iki saat içerisinde, tartışmasız olarak üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyuyla yapar. Eğer öngörülen sürede veya belirtilen parlamento çoğunluğunun sağlanamamasından ötürü herhangi karar alınamazsa kabinenin güvenoyuna sahip olduğu anlaşılır. (AY. 174/3-4) Ancak Uruguay'da güvenoyu oylaması, parlamenter sistemde olduğu gibi başlangıçtaki zorunlu güvenoyu anlamına gelmemektedir.³³⁷ Çünkü güven oylamasının olumsuz sonuçlanması durumunda kabinenin görevden alınması söz konusu değildir.³³⁸ Anayasal hükmün anlamı, ilgili bakanın/bakanların parlamentoda desteğinin olmaması durumunda güvensizlik oyuyla karşılaşılabileceğidir.³³⁹

Netice olarak başkanlık sisteminde kabinenin başkan tarafından oluşturulduğu³⁴⁰ ve yasamanın kabineye aday göstermesinin mümkün olmadığı söylenebilir. Bununla birlikte bazı devletlerde, başkanın, kabineye yaptığı atamaların da yasamanın onayına bağlı olduğuna ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Kabine üyeleri için parlamentonun onayının aranması, başkanlık sisteminin temel ilkelerini ihlal etmemektedir.³⁴¹ Çünkü bakanları atama ve görevden alma yetkisi başkanın elinde bulunduğundan, başkan, her zaman kabinesini istediği gibi oluşturabilme imkanına sahiptir.³⁴² Ayrıca şunu da ifade edelim ki başkanlık sisteminde bakanlar,

³³⁴ Uruguay (AY. 174/4).

³³⁵ Uruguay (AY. 175/1).

³³⁶ Daniel Chasquetti, Daniel Buquet, "Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)", **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martínez-Gallardo, London, Routledge, 2018, s. 69.

³³⁷ Chasquetti, Buquet, "Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)", s. 67; Uruguay'da bakanlar atandıktan sonra zorunlu güvenoyu uygulaması olmamakla beraber, bakanların göreve başlamak için Senatonun zımni onayına sahip olmaları ve görev süreleri boyunca parlamentonun kendilerine olan güvenini sürdürmeleri gerekmektedir. Bkz.: Altman, "The Politics of Coalition Formation And Survival In Multiparty Presidential Regimes", s. 263.

³³⁸ Chasquetti, Buquet, "Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)", s. 69.

³³⁹ Chasquetti, Buquet, "Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)", s. 67.

³⁴⁰ Başkanın kabine atamalarını etkileyen diğer bir unsur koalisyonlardır. Kabine koalisyonları çalışmanın "*İkinci Bölümü I-C-2*" başlığında çalışıldığı için bu başlıkta değinilmemiştir.

³⁴¹ Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s. 114.

³⁴² Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s. 114; Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 107; Başkan, Senato tarafından çok istenilen bir kişiyi bakan olarak atamayıp kendi

aksine hüküm olmadığı müddetçe, başkan tarafından atandıkları andan itibaren bakanlık vasfını kazanmaktadır. Çünkü parlamenter sistemde yasama organına karşı sorumlu kabinede bile, devlet başkanı tarafından yapılan atamayla kabine kurulmuş sayılıyorsa ³⁴³ sert kuvvetler ayrılığının uygulandığı başkanlık sisteminde parlamentoya karşı sorumlu olmayan yürütme organının başı tarafından yapılan atamayla beraber bakanlık vasfı kazanılır.

2. Kabinenin Tekil (*Unitary*) Özellik Göstermesi

Başkanlık sistemindeki kabinenin parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki kabineden ayrılan diğer bir özelliğinin ise yapısal olduğunu ifade etmiştik. Buna göre yürütmenin yapısı bakımından karşılaştırma yaptığımızda başkanlık sisteminde yürütme yetkisi tek başına başkana verilmiş ve kabine tekil yapıya sahipken parlamenter sistemde hükümet etme yetkisi kolektif yapıya sahip olan kabine tarafından kullanılmaktadır. ³⁴⁴ Ayrıca başkanlık sisteminde kabine, başkandan aşağıya doğru hiyerarşik yapıya sahip olup bakanlar, başkana karşı sıkı şekilde sorumluyken parlamenter ve yarı başkanlık sistemdeki kabine, kolejyal yapıya sahip olup başbakan ile bakanlar arasında hiyerarşik ilişki mevcut değildir.³⁴⁵

Başkanlık sistemindeki kabinenin yapısı bakımından çizdiğimiz bu çerçeve çift yapılı yürütmeye sahip hükümet sistemlerindeki kabine ile yaptığımız mukayese neticesindedir. Buna göre çift yapılı yürütme bakımından kabinenin kolektif özelliğe sahip olduğunu ve kolektifliğin İngiliz siyasal kültüründen kaynaklandığını ifade etmiştik. Ayrıca kolektiflik ilkesinin, dayanışma, oybirliği ve son olarak da gizlilik

isteği doğrultusunda bir seçimde de bulunabilir. Bkz.: Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference”, s. 30.

³⁴³ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 269

³⁴⁴ Lijphart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”, s. 93; Örneğin, İngiltere ve kabinenin hükümet olduğu diğer birçok parlamenter demokrasiden farklı olarak ABD’de kabine kolektif bir yapıya sahip değildir. Kabine toplantıları yapılır, fakat kararlar kolektif olarak alınmaz. Ayrıca her kabine ataması Senato tarafından onaylanması gerekir, ancak kabine üyeleri Senatoya veya genel olarak Kongreye karşı da sorumlu değildir. Bkz.: Benjamin Ginsberg, Theodore J. Lowi, Margaret Weir, Caroline J. Tolbert, **We the People**, Eleventh Core Edition, New York, W.W. Norton & Company, 2017, s. 521.

³⁴⁵ Steven G. Calabresi, “The Virtues Of Presidential Government: Why Professor Ackerman Is Wrong to Prefer the German to the U.S. Constitution”, **Constitutional Commentary**, Vol.18, 2001, s. 71; “Otorite çizgisi, başkandan aşağıya doğru dümdüz inmelidir”. Bkz.: Sartori, **Anayasa Mühendisliği**, s. 115.

ilkelerini barındırdığını açıklamıştık. Bu başlık altında da şu sorular çerçevesinde inceleme yapılmaktadır: Başkanlık sisteminde kabinenin tekil özelliğe sahip olmasının kaynağı nedir? Kabinenin tekil özelliğe sahip olması öğreti bakımından nasıl açıklanabilir? İncelediğimiz devletlerin hepsi tekil kabine yapısına mı sahiptir?

Başkanlık sisteminde yürütmenin tekil özelliğe sahip olmasının temel dayanağı ABD Anayasasını yapan kurucu babaların tercihlerinden kaynaklanmıştır. Aslında ABD’de Anayasa yapımından önce yürütmenin nasıl olması gerektiğine dair pek çok tartışma yaşanmıştır. Bu tartışmalar genelde yürütmenin tek kişiden oluşması ya da kolektif yapıya sahip olması üzerinden gerçekleşmiştir. İlk olarak Pennsylvania delegesi Jamis Wilson tarafından ileri sürülen yürütmenin tek kişiden oluşması fikri, delegeler arasında rahatsızlık yaratmıştır.³⁴⁶ Çünkü delegelerden bazıları ilk etapta yürütme organının olmasını gerekli görmezken, diğerleri yürütme yetkisinin yasama yetkisi gibi çoğul olması gerektiğini ileri sürmüşlerdir.³⁴⁷

Kolektif yürütmeyi ileri sürenlerin temel argümanı, sistemin monarşiye veya tiranlığa dönüşmesinin önüne geçilmesiydi.³⁴⁸ Bu görüşün aksine, Philadelphia’daki delegeler güçlü yürütme kuvveti kurma arzusu içindeydiler. Buna göre yürütme kuvveti, hükümdar kadar güçlü olmalı ve üzerine almış olduğu sorumluluğu da yerine getirebilmeliydi.³⁴⁹ Ancak Anayasanın yapıldığı dönemde monarşi idaresi harici, böyle yönetim tarzı benimsenmediği için kurucu babalar, sistemin özellikle XIV. Louis’nin mutlakiyetine benzer hale gelmesinden korkmaktaydı.³⁵⁰ Bu savların aksine, yeni kurulan sistem ne korkulduğu üzere monarşiye dönüşmüş ne de tiranlığa neden olmuştur. 1789 Anayasası ile oluşturulan sistem ile başkanlık makamının halka karşı sorumlu olacağı hüküm altına alınarak monarşinin önüne geçilmiş ve başkanın

³⁴⁶ Andrew Rudalevige, **The New Imperial Presidency**, United States of America, The University of Michigan Press, 2006, s. 19.

³⁴⁷ Rudalevige, **The New Imperial Presidency**, s. 19; Virginia Valisi Edmund Randolp, yürütmenin tek bir kişiye verilmesini “*monarşinin cenini*” olarak görmekteydi. Bkz.: Rudalevige, **The New Imperial Presidency**, s. 19.

³⁴⁸ Ralph H. Gabriel, “Federalistlerce Yazılan Makalelerin Yazılış Sebebi ve Önemi”, **Anayasa Üzerine Düşünceler: Federalistlerin Makalelerinden Seçmeler**, Çev: Mümtaz Soysal, İstanbul, Yenilik Basımevi, 1962, s. 3.

³⁴⁹ Gabriel, “Federalistlerce Yazılan Makalelerin Yazılış Sebebi ve Önemi”, s. 3.

³⁵⁰ Gabriel, “Federalistlerce Yazılan Makalelerin Yazılış Sebebi ve Önemi”, s. 3.

yetkileri sınırlanarak tiranlığa sebebiyet verilmesi imkânsız hale getirilmiştir.³⁵¹ Böylece Federalist Mektuplarda³⁵² Alexander Hamilton'un da şiddetle savunduğu tek kişiden müteşekkil yürütme kurumu meydana gelmiştir.

Hamilton'a göre başarılı hükümetin önde gelen en önemli özelliği yürütmede enerjinin olmasıdır.³⁵³ Yürütmede enerji olabilmesinin ilk unsuru ise tekliktir.³⁵⁴ (unity) İki ya da daha fazla kişinin, ortak bir işe giriştikleri veya ortak bir amaç için çalıştıkları durumlarda, her zaman görüş ayrılığına düşmeleri ihtimali mevcuttur.³⁵⁵ Hamilton, birden fazla kişiden oluşan yürütmenin toplumu hiziplere böleceğini iddia ederek tek kişiden oluşan yürütmenin toplumsal birlik ve uyumu sağlayacağını ileri sürmüştür.³⁵⁶ Netice itibariyle ABD'de Anayasanın ilk yapım aşamasında kolektif yürütme organı kabul edilmeyerek bir kişinin tek başına yürütme yetkisini kullanmasına izin verilmiştir.

Sonraki süreçte, ABD, devlet olarak kurumsal yapı kazanmış, yürütmede kişi ve kurum sayısı oldukça artmıştır.³⁵⁷ ABD Anayasasının II. maddesinde yürütme yetkisinin başkana verileceği söylenmiş olmasına rağmen başkan, yürütme organının yükümlülüklerini tek başına yerine getiremeyeceği için kendisine yardımcı olacak alt

³⁵¹ Escobar-Lemmon, Borrelli, Taylor-Robinson, "I did it my way: Portfolio allocation in the United States (1969-2013)", s. 21.

³⁵² 1789 ABD Anayasasının kabul sürecinde New York halkının yeni Anayasayı kabule yanaşp yanaşmayacağı konusunda ciddi şüphelerin ortaya çıkması üzerine, Alexander Hamilton önderliğinde halkı ikna etmek için kampanya başlatılmıştır. Bu kampanyada Hamilton, James Madison ve John Jay, teklif olunan Anayasanın kapsamı ve kabul oyu lehindeki görüşlerini bir seri mektup yazarak New York basınında yayımlatmışlardır. New York basınında hepsi "Publius" imzasıyla yayınlanan makaleler kısa bir süre sonra "The Federalist" olarak bir kitapta toplanmıştır. Bkz.: Gabriel, "Federalistlerce Yazılan Makalelerin Yazılış Sebebi ve Önemi", s. 5; Bu çalışmada söz konusu mektuplar "Federalist Mektuplar" olarak isimlendirilecektir.

³⁵³ Larry Diamond, "Demokrasinin Üç Paradoksu", **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, (Der: Larry Diamond ve Marc F. Plattner), Ankara, Yetkin, 1995, s. 128.

³⁵⁴ Fenno, **The President's Cabinet**, s. 13.

³⁵⁵ Uluşahin, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme**, s. 18; Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, **Anayasa Üzerine Düşünceler: Federalistlerin Makalelerinden Seçmeler**, Çev: Mümtaz Soysal, İstanbul, Yenilik Basımevi, 1962, s. 70.

³⁵⁶ Uluşahin, **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme**, s. 19.

³⁵⁷ Örneğin, Fallon çalışmasında 1789 yılında ABD'de federal hükümette çalışan sayısı yüz kişiden daha az olduğunu belirtmiştir. Buna göre Dışişleri Bakanlığı'nda sadece dokuz çalışan varken, Milli Savunma Bakanlığı sadece iki kişiyle çalışmaya başlamıştı. Doğru dürüst personeli olmayan ilk Başkan George Washington, kabine üyesi olan dört kişiye güveniyor, onların tavsiyesine dikkat ediyordu. Buna karşın, bugün ABD başkanı binsekizyüzün üzerinde çalışana sahip olmakla birlikte, bürokraside istihdam edilen toplam çalışan sayısı 2.7 milyon kişidir. Bkz.: Fallon JR, **The Dynamic Constitution**, s. 253-254; Nelson W. Polsby, **Congress and The President**, New Jersey, Prentice-Hall, 1964, s. 2.

birimlere ihtiyaç duymuştur.³⁵⁸ Başkanın kendisine bağlı bu alt birimlerle olan ilişkisinden kaynaklı anayasal sorunlar, literatürde “*tekil yürütme teorisi*” (*unitary executive theory*) ile açıklanmaya çalışılmıştır.³⁵⁹ Teoriye göre, ABD Anayasası, tüm yürütme yetkisine sahip başkanlık makamı oluşturmuştur. Başkan kendisi için çalışan herkesi denetleyebilir ve kontrol edebilir.³⁶⁰ Başkanlık denetimi, başkanın yüksek federal görevlileri atama konusunda münhasır yetkiye sahip olmasını ve performansından memnun kalmadığı görevlileri, görevden alma konusunda sınırsız yetkiye sahip olmasını gerektirir.³⁶¹ Bu teori başkan nezdinde tutarlı, hesap verilebilir yönetim sunmayı vaat etmektedir.³⁶²

Başkanlık sistemindeki tekil yürütme tezinin kabine bakımından geçerli olduğunu düşünmekteyiz. Başkanlık sisteminde kabine yapısal olarak başkandan aşağıya doğru hiyerarşik bir örgütlenmeye sahiptir. Özellikle başkanın, bakanları kendi isteği doğrultusunda atayıp görevden alabilmesi bu örgütlenmeyi sağlamaktadır. Her ne kadar başkanlık sisteminde, kabine diye adlandırılan bir kurul mevcut olsa da bu kurul özellikleri bakımından parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki manasını taşımamaktadır.³⁶³

³⁵⁸ Fallon JR, **The Dynamic Constitution**, s. 270; Ancak ABD’de başkanlık ajansları ve departmanlarını kurma sorumluluğu Kongreye aittir. Kongre, başkanın yöneticilerini atadığı bu ajansları ve departmanları kurarken, başkanın atama ve görevden alma yetkisini sınırlamaya çalışmıştır. Bu nedenle Kongrenin, başkanın üst düzey yöneticileri atama ve görevden alma yetkisini sınırlandırıp sınırlandıramayacağı, eğer sınırlandırabiliyorsa ne zaman ve ne ölçüde sınırlandırabileceği konusunda anayasal sorunlar ortaya çıkmıştır. Bkz.: Fallon JR, **The Dynamic Constitution**, s. 270.

³⁵⁹ Steven G. Calabresi, Christopher S. Yoo, “The Unitary Executive during the Second Half-Century”, **Harvard Journal of Law & Public Policy**, Vol. 26, No. 3, 2003. Steven G. Calabresi, Kevin H. Rhodes, “The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary”, **Harvard Law Review**, Vol. 105, No. 6, 1992, 1153-1216.

³⁶⁰ Calabresi, Rhodes, “The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary”, s. 1165.

³⁶¹ Fallon JR, **The Dynamic Constitution**, s. 270.

³⁶² Fallon JR, **The Dynamic Constitution**, s. 270.

³⁶³ Saadet Yüksel, “Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler”, **İÜHFİM**, C. LXXIII, S. 2, 2015, s. 141; Riggs, başkanlık sisteminde kabine olarak adlandırılan bu kurumun yanlış olarak isimlendirildiğini, buna daha doğru bir ifade ile “*arkadaş çevresi*” (*entourage*) dememiz gerektiğini ifade etmiştir. Dahası başkanlık sistemindeki kabine, parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki kabinelerdeki aynı işlevleri yerine getirmemektedir. Bkz.: Riggs, “The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices”, s. 258.

Parlamente ve yarı başkanlık sistemindeki kabinelerin kolektif özellik gösterdiği ifade edilirken,³⁶⁴ başkanlık sistemindeki kabineye ilişkin literatür bakımından herhangi bir değerlendirmede bulunulmayarak, sadece, kolektif özelliğe sahip olmadığı belirtilmektedir.³⁶⁵ Ancak yukarıda ifade ettiğimiz üzere, tekil yürütme tezinden yola çıkarak başkanlık sistemindeki kabinenin “*tekil*” özellik gösterdiğini ileri sürmekteyiz. Yani başkan, yürütme içerisinde hiyerarşik olarak konumlandırıldığı gibi, aynı zamanda kabine içerisinde de hiyerarşik olarak konumlandırılmıştır.³⁶⁶ Bu açıdan kabine üyeleri arasında hem yatay hem de dikey açıdan teklik söz konusudur.

Dikey açıdan teklikten kastımız kabinde başkandan aşağıya doğru hiyerarşik ilişkinin söz konusu olmasıdır. Başkan kabinedeki bütün üyelerin hiyerarşik olarak amiri konumundadır.³⁶⁷ Bunun nedeni, yukarıda da ifade edildiği üzere, başkanlık sisteminde yürütme yetkisi, tek başına başkan tarafından kullanılmakta olup, merkezi yürütmedeki bütün kurumlar doğrudan başkana bağlıdır. Böylece aşağıdaki başlıkta inceleneceği üzere,³⁶⁸ başkanın astı konumunda olan ve başkana bağlı olan kabine üyeleri hükümet politikasının uygulanmasına karar vermekten ziyade, başkanın belirlediği politikayı yürütmekten sorumludur. Bu nedenle kabinde son karar merci başkandır ve kabinenin diğer üyeleri başkana danışmanlık hizmeti verir.

Başkanlık sisteminde kabinenin yatay olarak teklik özelliği göstermesinden kastımız ise kabine üyeleri arasındaki ilişkidir. Başkanın kabinenin hiyerarşik olarak amiri olduğunu kabul edersek bakanlar arasındaki ilişkiyi nasıl açıklayabiliriz? Parlamente ve yarı başkanlık sisteminde kolektifliğin alt ilkeleri olarak oybirliği, dayanışma ve gizlilik ilkelerinden bahsetmiştik. Başkanlık sistemindeki kabinenin ise

³⁶⁴ Cüneyt Yüksel, “Türkiye’nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi: Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri”, **Yasama Dergisi**, S. 25, 2013, s. 47.

³⁶⁵ Bkz.: Ginsberg, Lowi, Weir, Tolbert, **We the People**, s. 521.

³⁶⁶ Richar F. Fenno, “President – Cabinet Relations: A Pattern and Case Study”, **American Governmental Institutions**, Edt.: Aaron Wildavsky, Nelson W. Polsby, Chicago, Rand McNally & Company, 1968, s. 177.

³⁶⁷ Arend Lijphart, **Parliamentary Versus Presidential Government**, Oxford, Oxford University Press, 1992, s. 272; Bu argüman Sartori tarafından destek görmüştür. Bkz.: Giovanni Sartori, **Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes**, New York, New York University Press, 1997, s. 217.

³⁶⁸ Birinci Bölüm, III-B-4 Numaralı Başlık.

kolektif yapıya sahip olmadığı öğretide kabul edilmiştir.³⁶⁹ Bu bağlamda başkanlık sistemindeki kabinede oybirliği, dayanışma ve gizlilik ilkelerinin mevcut olup olmadığının tartışılması gerekmektedir. Oybirliği ve dayanışma ilkeleri kabinede alınan kararın bütün bakanlar tarafından alındığı ve kamuoyunda bütün bakanlar tarafından destekleneceği anlamına gelmektedir. Oysa başkanlık sisteminde bakanlar, kabinede tavsiye niteliğinde kararlar vermekte ve son karar başkan tarafından alınmaktadır.³⁷⁰ Bu nedenle, bakanlar dayanışma ya da oybirliği ilkesi gereği değil, hiyerarşik olarak başkana bağlı oldukları için başkan tarafından alınan kararları desteklemektedir.³⁷¹ Gizlilik ilkesi bakımından ise yine kabinedeki bakanlar, başkana karşı sorumlu olduğundan görevleri süresince kabine tartışmalarını kamuoyuyla paylaşmaktan kaçınmaktadır. Netice itibarıyla yatay olarak teklikten kastımız, başkanlık sistemindeki kabinede dayanışma, oybirliği ve kolejyalite ilkelerinin

³⁶⁹ ABD’de kabine, bazı özel sorumluluklar için başkan tarafından seçilen bireylerin toplandığı, kolektif sorumluluğa sahip olmayan fakat birazcık kolektif bilince sahip kişilerden müteşekkil bir yapıdadır. Kabine üyeleri, bakanlardan birinin siyasi olarak bir sorunla karşılaşması durumunda ona destek olma gibi bir zorunlulukta hissetmezler. Kabine üyelerinin tek zorunlulukları kendilerini atayan başkana bağlı olmalarıdır. Bkz.: CRS Report for Congress, “The President’s Cabinet: Evolution, Alternatives, and Proposals for Change”, s. 9.

³⁷⁰ ABD’de bir grup olarak kabine, başkanın sorumluluklarını yerine getirmesine ve yetkisini kullanmasına yardımcı olan bir kurumdur. Kabinenin başkandan ayrı olarak kurumsal bir yapıya sahip olması mümkün değildir. Kabine başkan tarafından atanan, başkan tarafından kullanılan ya da kullanılmayan veya başkanın uygun gördüğü şekilde kullanılan bir organdır. Kabine, kendi kendine göreve başlama, yasal dayanağa ve kolektif karar verme yetkisine sahip değildir. Bunlar kabinenin temel kurumsal özellikleridir. Bkz.: Fenno, “President – Cabinet Relations: A Pattern and Case Study”, s. 177.

³⁷¹ Başkanın, toplu ya da bireysel olarak kabineyle olan ilişkisi hiyerarşik, yardımcı ve yakınlık şeklindedir. Yukarıdan aşağıya doğru başkanın sıkı kontrolüne, sadık kabine üyelerinin başkana yardımına ve beraber çalıştıkları alanlarda uyumlu iş birliğine vurgu yapılır. Bkz.: Fenno, “President – Cabinet Relations: A Pattern and Case Study”, s. 177; Linz’de benzer şekilde başkanlık sisteminde kabine üyelerinin bu makamlarını ancak başkanın isteği süresince koruyabileceklerini belirterek görevden alınmaları durumunda kamusal hayatın tümüyle dışında kalacaklarını ifade etmiştir. Bkz.: Juan J. Linz, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Der.: Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Ankara, Yetkin, 1995, s. 154; Bu görüşün aksine Riggs, kabine üyelerinin bakanlıklarıyla ilgili izledikleri politikaların, kabinenin diğer üyelerinin ve hatta başkanın politikasıyla çelişkili olabileceğini ifade etmiştir. Bundan dolayı ABD’deki reformistler dönem dönem gevşek kabine yapısını eleştirmişlerdir. Fakat gevşek kabine yapısı para-anayasal bir uygulama olarak ABD başkanlık sisteminin sürdürülmesine yardımcı olabilir. Çünkü ABD’de çoğu zaman kabine üyeleri bakanlıklarıyla ilgili önemli çıkarları ileri sürerek başkanı kısıtlayan bir tutum sergilemekte ve aynı zamanda onlar başkanın yerine, başkanın da kabul edebileceği politikalar için Kongrenin de onayını alabilecek projelere öncülük edebilmektedir. Ayrıca kabine üyeleri, Kongrede hükümet politikalarının koalisyon yoluyla desteklenmesi için çalışmaktan ziyade, siyasal arenada pazarlık yapan, bazı puanları kazanan ya da bazılarını kaybeden özerk aktörler olarak davranmaktadır. Kişisel itibarı başkanınine bağlı olduğu için, kabine üyeleri, zayıf bir başkana destek olarak veya çok dinamik olan başkanı kısıtlayarak bir denge sağlamaktadır. Bkz.: Riggs, “The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices”, s. 258-159.

olmaması, bakanların arasındaki ilişkinin başkanla olan konumlarına göre değişmesidir.³⁷²

Anayasal düzenlemeler çerçevesinde değerlendirme yapıldığında, Amerika Kıtası'nda başkanlık sistemi ile yönetilen devletlerin çoğunun kabine yapısının teklik özelliği gösterdiğini söylenebiliriz.³⁷³ Buna göre başkanlık sistemindeki kabineler, kural olarak tekil özelliğe sahip olmakta ve istisna olarak ise kolejyal özellik göstermektedir. Bu bağlamda anayasalarında kabinenin yapısal özelliğine ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer vermeyen başkanlık sistemindeki devletlerin tekil kabine yapısına sahip olduğunu düşünmekteyiz.

İstisna olarak Uruguay, Peru ve Honduras Anayasalarında kabinenin kolejyal özellik göstermesine dair düzenlemeler yer almaktadır. Bu devletlerdeki kabineler, parlamenter sistemdeki gibi kolektif özellik göstermeseler bile, kabine üyelerinin birer oy hakkına sahip olması ve kabine üyelerinin çoğunluğunun oylarının karar alım sürecinde belirleyici olması nedeniyle başkanlık sistemindeki tekil kabine özelliğinden ayrılmakta ve kolejyal özellik göstermektedir.

İlk olarak Uruguay'a baktığımızda kabinenin tekil özellik göstermeyip kolejyal özellikte olmasının tarihsel alt yapısı bulunmaktadır. Buna göre Uruguay bağımsızlığını kazandıktan sonra ilk kurucu Anayasasını 1830 yılında kabul etmiştir.³⁷⁴ Ancak Anayasanın kabulünden sonra, 19. yüzyıl süresince istikrarlı bir yönetim oluşturulamamış, iç savaş (1839-51) gibi problemler yaşanmıştır.³⁷⁵ 1904'te başkan olarak atanan José Batlle y Ordoñez iç karışıklığı bastırmıştır. Batlle, ilk olarak

³⁷² Başkanlık kabinelerinde kolektif karar vermenin (*decision-making*) yokluğu kabinedeki heterojen yapıyı desteklemektedir. Bölünmüş sorumluluk, başkanlık kabinelerinde bir normdur. Bu bağlamda başkanlar, kabine içi çatışmaları en aza indirmek ve her bakan üzerindeki kontrollerini artırmak için bakanlara ilgili bakanlıklarının yönetiminde daha fazla özerklik tanır. Bkz.: Amorim Neto, "Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries", s. 8.

³⁷³ Brezilya, Ekvador, Kolombiya, Paraguay, Dominik Cumhuriyeti, El Salvador, Panama, ABD, Meksika, Bolivya, Arjantin, Kosta Rika, Şili, Venezuela, Nikaragua, Guatemala.

³⁷⁴ David Altman, "Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results", *Swiss Political Science Review*, Vol. 14, No. 3, 2008, s. 487; Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara, Yetkin, 1999, s. 167.

³⁷⁵ Bu iç çatışmalar o dönemde ortaya çıkan ve günümüzde de varlığını sürdüren Colorado ve Blanco (diğer adı Nacional) partilerinin oluşmasını sağlamıştır. Bkz.: Altman, "Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results", s. 487.

geniş demokratik reform süreci başlatarak devletin yeniden inşası ve kurumsal mekanizmaları oluşturmaya çalışmıştır.³⁷⁶ 1917’de yapılan Anayasa değişikliğinde Batlle, İsviçre gezisinde etkilendiği kolejyal yürütme yapısının Uruguay’da uygulanmasını desteklemiştir.³⁷⁷ Böylece 1917 Anayasa değişikliği ile bir başkanlık sisteminde ilk defa kolejyal yürütme söz konusu olmuştur.³⁷⁸

Yürütme yetkisi, başkan ve Milli İdare Konseyi arasında paylaştırılmıştır. Başkan dahil dokuz üyeli yürütmenin, Kamu Düzeni, Milli Savunma ve Dışişleri doğrudan başkana bağlı olurken, Eğitim, Kamu Sağlığı, Ekonomi, Maliye ve Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları Milli İdare Konseyine bağlı olarak çalışmıştır. Yürütme yetkisi iki organ arasında kesin şekilde paylaştırıldığından, bu sistem gerçek anlamda kolejyal başkanlık oluşturamamıştır.³⁷⁹ Bu sistem uzun süre uygulanma imkânı bulamadan Uruguay’da 1934 Anayasası yapılmış ve başkana bağlı kabine meydana getirilerek kolejyal yürütme uygulamasına son verilmiştir.³⁸⁰

Uruguay siyasetinde kolejyal yürütme, 1950 yılında tartışılmaya başlanmış ve 1952 Anayasası ile tekrardan kolejyal yürütmeye geçilmiştir. Yeni kolejyal sistemde yürütmede ayırım olmadan saf kolejyallik ilkesi uygulanmıştır. Buna göre Anayasa ile yürütme yetkisinin doğrudan halk tarafından seçilen ve dokuz kişiden oluşan Milli Hükümet Konseyi tarafından yürütüleceği hüküm altına alınmıştır. Bu dokuz üyeden altısı, başkanlık seçiminde en çok oyu alan partiden, üçü ise en çok oyu alan ikinci sıradaki partiden oluşacaktır.³⁸¹ Ayrıca sistemde yer yıl dönüşümlü olarak görev yapan bir konsey başkanı makamı yer almıştır.³⁸² 1960’ın ortalarına gelindiğinde

³⁷⁶ Altman, “Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results”, s. 488.

³⁷⁷ Altman, “Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results”, s. 491-492.

³⁷⁸ Chasquetti, Buquet, “Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)”, Dipnot:5.

³⁷⁹ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 97.

³⁸⁰ Altman, “Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results”, s. 494.

³⁸¹ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 97; Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, s. 168; Ayrıca seçimlerde ilk iki parti hariç başka bir parti oyların altıda birinden fazla oy alırsa, konseydeki birinci parti için ayrılan altı kişilik kadronun biri ona verilecekti. Bkz.: Altman, “Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results”, s. 495-Dipnot:10.

³⁸² Altman, “Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results”, s. 495; Ancak konsey başkanına önemli yetkiler verilmemiştir. Başkan, konsey tartışmalarına başkanlık etmek, yeni büyükelçileri kabul etmek, konsey

Uruguay'daki ikinci kolejyal yürütme denemesi, enflasyonun yükselmesi ve refah seviyesinin düşmesinden sorumlu tutularak 1966 yılında yapılan referandumla yürürlükten kaldırılmış ve tekrardan tek kişilik yürütmeye geçilmiştir.³⁸³ Ancak 1973'te yasama ve yürütme arasındaki çatışmadan dolayı sistem kilitlenmiş ve askeri müdahale neticesinde onbir yıl sürecek otoriter rejimle devlet yönetilmiştir.³⁸⁴ Otoriter rejimin sona ermesinden sonra 1985 yılında başkanlık seçimleri yapılarak tekrardan demokratik yönetime geçilmiştir.

Uruguay'da demokratik yönetime geçilmesiyle beraber, 1966 Anayasası yeniden yürürlüğe girmiştir. Anayasa'da 1996 ve 2004 yılında değişiklik yapılmış olmasına rağmen yürütmenin yapısı bakımından köklü değişikliğe gidilmemiştir.³⁸⁵ Bu bağlamda Uruguay'da yürütme yetkisi, bir veya daha fazla bakanla ya da kabineyle birlikte hareket eden başkana verilmiştir. (AY. 149) Başkan, başkanlık sisteminde olduğu gibi, bakanlarını atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Ancak başkan, atama sırasında sadece parlamentodan destek alarak görevde kalabilecek kişileri seçmelidir.³⁸⁶

Anayasal olarak kabine içi kurallar, başkan ve bakanların, sorunların çözümü veya karar alımı için görüşlerini paylaştığı ve çoğunluğun iradesinin geçerli olduğu

belgelerini imzalamak ve resmi bir işlem yapıldığında ona başkanlık etmek olmak üzere dört önemsiz görevle yetkilendirilmiştir. Bkz.: Altman, "Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results", s. 495.

³⁸³ Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, s. 170; Kolejyal yürütme çoğulcu bir şekilde uygulanamamıştır. Uruguay eski başkanı Andres Martinez Trueba, 1952'den sonraki kolejyal yürütmenin tek yapılı başkanlık sisteminden daha etkili olduğunu ifade etmiştir. Çünkü her ne kadar kolejyal bir organ oluşturulmuş olsa da yürütme organında ikinci parti eşit şekilde temsil edilmemiş, oy üstünlüğü çoğunluk partisinde kalmıştır. Bu yüzden tek partinin çoğunluğa sahip olduğu yürütme konseyindeki karar alımlarına katılım garanti edilmemiştir. Yani ikinci partinin ileri sürdüğü önerilerin konsey tarafından kabul edilip edilmeyeceği belli değildir. Uruguay'daki bu kolejyal yürütmenin sonradan anlaşılan diğer bir dezavantajı ise Hamilton'un da federal mektuplarda bahsettiği gibi hantal bir yapıya dönüşmesidir. Bkz.: Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 98-99; Luis Eduardo González, Charles Guy Gillespie, "Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay", **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**, Edt.: Juan J. Linz, Arturo Valenzuela, United States of America, The John Hopkins University Press, 1994, s. 154.

³⁸⁴ González, Gillespie, "Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay", s. 163-171.

³⁸⁵ Chasquetti, Buquet, "Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)", s. 67.

³⁸⁶ Daniel Chasquetti, Daniel Buquet, Antonio Cardarello, "La Designación de Gabinetes En Uruguay: Estrategia Legislativa, Jerarquía de Los Ministerios y Afiliación Partidaria de Los Ministros", **América Latina Hoy**, Vol. 63, 2013, s. 18; Bu gereklilik, parlamento bir bakanı desteklemediği takdirde, onu düşürmek için ilgili cihazları devreye sokabileceği varsayıldığı için oluşturulmuştur. Bkz.: Chasquetti, Buquet, Cardarello, "La Designación de Gabinetes En Uruguay: Estrategia Legislativa, Jerarquía de Los Ministerios y Afiliación Partidaria de Los Ministros", s. 18.

kolejyal karar alım sürecini ortaya çıkarmaktadır.³⁸⁷ Bu bağlamda başkan, kabine toplantılarına başkanlık etmekte ve toplantılarda başkan da söz sahibi olmaktadır. Kabine toplantılarındaki karar alımlarında oyların eşit olması halinde başkanın oyu belirleyicidir. (AY. 161/1) Kabine, başkan tarafından toplantıya çağrılabilceği gibi, ayrıca bakanlar da kabinenin toplanmasını isteyebilir.³⁸⁸ Kabinenin toplantı yapabilmesi için üyelerinin çoğunluğunun mevcut olması gerekmektedir. Kabine kararları ise toplantıdaki üyelerin salt çoğunluğuyla alınır.³⁸⁹ (AY. 162) Ancak teamül olarak kabinede kararların oylama ile alınması alışılmadık bir durum olup, genellikle kararlar, başkan ve bakanların ilgili konu hakkında mutabık kalması ile alınır.³⁹⁰ Bu hükümlerden yola çıkılarak Uruguay başkanlık sisteminde kabinenin kolejyal özellik gösterdiği söylenebilir.

Başkanlık sistemindeki genel kabulün aksine, Peru ve Honduras'ta da kabineler kolejyal özellik göstermektedir. Peru'da içsel kurallar bakımından değerlendirme yapıldığında kabinenin kolejyal özellik gösterdiği söylenebilir.³⁹¹ Buna göre kabinenin herhangi bir karar alımı, üyelerinin çoğunluğunun aynı yönde olumlu oy kullanması ile mümkündür. (AY. 126/1) Honduras'ta da benzer şekilde Anayasa'da düzenlenen kabine içi kurallar, kabinenin kolejyal özellik gösterdiğine işaret etmektedir. Kabine, başkanın çağrısı ve başkanlığında toplanmaktadır. Kabinede alınan tüm kararlar basit çoğunlukla alınmakta ve eşitlik olması durumunda başkanın oyu belirleyici olmaktadır. (AY. 252/1)

Uruguay, Peru ve Honduras Anayasalarında kabinenin kolejyal özelliğe sahip olması açıkça düzenlenmiştir. Dolayısıyla bu üç devletteki kabine yapısı başkanlık sistemindeki kabinelerden ayrılmaktadır. Bununla beraber, Güney Amerika'daki bazı devletlerin anayasasında açıkça kolejyal kabine yapısı düzenlenmemesine rağmen kabinede kolejyal karar alındığına ilişkin çıkarımda bulunulabilecek hükümler bulunmaktadır. Buna göre Kosta Rika Anayasasının 148. maddesinin son cümlesinde

³⁸⁷ Chasquetti, Buquet, "Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)", s. 72.

³⁸⁸ Chasquetti, Buquet, "Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)", s. 72.

³⁸⁹ Ayrıca kabinenin herhangi bir kararı, üyelerinin salt çoğunluğunun oyuyla geri alınabilir. (AY.164); Diğer taraftan daha önceden başkan veya bir bakan ya da bakanların üzerinde anlaşmış oldukları kararlar, kabine tarafından hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile geri alınabilir. (AY. 165)

³⁹⁰ Chasquetti, Buquet, "Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)", s. 72.

³⁹¹ Vera, Carreras, "Cooperative but non-patisan: Portfolio allocation in Peru (1980-2016)", s. 162.

“kabinenin (hükümet konseyi) işlemlerinden doğan sorumluluk, ilgili karar lehine oy kullanan herkesindir” hükmü yer almaktadır. Benzer şekilde Guatemala Anayasasının 195/2. maddesinde *“kabine (bakanlar kurulu) kararlarından, karşı oyunu kayda geçirenler hariç, karara katılan bakanlar birlikte sorumludur”* hükmü düzenlenmiştir. El Salvador Anayasasının 171. maddesinde ise *“...bakanlar, kararın alınmasından hemen sonra istifa etmedikleri takdirde, karar için oy vermemiş olsalar dahi, kabinede (bakanlar kurulu) alınan kararlardan sorumludur”* şeklinde oy birliği ilkesinin kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Ancak bu düzenlemeler, kabine içi karar alım kurallarından ziyade, kabine üyelerinin sorumluluğunun doğmasına ilişkin hükümleri ihtiva etmektedir. Yani bu hükümler aşağıdaki başlıkta görüleceği üzere, bakanların, yasama organına karşı olan sorumluluğuna gidilmesi için düzenlenmiş olan anayasal prosedürlerdir. Dolayısıyla bu hükümlerden, başkanın kabine görüşmelerinde oy hakkının olup olmadığı, başkanın oyuyla diğer kabine üyelerinin oyunun eşit olup olmadığı, bakanların hepsinin birer oy hakkına sahip olup olmadığı, kabinedeki kararların oy çokluğuyla mı, oy birliği ile mi, yoksa başka nitelikli sayıyla mı alınıp alınmadığı anlaşılmamaktadır. Bu nedenle bu devletlerdeki kabinelerin, kolejyal özellik göstermediğini düşünmekteyiz.

3. Kabinenin Sorumluluğu

Başkanlık sisteminde esas olarak bakanlar, başkana karşı sorumludur. Bunun nedeni başkanın, bakanları atama ve görevden alma yetkisine sahip olmasıdır.³⁹² Bu durum, başkanlık sisteminin temel mantığıyla yakından ilişkilidir. Buna göre sert kuvvetler ayrılığı gereği, başkan, doğrudan halk tarafından seçilmekte ve parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmamaktadır.³⁹³ Yürütme yetkisi de tek başına başkana verildiğinden yürütmeye görev alan kişilerin temel görevi başkana yardımcı olmaktır. Bu kişiler, başkanın belirlemiş olduğu hükümet politikasının yerine getirilmesi ve kendi sorumluluklarına ilişkin işlerin yapılması bakımından başkana

³⁹² Şule Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara, İmge, 2017, s. 152; Linz, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, s. 144.

³⁹³ Başkan siyasi olarak halka karşı hesap vermekte ve “*impeachment*” prosedürü haricinde meclis tarafından görevden alınamamaktadır.

karşı doğrudan sorumludur.³⁹⁴ Başkanlık sisteminde yürütmenin yapmış olduğu işlemlerden dolayı başkan, halka karşı sorumlu olmaktadır, bakanlar da kendi bakanlıklarıyla ilgili yapmış oldukları işlemlerden dolayı başkana karşı sorumlu olmaktadır.³⁹⁵

Ancak Güney Amerika'daki devletlerin çoğunluğunda, parlamentoya güvensizlik oyu yoluyla bakanları ya da tüm kabineyi görevden alma yetkisi verilmiştir.³⁹⁶ Daha önce çift yapılı yürütmenin özellikleri anlatılırken ifade edildiği üzere, güvensizlik oyu ile hükümetin düşürülmesi parlamenter ve yarı başkanlık sisteminin özelliğidir. Başkanlık sisteminde bakanların ancak başkan tarafından görevden alınmasına ilişkin genel kabul hakimdir.³⁹⁷ Kabine üyelerinin meclisin güvensizlik oyuna tabi olduğu devletlerde kuvvetler ayrılığı sisteminden önemli bir sapma olduğu iddia edilmektedir.³⁹⁸ Bu bağlamda bu başlık altında şu soruların cevaplanmasıyla bir sonuca varılması planlanmaktadır: Sert kuvvetler ayrılığının uygulandığı başkanlık sisteminde güvensizlik oylamasının temel amacı nasıl açıklanabilir? Güvensizlik oylaması çalışmamız bakımından hangi devletlerde ve nasıl uygulanmaktadır? Güvensizlik oylamasının olduğu bir devlette başkanlık sisteminden bahsedilebilir mi?

Tarihsel süreç üzerinden inceleme yapıldığında, ABD ile benzer koloni tarihine sahip olan Güney Amerika, Avrupa monarşi geleneğinden ayrılma ve onların yerine cumhuriyetçi ve federal devlet kavramlarını kullanma bakımından ABD deneyimini

³⁹⁴ Lana Tsanova, "Government Responsibility as a Mechanism of Balancing Power within the System of Separation of Power", *Journal of Law (TSU)*, No. 1, 2014, s. 240.

³⁹⁵ Güneş, *Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi*, s. 76.

³⁹⁶ Cecilia Martínez-Gallardo, "Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process", *How Democracy Works; Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Ed.: Carlos Scartascini, Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Washington, Inter-American Development Bank, 2010, s. 125.

³⁹⁷ J. Mark Payne, "Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors", *Democracies in Development Politics and Reform in Latin America*, ed.: J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Mercedes Mateo Díaz, Washington, *Inter-American Development Bank*, 2007, s. 93; Başkanlık sisteminde kabine üyeleri, yasama organının bir parçası değildir. Yasama organı, kabine üyelerini eylemleri dolayısıyla hesap vermeye çağırabilirken, onlar hakkında bu eylemleri nedeniyle güvensizlik önergesi veremez. Bkz.: Ludwikoski, "Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot", s. 35.

³⁹⁸ Shugart, Carey, *President and Assemblies*, s. 111.

takip etmeye çalışmıştır.³⁹⁹ Güney Amerika'daki devletler, bazı alanlarda ABD modelinden ağırlıklı olarak faydalanmış olsalar bile, bütün ayrıntılarıyla birebir aynı sistemi kopyalamamışlardır.⁴⁰⁰ Kabine bakımından da bu ülkeler bağımsızlıklarını kazandıkları ilk dönemlerde ABD uygulamasını örnek almış, ancak ABD'deki durumun aksine, bölgedeki hiçbir anayasada bakanların atanmasında yasama onayına veya yasamanın yürütmeye başka şekilde müdahalesine yer verilmemiştir. Buna göre başkanlar, 19. yüzyılın ortalarından 20. yüzyılın başına kadar kabinenin oluşumunda, koordinasyonunda ve değişiminde yasama organından oldukça bağımsız yapıya sahip olmuştur.⁴⁰¹ Ancak 20. yüzyıla gelindiğinde parlamenter sisteme özgü olan gensoru ve güvensizlik önergesi, çoğu Güney Amerika Anayasasının parçası haline gelmiştir.⁴⁰²

Güney Amerika'da ilk dönemde uygulanan gensoru önergeleri bakanları istifaya zorlamamakta, bakanların kendi sorumluluklarıyla ilgili alanlarda parlamentoya çağrılarak hesap vermesini içermektedir.⁴⁰³ Ancak zamanla birçok devlette anayasa değişiklikleriyle parlamentoya sadece bakanlara soru sorma yetkisi değil, ayrıca bağlayıcı güvensizlik önergesi yetkisi verilerek başkanın hükümet etme gücü sınırlandırılmaya çalışılmıştır.⁴⁰⁴ Bu süreç, 1978 yılından itibaren bölgedeki devletler arasında artarak devam etmiştir.⁴⁰⁵

Günümüzde Güney Amerika'daki oniki devlette parlamento tarafından güvensizlik önergesi verilmesi kabul edilmiştir.⁴⁰⁶ Bölgedeki devletlerin, bakanlara

³⁹⁹ Cheibub, Elkins, Ginsburg, "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", s. 1710.

⁴⁰⁰ Ludwikowski, "Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot", s. 34.

⁴⁰¹ Gabriel L. Negretto, **Making Constitutions**, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, s. 35.

⁴⁰² Gabriel L. Negretto, Javier Couso, **Constitution-Building Processes in Latin America**, International IDEA Discussion Paper, 3/2018, s. 24-25.

⁴⁰³ Negretto, Couso, **Constitution-Building Processes in Latin America**, s. 24-25.

⁴⁰⁴ 1867 yılında Peru, 1897 yılında Ekvador ve 1901 Venezuela Anayasalarında Kongrenin bakanları istifaya zorlayan bağlayıcı güvensizlik oyu vermesi düzenlenmiştir. Daha sonra benzer hükümler, Honduras (1924), Uruguay (1934), Guatemala (1945), Panama (1946) ve Kosta Rika'da (1949) kabul edilmiştir. Bkz.: Negretto, **Making Constitutions**, s. 35.

⁴⁰⁵ Negretto, Couso, **Constitution-Building Processes in Latin America**, s. 25.

⁴⁰⁶ Arjantin (AY. 101), Bolivya (AY. 158/I-18), Kosta Rika (AY. 121/I-24), Venezuela (AY. 246), Kolombiya (AY. 135/I-9), Paraguay (AY. 193, 194), Peru (AY. 131, 132), Uruguay (AY. 147, 148), Dominik Cumhuriyeti (AY. 95), El Salvador (AY. 165), Panama (AY. 161/I-7), Guatemala (AY. 167). Ayrıca Güney Amerika'daki bütün çift meclisli ülkelerde bu yetkiler iki meclise de verilmiştir. Bkz.: Josep M. Colomer, Gabriel N. Negretto, "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?", **Government and Opposition**, Vol. 40, No. 1, 2005, s. 81.

karşı güvensizlik mekanizmasını kabul etmelerinin amacı, yasama ve yürütme arasındaki iş birliğini sağlamak ve yürütme kuvvetini sınırlandırmaktır.⁴⁰⁷ Özellikle 1978 yılından sonra, ilgili mekanizmanın bölge genelinde yayılması, bu çıkarımda bulunmamızı kuvvetlendirmektedir.⁴⁰⁸ Çünkü başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığından dolayı yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim araçları Güney Amerika’da tam olarak sağlanamamıştı.⁴⁰⁹ Bundan dolayı 1960-1970 yılları arasında Linz kâbusu denen süreç yaşanmış⁴¹⁰ ve askeri unsurlar yönetime el koymuştur.⁴¹¹ Başkanın yürütme üzerindeki gücünün sınırlandırılarak kuvvetler arasında iş birliğinin sağlanmak istenmesi ve Avrupa’daki parlamenter sisteme sahip demokrasilerden etkilenilmesi nedeni ile Güney Amerika başkanlık sistemlerinde güvensizlik oyu mekanizmasına başvurulduğu söylenilebilir.

⁴⁰⁷ Colomer, Negretto, “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, s. 81; Yirminci yüzyıl anayasalarını hazırlayanlar, Montesquieu’nun kuvvetler ayrılığı sisteminin ötesine geçtiklerini ve artık sistemlerin hem kuvvetlerin hem de işlevlerin iş birliği şeklinde tasarlandığını ifade ederek kuvvetlerin birbirlerini engelleyebileceklerini vurgulamaktadır. Bkz.: Ludwikowski, “Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot”, s. 38; Sert kuvvetler ayrılığının uygulandığı sistemlerde kuvvetler arasındaki iş birliği, başkanın kabinesine yapmış olduğu atama veya görevden alma işlemlerine Kongrenin de katılmasıyla başarılı olabilir. Bu yöndeki genel uygulama daha önce ifade ettiğimiz üzere, başkanın kabineye yaptığı atama işlemlerinde Kongrenin onayının aranmasıdır. Ancak Güney Amerika’daki devletlerin anayasalarında sadece atama işleminde parlamento onayıyla yetinilmemiş, ayrıca kabine üyelerinin yasamanın güvensizlik oyuyla görevden alınması için parlamento yetki verilmiştir. Bkz.: Colomer, Negretto, “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, s. 80-81.

⁴⁰⁸ Daha önce Bolivya, El Salvador, Guatemala, Peru, Uruguay ve Venezuela tarafından benimsenen güvensizlik oylamasının özellikle 1990’larda Arjantin, Kolombiya ve Paraguay tarafından da benimsenmesi son dönemde Güney Amerika’daki anayasal reformların genel özelliği olmuştur. Bkz.: Colomer, Negretto, “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, s. 81.

⁴⁰⁹ Çünkü ABD’de başkanın anayasal yetkileri oluşturulurken üzerinde yoğun tartışmaların yaşandığı ana konu, güçlü bir yürütme organı oluşturmaktan ziyade, tek başına yürütme yetkisini kullanan başkanın yetkilerinin sınırlanması ve dengelenmesi olmuştur. Böylece Kuzey Amerikalılar, iyi dengelenmiş ve diktatörlüğe dönüşmeyecek bir yürütme isterken, Latin Amerikalılar başkanların güçlü olmasını, ancak diktatör olmamasını istemişlerdir. Bkz.: Ludwikowski, “Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot”, s. 52; Payne “Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors”, s. 81-82.

⁴¹⁰ Yasama organındaki çoğunluğun başkandan ayrı siyasi görüşte olması durumunda sistemin kilitlenme ihtimali doğmakta, bu durumda silahlı kuvvetlerin müdahale ederek arabulucu rolü oynaması ihtimali -geçmişteki örneklerde de görüldüğü üzere- söz konusu olmaktadır. Bkz.: Linz, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, s. 145-146.

⁴¹¹ Güney Amerika’da 1960 ve 1970’lerde Venezuela ve Kolombiya hariç diğer ülkeler diktatörlükle yönetilmekteydi. Bkz.: David Landau, **Suistimalci Anayasacılık**, Çev. İzzet Eroğlu, Ankara, Astana Yayınları, 2019, s. 23; Ayrıca Linz’e göre Güney Amerikalılar, 1970’lerde İspanyolların parlamenter sistemin sağlamış olduğu kolaylıkla otoriterizmden demokrasiye başarılı geçişten de etkilenmişlerdi. Bkz.: Linz, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, s. 143.

Güney Amerika’da güvensizlik önergesini kabul etmiş olan devletlerin anayasaları incelendiğinde ilgili mekanizmanın uygulanmasında birbirinden farklı yöntemlerin benimsendiği görülecektir.⁴¹² İlk olarak bu devletlerden güvensizlik önergesi tek bir bakana veya bakanlara karşı verilebilmekte, sadece Peru ve Uruguay’da kabinenin tamamına karşı da güvensizlik önergesi verilebilmektedir. Uruguay ve Peru’nun diğerlerinden bu şekilde ayrılmasının nedeni, yetki ve usulde paralellik ilkesi gereğidir. Çünkü ilgili devletlerde kabine oluştuktan sonra güvenoyu istenebileceğine ilişkin düzenlemeler yer aldığından buna paralel olarak bütün kabine hakkında güvensizlik önergesi verilmesi kabul edilmiştir.⁴¹³ Ayrıca Arjantin’de sadece kabine başkanına karşı güvensizlik önergesi verilebileceği düzenlenmiştir. (AY. 101)

İkinci olarak bu devletlerde güvensizlik oyunun kabulü için özel nitelikli çoğunluk aranmış olabilir. Özel nitelikli çoğunluk aranması güvensizlik oyunun işlevselliğini etkileyecektir. Eğer sistemde parçalanmış ve gevşek parti yapısı da yer alıyorsa meclisin oylamada nitelikli çoğunluğu sağlaması zorlaşabilir. Böylece güvensizlik oylaması işlevsiz hale gelebilir. Güney Amerika’da güvensizlik önergesini kabul etmiş devletlerden beş tanesi yasamanın üçte iki çoğunluğunu,⁴¹⁴ bir tanesi yasamanın beşte üç çoğunluğunu,⁴¹⁵ dört tanesi ise yasama üye tam sayısının salt çoğunluğunu aramaktadır. ⁴¹⁶ El Salvador’da ise güvensizlik önergesinin onaylanmasına ilişkin düzenleme yapılmamıştır. Buna göre hakkında güvensizlik önergesi verilen bakanın haklı bir neden olmadan güvensizlik önergesini cevaplamak için meclisin huzuruna çıkmaması durumunda görevden alınacağı hüküm altına alınmıştır. (AY. 165) Ayrıca Guatemala’da bakanların Kongrede kendi haklarında alınan güvensizlik kararına karşı Kongreye itiraz etme hakları bulunmaktadır. (AY. 167)

⁴¹² Payne “Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors”, s. 93.

⁴¹³ Peru (AY. 132/1), Uruguay (AY. 148/3)

⁴¹⁴ Bolivya (AY. 158/I-18), Kosta Rika (AY. 121/I-24), Paraguay (AY. 194) Uruguay (AY. 148/4), Panama (AY. 161/I-7).

⁴¹⁵ Venezuela (AY. 246).

⁴¹⁶ Arjantin (AY. 101), Kolombiya (AY. 135/I-9), Peru (AY. 132/2), Guatemala (AY. 167). Ayrıca Güney Amerika’daki bütün çift meclisli ülkelerde güvensizlik önergesi verme yetkisi iki meclise de verilmiştir. Bkz.: Colomer, Negretto, “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, s. 81.

Bu ayrımlarla birlikte güvensizlik önergesi bakımından yapılabilecek temel ayrım güvensizlik oylaması sonucunun bağlayıcı olup olmamasıdır. Güney Amerika'daki devletlerin çoğunluğunda güvensizlik önergesi bağlayıcı olup hakkında güvensizlik önergesi verilen bakanın görevden alınması gerekmektedir.⁴¹⁷ Bazı devletlerde ise güvensizlik oyuna otomatik olarak bakan ya da kabineyi görevden alma sonucu bağlanmamıştır. Bu başkanlık sistemlerinde güvensizlik oyu yürütmenin bir üyesine karşı parlamento tarafından yapılan uyarı niteliği taşımaktadır.⁴¹⁸ Güvensizlik oyunun bağlayıcı olmadığı, bundan dolayı oylama neticesinde bakanların ya da kabinenin görevden alınmadığı sistemlerde, bu oylama “*dişsiz*” (*toothless*) olarak tanımlanmıştır.⁴¹⁹ Kosta Rika ve Paraguay'da güvensizlik oylaması bağlayıcı değildir.

Kosta Rika Anayasasının 121/I-24. maddesine göre, bakanlar hakkında verilen gensoru önergesiyle meclisin üçte ikisi tarafından verilen güvensizlik önergesi aynı işlevlere sahiptir. Gensoru ve güvensizlik önergeleri, bakanların anayasaya aykırı, yasadışı eylemleri veya kamu yararını açıkça ihlal eden ya da etme olasılığı bulunan ağır hataları olduğu düşüncesiyle meclis tarafından verilir. Bu önergeler bağlayıcı olmayıp⁴²⁰ Kosta Rika'da günümüze kadar sadece 1995 yılında Kamu Güvenliği Bakanı Juan Diego Castro hakkında verilen güvensizlik önergesi üçte iki çoğunlukla kabul edilmiştir.⁴²¹ Paraguay'da ise Anayasanın 194/1. maddesinde bir bakan hakkındaki güvensizlik oylamasının olumlu sonuçlanması halinde başkana ilgili bakanın görevden uzaklaştırılması tavsiyesinde bulunulacağı hüküm altına alınmıştır.

Öğretide bazı yazarlar, güvensizlik oylamasının parlamenter sistemindeki gibi, bakanların ya da kabinenin görevden alınması için başkanı bağladığı durumları başkanlık sisteminden sapma olarak kabul etmekte ve bu sistemlerin, artık başkanlık

⁴¹⁷ Güvensizlik oyunun anlamı bakanların meclis önünde sorumlu olmasıdır. Yani meclis yeterli çoğunluğu sağladığında bir bakanı ya da kabinenin tamamını görevden alabilir. Bkz.: Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 111.

⁴¹⁸ Colomer, Negretto, “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, s. 82.

⁴¹⁹ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 111-112.

⁴²⁰ Naranjo, Castillo, “Diverse profiles within single-party cabinets: Portfolio allocation in Costa Rica (1978-2014)”, s. 49.

⁴²¹ İkinci, **Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercih Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri**, s. 499.

sistemi olarak tanımlanamayacağını ileri sürmektedir.⁴²² Bu görüşün aksine, parlamentoların güvensizlik oyuyla bakanları görevden almasının başkanlık sistemini başka bir sisteme dönüştürmediğini düşünmekteyiz.⁴²³ Bu iddia iki temel argümanla destellenebilir.

İlk olarak literatürde güvensizlik oyunun bağlayıcı olması durumunda sistemin başkanlık sistemi olarak tanımlanamayacağına dair temel görüş, Shugart ve Carey tarafından ileri sürülmüştür. Sonrasında bu görüş, pek çok yazar tarafından benimsenmiştir. Shugart ve Carey tarafından ileri sürülen bu görüş, 1992 yılında yayınlanan “*President and Assemblies*” isimli eserde yer almıştır. Ancak ilgili eserin yayınlandığı tarih göz önüne alındığında, Güney Amerika başkanlık sistemlerinde bağlayıcı güvensizlik oyunun kabul edilmesinin ilk yılları olduğu ve ilgili mekanizmanın o dönemde bölge genelinde yayılmamış olduğu görülecektir. Bu bağlamda yazarların bu görüşünün kabul edilmesi için erken olduğu kanısına varılabilecektir. Kaldı ki sonraki yıllarda bağlayıcı güvensizlik oylaması, bölge geneline yayılmış, günümüzde Güney Amerika’daki on devlet, bağlayıcı güvensizlik oyunu benimsemiştir. Yani Güney Amerika başkanlık sistemlerinde bağlayıcı güvensizlik oyu mekanizması istisna olmaktan çıkarak sistemin genel özelliği haline gelmiştir.

İkinci olarak siyaset bilimi ve anayasa hukuku üzerinden değerlendirme yapıldığında da bağlayıcı güvensizlik oyunun olması, bölgedeki başkanlık sistemlerini başka bir hükümet sistemine dönüştürmemektedir. Siyaset bilimi açısından bölgedeki başkanlık sistemleri incelendiğinde, güvensizlik oylaması anayasalarda yer almış olmasına rağmen çok yaygın şekilde bakanların görevden alınması ile

⁴²² Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 112; Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, s. 39; Güvensizlik oylaması ve sonrasında bakanların görevden alınması önemli bir yetkidir. Bu yetkinin tanındığı ve düzenli olarak uygulandığı zaman başkanlık sistemi için önemli olan kuvvetler ayrılığı prensibi ciddi şekilde zarar görür. Kabine üyelerinin Kongreye karşı sorumlu olması ve görevlerine devam edebilmelerinin yasama organına bağlı olması durumunda başkanlık sistemi, parlamenter sistemin önemli bir özelliğini kazanmış olur. Bkz.: Payne “Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors”, s. 93.

⁴²³ Bkz.: Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 152.

sonuçlanmamaktadır.⁴²⁴ Ayrıca güvensizlik oyunu kabul etmiş devletlerin çoğunluğunda güvensizlik oyunun kabulü için nitelikli çoğunluk aranmıştır.

Anayasa hukuku açısından değerlendirme yaptığımızda ise başkanlık sisteminin temel unsuru yürütmenin başının görevden alınamaması ve yürütme yetkisinin başkana ait olmasıdır. Bağlayıcı güvensizlik oylaması, başkanı görevden almadığı ve başkanın bakanları atama ve görevden alma önceliği kendisinde kaldığı sürece, ilgili sistemler başkanlık sistemi olarak kabul edilecektir. Ayrıca başkanlık sisteminde yürütme yetkisinin başkana ait olması nedeniyle bakanların görevden alınması halinde dahi, başkanın belirlemiş olduğu politikanın sürdürülmesine devam edilecek ve hükümetin politikası değişmeyecektir. Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde uygulanan gensoru ve güvensizlik oylaması başkanlık sistemini başka bir sisteme dönüştürmediği gibi, ilgili mekanizmalar yoluyla hükümetin başı olan başkan görevden alınamadığı için siyasi krizlere veya hükümet istikrarsızlığına neden olmayacaktır. Aksine, bu mekanizmalar, hükümet istikrarı tehlikeye sokulmadan yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin sürdürülmesini ve yasamanın, yürütmeyi veya dolaylı olarak başkanı denetlemesi imkanını sunabilir.⁴²⁵

4. Kabinenin İcrai Nitelikte Karar Alamaması

Başkanlık sisteminde başkan, güneş sistemi benzeri şekilde merkezi yürütmenin tam ortasında konumlandırılmıştır.⁴²⁶ Merkezi yürütmedeki diğer kurumlar başkanın etrafında yer almakta ve başkana olan konumlarına göre etkileri değişmektedir. Bu kurumlardan bazılarının “*politika oluşturma*” (*policy making*) görevi verilmiştir. Kabine de başkanlık sistemi içerisinde “*politika oluşturma*”ya yetkili kurumlardan en önemlisidir.⁴²⁷ Ancak kabine, “*politika oluşturma*”ya yetkili

⁴²⁴ Bkz.: Chasquetti, Buquet, “Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)”, s. 68; Bununla birlikte, Valadés, başkanlık sistemindeki gensoru ve güvensizlik oyunun parlamenter sistemlere nazaran daha fazla uygulandığını, ancak bunun bir hükümet krizine yol açmadığını ileri sürmektedir. Bkz.: Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 142.

⁴²⁵ Bkz.: Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 142-143.

⁴²⁶ Harold C. Relyea, “The Executive Office Concept”, *The Executive Office of The President*, Ed. Harold C. Relyea, London, Greenwood Press, 1997, s. 3.

⁴²⁷ Ancak ABD’de Franklin D. Roosevelt yönetiminden beri Beyaz Saray Ofisleri, başkanın politika oluşturma ve oluşturulan politikanın uygulanmasına karar verme aşamasında kabineden daha etkili olmaya başlamıştır. Bakanların politika oluşturmadaki etkisi azalmış, politikaların oluşturulması ve karar verme aşamasına kadar şekillenmesi, Beyaz Saray Ofisleri’ne kaymıştır. Bkz.: Escobar-Lemmon,

olmasına rağmen oluşturulan politikanın uygulanmasına “*karar verme*” (*decision making*) yetkisine sahip değildir.

Başkanlık sisteminde geliştirilen politikaların uygulanmasına karar verme yetkisi başkana aittir.⁴²⁸ Kabinenin politika önerileri, tavsiye niteliğinde olup bunların kabul edilip edilmemesi başkana bağlı olmaktadır.⁴²⁹ Bundan dolayı, başkanlık sistemi içerisinde kabinenin icrai nitelikte değil, tavsiye niteliğinde kararlar aldığı düşünülmektedir.⁴³⁰ Başkanlık sisteminde kabinenin tavsiye karar almaktan başka, koordinasyon ve yönetsel uyum olmak üzere iki işlevi daha bulunmaktadır.⁴³¹

İlk olarak başkanlık sisteminde kabinenin en temel işlevi, “*tavsiye*” niteliğinde kararlar vererek “*danışma*” organı meydana getirmesidir. Kabinenin bu işlevi, ABD’nin ilk başkanı George Washington’un danışma tarzından kaynaklanmaktadır. Bağımsızlık savaşı döneminde savaş konseyinin tavsiyelerinden memnun kalan Washington, daha sonraki süreçte başkanlık görevini sürdürürken kabinenin tavsiyelerine başvurmuştur.⁴³²

ABD Anayasasının II. maddesinin 2. bölümünde, başkanın “*yürütme departmanlarından her birinin başından... görüşünü yazılı olarak isteyebilir*” hükmü yer almaktadır. Bu maddede başkanın, bakanlarını toplayarak onlardan görüş alması yer almamakta ve sadece bireysel olarak bakanların görüşlerinin alınabileceğini düzenlenmektedir.⁴³³ Ancak Washington, bakanların yazılı ve sözlü görüşüne başvurduğu gibi, bakanlıkları ve devletin genel siyaseti ilgilendiren konularda da

Borrelli, Taylor-Robinson, “I did it my way: Portfolio allocation in the United States (1969-2013)”, s. 27.

⁴²⁸ Tsanava, “Government Responsibility as a Mechanism of Balancing Power within the System of Separation of Power”, s. 240.

⁴²⁹ Uruguay’da başkan, üzerine tartışılacak veya karar verilecek meselelere ilişkin gündemin sunulmasını kontrol etmektedir. Kabinede alınacak kararlar, genellikle yasamaya gönderilecek kanun tekliflerini veya başkanın bakanlarla beraber imzalayacağı kararnameleri kapsamaktadır. Ayrıca bakanlarda kendi bakanlıklarını ilgilendiren kritik konuları veya gelecekte uygulanmasını görmek istedikleri projelerin desteklenmesini kabine gündemine sunabilir. Bkz.: Chasquetti, Buquet, “Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)”, s. 73.

⁴³⁰ Bkz. Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 42.

⁴³¹ Fenno, **The President’s Cabinet**, s. 89

⁴³² Amar, “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, s. 47.

⁴³³ Taft, **Our Chief Magistrate and His Powers**, s. 30.

kabinesini toplayarak görüşlerine başvurmuştur.⁴³⁴ Washington, göreve başladığı ilk dönemde, bakanların (departman başkanları) görevleri ve başkanlık danışmanlarının rolünün belirlenmesinde büyük sorumluluk almıştır.⁴³⁵ Böylece ABD’de kabine toplu olarak devlet meselelerinin tartışıldığı danışma organı haline gelmiştir.

ABD’nin aksine, Güney Amerika başkanlık sistemlerinin bazılarında anayasada kabinenin danışmanlık işlevi açık şekilde düzenlenmiştir.⁴³⁶ Kabinenin danışmanlık işlevi, başkanın karar verirken kabine üyelerinin bilgilerinden, deneyimlerinden ve görüşlerinden faydalanmasıdır.

Danışmanlık işlevi yöntem ve konu bakımından iki şekilde değerlendirilebilir. Yöntem yönünden değerlendirme yapıldığında, kabine, danışmanlık işlevini, rapor veya müzakere yoluyla gerçekleştirebilir. Bu bağlamda başkan, danışmanlık işlevinden sağlayacağı faydayı, kabine üyelerinin bir konu hakkında rapor sunması veya müzakere etmesi yoluyla elde edebilir. Rapor yöntemi, başkanın çözüm istemiş olduğu sorun hakkında, kabine üyelerinin kendi bakanlık alanlarıyla ilgili yapmış oldukları araştırma ve çözüm yollarını yazılı şekilde başkana sunmalarıdır. Ancak günümüzde hükümet politikalarının çok yönlü olması ve birçok bakanlığı ilgilendirmesi nedeniyle raporların kabinede görüşülmesi gerekmektedir. Yani raporlar, kabinedeki müzakerelerde kullanılmaktadır. Müzakere ise kabinede, hükümetin politikaları hakkında, bakanların görüşlerini sözlü olarak başkanla ve diğer

⁴³⁴ Warshaw, **Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency**, s. 16; ABD’de kabine ilk kurulduğu anda yasal bir dayanağa sahip olmayıp geleneksel olarak kurumsallaşmıştır. ABD Anayasasının II. maddesinin 2. bölümünde başkanın yürütme organının her biriminin en üst görevlisinden kendi bölümünün işlevleri ile ilgili herhangi bir konuda görüşünü yazılı olarak isteyebileceğine dair düzenleme başkana bu konuda bir serbestiyet tanımıştır. Dahası Anayasa ve diğer yasalarda kabineye ilişkin bir düzenleme olmaması, başkanın kabine üyeleri ile bireysel ya da toplu olarak görüşmesi için bir zorunluluk oluşturmamaktadır. Bkz.: CRS Report for Congress, “The President’s Cabinet: Evolution, Alternatives, and Proposals for Change”, s. 1.

⁴³⁵ Warshaw, **Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency**, s. 14-15

⁴³⁶ Örneğin; Kosta Rika Anayasası’nda kabine toplantılarının işlevlerinden birinin de danışma olduğu ifade edilmiştir. (AY. 147-I/5) Paraguay’da kabinenin danışma organı olduğu Anayasa’da açıkça belirtilmiştir. Buna göre kabine, başkan tarafından değerlendirmesine sunulan ve kamu yararına olan tüm meseleleri müzakere etmek, yasama konularındaki inisiyatifleri değerlendirmek ve kararlarının periyodik olarak yayınlanmasını sağlamakla yetkilidir. (AY. 243) Peru’da kabinenin görevlerinden biri kamu yararını ilgilendiren konularda müzakerede bulunmaktır. (AY. 125-I/4) Son olarak Panama’da kabinenin işlevlerinden biri olarak başkan tarafından kendisine sunulan, Anayasa veya kanun gereği görüşmek zorunda olduğu konularda danışma organı olarak hareket etmek olduğu belirtilmiştir. (AY. 200-I/1)

bakanlarla paylaşımlarıdır. Kabine müzakereleri ile hükümetin faaliyetleri ve uygulanacak politikalar ilişkin toplu bir değerlendirme imkânı hasıl olur. Ayrıca kabine toplantılarında yapılan müzakereler, başkanın, bakanların kapasitesi hakkında bilgi sahibi olmasına imkân tanıdığı gibi, bir bakanın hükümetin parçası olabilmek için asgari yeteneklere sahip olup olmadığını açığa çıkarır.⁴³⁷

Danışmanlık işlevi konu bakımından da iki şekilde incelenebilir. Buna göre danışmanlık işlevi uzmanlık gerektiren alanlarda olabileceği gibi, politik alanlarda da olabilir.⁴³⁸ Bazı kabine üyeleri belli alanlarda uzman olup, başında bulundukları bakanlıkları uzmanlıklarına göre idare etmektedir.⁴³⁹ Bazı kabine üyeleri ise geniş destek gruplarını temsil etmekte, bu grupların önermiş olduğu kamu politikalarının kabine içerisinde tartışılmasını sağlamaktadır.⁴⁴⁰ Başkan, kabinedeki iki grubun görüşlerini o dönemdeki siyasal duruma göre değerlendirerek nihai kararı kendisi vermektedir.⁴⁴¹ Örneğin, Washington döneminde kabine tartışmaları ve karar alımlarına ilişkin yaşanan olayı Jefferson şöyle açıklamıştır:

*“Bu tartışmalarda, Hamilton ve kendim kabinede iki horoz gibi günlük rekabete giriyorduk. Biz o zaman dört kişiydik ve tabii ki çoğunluk üçe göre birdi, başkan karar verdi”.*⁴⁴²

Başkanlık sisteminde kabinenin ikinci işlevi koordinasyonu sağlamaktır.⁴⁴³ 20. yüzyıla gelindiğinde başkanlar özellikle koordinasyon problemi olmak üzere bazı

⁴³⁷ Valadés, **El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición**, s. 48.

⁴³⁸ Fenno, **The President's Cabinet**, s. 89

⁴³⁹ Örneğin, Kosta Rika'da başkanlık bakanı diye bir makam oluşturulmuş ve bu kişinin başkana hukuki ve yönetsel anlamda tavsiyede bulunması kabul edilmiştir. Bkz.: Naranjo, Castillo, “Diverse profiles within single-party cabinets: Portfolio allocation in Costa Rica (1978-2014)”, s. 52.

⁴⁴⁰ Fenno, **The President's Cabinet**, s. 89

⁴⁴¹ Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 42.

⁴⁴² Fenno, **The President's Cabinet**, s. 18; Bu durumu anlatan güzel örneklerden bir tanesi de Abraham Lincoln'un kendi kabinesiyle yapmış olduğu bir toplantıda almış olduğu karardır. Buna göre Lincoln kendisinin kabine toplantısında yapmış olduğu bir öneriye bütün sekreterleri tarafından karşı çıkılınca yedi hayıra karşı bir evet demiş ve evet kazandı diyerek toplantıyı bitirmiştir. Bkz.: Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 42.

⁴⁴³ Güney Amerika'daki devletlerin bazılarının anayasalarında kabinenin koordinasyon işlevine ilişkin hükümler yer almaktadır. Örneğin, Paraguay'da kabine toplantılarında yürütmeye ilişkin koordinasyon yapılacağı ve hükümet politikalarının geliştirileceği hüküm altına alınmıştır. (AY. 243) Dominik Anayasası'nda kabinenin hükümetin genel işlerinin koordinasyon organı olduğu açıkça belirtilmiştir. Buna göre kabine, milletin genel çıkarları ve vatandaşın hizmeti doğrultusunda kamu idaresinin veçhelerinin ele alınmasını hızlandırmak ve organize etmekle görevlidir. (AY. 137) Honduras'ta

yönetimsel sorunlarla karşı kaşıya kalmışlardır.⁴⁴⁴ Göreceli olarak bu yeni sorunun bir tarafı, birbirinden kopuk çok sayıda program ve politikanın var olmasıdır. Böylece başkan tarafından yönetilen ve kontrol edilen bakanlıklar arası işlerin yoğunluğu giderek artmış, bu durum başkana yük oluşturmaya başlamıştır.⁴⁴⁵ Kabine toplantıları, bakanlıklar arası bu problemlerin ele alınması ve tartışılması açısından iyi bir imkân olarak görülebilir.⁴⁴⁶ Kabine toplantılarının başlıca amaçlarından biri, hükümetin gündeminde bulunan sorunlarla başa çıkmak için bakanlar arasındaki iletişimin sağlanmasıdır.⁴⁴⁷

Son olarak kabine toplantılarının üçüncü işlevi yönetimsel uyumun sağlanmasıdır. Kabine toplantılarında iş birliği içerisinde iletişim kurulmasının, bakanlıklar arasındaki uyumun sağlanmasına etki edeceği ileri sürülmektedir.⁴⁴⁸ Aslında yönetimsel uyum, koordinasyonun bir unsuru sayılabilir. Buna göre kabine toplantıları, bakanlar arasındaki iletişimin güçlendirilmesine imkân sağlamaktadır. Böylece bakanlar arasındaki iletişimin güçlenmesi, bakanlıkların ortak alanlarına giren kamu hizmetlerinde yaşanabilecek sorunların çözümünü daha kolay hale getirebilecektir.

Ancak ABD’de kabinenin rolü bakımından değerlendirme yapıldığında çelişkili bir gelişim göze çarpmaktadır. Çünkü bir taraftan kabine üyelerinin sayısı, kabinenin hacmi ve siyasal sorumlulukları son yıllarda genişlerken diğer taraftan kabinenin karar alım süreçlerine katılımı, başkanlar tarafından giderek tartışmaya açılmaktadır.⁴⁴⁹ Özellikle ABD’de 20. yüzyıla gelindiğinde kabinenin, başkanla olan

bakanların kendi yetki alanlarındaki ulusal kamu idaresinin organ ve kuruluşlarını yönlendirmek, koordine etmek ve denetlemek için başkan ile iş birliği yapacağı düzenlenmiştir. (AY. 247) Guatemala’da ise başkanın görevlerinden biri milletin kalkınma politikasını kabinede koordine etmektir. (AY. 183/I-m)

⁴⁴⁴ Fenno, **The President’s Cabinet**, s.90; Bazı meselelerin birden fazla bakanlığı ilgilendirdiği durumlardan kaynaklı olarak bakanların ortak görüşüne ihtiyaç duyulmaktadır. Bkz.: Amar, “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, s. 47.

⁴⁴⁵ Fenno, **The President’s Cabinet**, s. 90.

⁴⁴⁶ Fenno, **The President’s Cabinet**, s. 90.

⁴⁴⁷ Avendaño, Dávila, “Together we govern: Portfolio allocation in Chile (1990-2014)”, s. 95.

⁴⁴⁸ Fenno, **The President’s Cabinet**, s. 90.

⁴⁴⁹ Alejandro Bonvecchi, Carlos Scartascini, “The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know”, **Inter-American Development Bank**, 2011, s. 14.

yönetimsel ve siyasal ilişkilerinde kademeli olmayan düşüş yaşanmıştır.⁴⁵⁰ Her ne kadar Jimmy Carter gibi başkanlar önemli siyasal tartışmalarda kabineyi veya kabine toplantılarını, bir danışma birimi olarak görüp diriltmeye çalışsalar da bu düşüşü durduramamışlardır. Gerçekten bu yüzyılda önemli hükümet politikaları, başkanlar ya da kabinede hazır bulunan bakanlar tarafından kabinede nadiren dile getirilmiştir.⁴⁵¹

Kabinenin grup olarak çözüm bulabileceği veya süreci doğrudan yönetebileceği önemli siyasal meselelerde bile, başkanlar bu fırsatı nadiren kullanmışlardır. Örneğin, Franklin D. Roosevelt, Amerikan Yüksek Mahkemesinin üye sayısının artırılmasına ilişkin kanun tasarısının (*court-packing bill*) yasallığı veya politik olarak sürdürülebilirliğine ilişkin kabinenin görüşüne başvurmamıştır.⁴⁵² Yine Wilson döneminde, Birinci Dünya Savaşı ile ilgili konular kabinede görüşülmemiştir.⁴⁵³ Bu eğilim, ABD’de doğrulanmış olmasına rağmen bütün Güney Amerika başkanlık sistemleri için aynı durum geçerli değildir. Ancak Güney Amerika başkanlık sistemlerinde kabineye ilişkin yapılan çalışmaların çoğunluğu kabinenin oluşumu ve istikrarı üzerine odaklanmaktadır. Çalışmanın bu başlığını ilgilendiren başkan ve kabine arasındaki ilişkiler ile kabinenin karar alım süreçlerine katılımı hakkında çok az araştırma bulunmaktadır.⁴⁵⁴ Dolayısıyla Güney Amerika başkanlık

⁴⁵⁰ Çünkü 1939 yılında Kongrede kabul edilen 1939 Yeniden Yapılanma Yasası (*Reorganization Act of 1939*) ile yürütme içerisinde başkanın hiyerarşisi altında yürütme ofislerinin (*Executive Office of the President*) kurulmasının yasal dayanağa kavuşması mümkün olmuştur. Bkz.: David Cohen, “FOIA in The Executive Office of The President”, **Legislation and Public Policy**, Vol.21, 2017, s. 204; Franklin D. Roosevelt, bu yasal düzenlemeye dayanarak yürütme ofislerinin içerisindeki birimlerin oluşmasını, bu birimlerin işlevini ve görevlerini belirleyen 8248 sayılı Başkanlık Kararnamesini (Executive Order) çıkarmıştır. Bkz.: <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/08248.html>, (Çevrimiçi: 21/12/2021). Böylece başkanlar, politika oluşturulmasında kabinenin işlevlerine sahip ve kendilerine daha yakın bu birimlere daha fazla güvenmeye başlamıştır.

⁴⁵¹ CRS Report for Congress, “The President’s Cabinet: Evolution, Alternatives, and Proposals for Change”, s. 9-10.

⁴⁵² CRS Report for Congress, “The President’s Cabinet: Evolution, Alternatives, and Proposals for Change”, s. 9-10.

⁴⁵³ CRS Report for Congress, “The President’s Cabinet: Evolution, Alternatives, and Proposals for Change”, s. 9-10.

⁴⁵⁴ Bonvecchi, Scartascini, “The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know”, s. 17; Güney Amerika’da doğrudan doğruya başkan ile kabine arasındaki ilişkileri araştıran çalışmalar yoktur. Yapılan bazı çalışmalar ise başkan ile ekonomi bakanının çatışması veya ekonomi bakanı ile diğer bakanların çatışmalarına ilişkindir. Ayrıca kabinenin karar alım süreçleri üzerindeki rolü de yeterince incelenmemiştir. Bkz.: Bonvecchi, Scartascini, “The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know”, s. 17; Martínez-Gallardo, “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, s. 119.

sistemlerinde kabinenin yukarıda sayılan üç işlevinden ayrı olarak başka işlevlerinin olup olmadığı, ilgili devletlerin anayasalarında yer alan hükümlerden yola çıkılarak belirlenmeye çalışılacaktır.

Anayasal hükümlerinden yola çıkılarak şu sorunun cevabı aranacaktır. Güney Amerika başkanlık sistemlerinde kabinelerin icrai nitelikteki işlemleri var mıdır? Bu ana sorunun cevaplanması için şu alt sorulara ihtiyaç vardır: İlk olarak anayasada açıkça kabinenin işlevleri düzenlenmiş midir? İkinci olarak anayasada yürütme yetkisi kime veya kimlere verilmiştir? Son olarak kabineye verilen icrai yetkiler sınırlı sayıda mı, yoksa parlamenter ve yarı başkanlık sisteminde olduğu gibi yürütme fonksiyonunun kullanımını kapsayacak kadar geniş midir?

Güney Amerika'da yer alan başkanlık sistemlerinden bazılarında anayasada kabine kavramı kullanılmış olmasına rağmen, kabinenin görev ve yetkilerinin anayasada açık şekilde düzenlenmediği devletler bulunmaktadır. İlgili devletlerdeki kabinelerin başkanlık sistemindeki bütün kabinelerin sahip olduğu üç işleve (danışmanlık, koordinasyon, bakanlıklar arası uyum) sahip olduğunu düşünmekteyiz. Çünkü başkanlık sisteminde genel kural, yürütme fonksiyonunu kullanma yetkisinin başkana ait olduğudur. Başkanlık sistemi anayasalarında bunun aksine düzenleme olmadığı sürece, bu durum geçerliliğini koruyacaktır. Diğer taraftan Güney Amerika başkanlık sistemi anayasalarında açık şekilde kabinenin yetki ve görevleri sayılan devletler de yer almaktadır.⁴⁵⁵ Bu devletlerden bazılarında kabineye icrai olmayan yetki ve görevlerden (danışmanlık, koordinasyon, bakanlıklar arası uyum) başka, icrai nitelikte yetki ve görevler de tanınmıştır.⁴⁵⁶ Kabineye tanınan icrai nitelikteki yetki ve görevlerin yürütme fonksiyonunu kullanmaktan kaynaklandığını tespit edebilmemiz için ilgili devletlerin anayasalarında yürütme yetki ve görevinin sadece başkana mı,

⁴⁵⁵ Arjantin (AY. 106/6,13, 103), Guatemala (AY. 178, 183, 200, 269, 277), Nikaragua (AY. 92, 151), Kosta Rika (AY. 147), Paraguay (AY. 243), Peru (AY. 119, 125), Uruguay (AY. 160), Dominik (AY. 137), El Salvador (AY. 167), Honduras (AY. 245, 252), Panama (AY. 200), Venezuela (AY. 314, 337, 342/2).

⁴⁵⁶ Kosta Rika (AY. 147), Peru (AY. 119, 125), Uruguay (AY. 160), El Salvador (AY. 167), Venezuela (AY. 314, 337, 342/2), Panama (AY. 200), Honduras (AY. 245, 252/2), Arjantin (AY. 106/6,13, 103), Guatemala (AY. 178, 183, 200, 269, 277), Nikaragua (AY. 92, 151).

yoksa başkanla beraber kabineye veya bakanlara da bırakılıp bırakılmadığına bakmamız gerekmektedir.

Kosta Rika⁴⁵⁷, Uruguay⁴⁵⁸, El Salvador⁴⁵⁹, Venezuela⁴⁶⁰, Guatemala⁴⁶¹ ve Panama'da⁴⁶² başkanın, yürütme yetkisini ilgili bakan veya kabine ile kullanılacağına dair hükümler yer alırken Peru ve Honduras'ta yürütme yetkisinin kullanımına ilişkin olarak herhangi hüküm yer almamaktadır. Ancak Peru Anayasasının 118/I-3. maddesinde başkanın görevlerinden birinin devletin genel politikasını yönetmek olduğu ifade edilmişken, Anayasanın 119. maddesinde kamu hizmetlerinin idaresi ve yönetiminin kabineye ve ilgili her bakana emanet edildiği belirtilmiştir. Ayrıca Peru, Honduras ve Uruguay'da kabineler kolejyal özellik gösterdiğinden bu alanlarda kabineye verilen yetkilerin başkanla beraber kullanıldığının kabulü gerekir. Anayasalardaki ilgili düzenlemelerden yola çıkılarak diğer başkanlık sistemlerindeki genel kabulün aksine, Güney Amerika'daki sekiz devlette kabinenin bazı alanlarda doğrudan yürütme yetkisini kullanması nedeniyle icrai nitelikte karar almasının mümkün olduğu görülmektedir.⁴⁶³

Güney Amerika'daki sekiz devlette kabinenin icrai yetkileri değişkenlik gösterdiğinden kategorize etme imkânımız bulunmamaktadır. Bundan dolayı devletlerin anayasalarında yer alan bu yetkilerden önemli olanlara örnek olarak şunlar gösterilebilir: Meclisten ulusal savunma durumunun ilanı, askere alma, orduyu

⁴⁵⁷ Kosta Rika Anayasası Madde 130: "Yürütme yetkisi, zorunlu işbirlikçiler olarak başkan ve hükümet bakanları tarafından halk adına kullanılır".

⁴⁵⁸ Uruguay Anayasası Madde 149: "Yürütme yetkisi, bu bölümde ve diğer hükümlerde belirlendiği şekilde, ilgili bakan, bakanlar veya bakanlar kurulu ile birlikte hareket eden başkan tarafından kullanılır".

⁴⁵⁹ El Salvador Anayasası Madde 150: "Başkan, başkan yardımcısı, bakanlar, bakan yardımcısı ve bunlara bağlı görevliler, yürütme organının bütünü oluşturur".

⁴⁶⁰ Venezuela Anayasası Madde 225: "Yürütme yetkisi, başkan, başkan yardımcısı, bakanlar ve bu Anayasa ve kanunla belirlenen diğer görevliler tarafından kullanılır".

⁴⁶¹ Guatemala Anayasası Madde 182/3: "Başkan, başkan yardımcısı, bakanlar, bakan yardımcısı ve bunlara bağlı diğer görevliler ile birlikte yürütme organını oluşturur..."

⁴⁶² Panama Anayasası Madde 175: "Yürütme organı, bu Anayasa hükümlerine göre başkan ve bakanlardan oluşur".

Panama Anayasası Madde 176: "Başkan, yetkilerini tek başına, ilgili bakanın veya kabinedeki tüm bakanların katılımıyla veya bu Anayasa ile belirlenen diğer şekillerde kullanır".

⁴⁶³ Benzer görüş için Bkz. Octavio Amorim Neto, **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2006, s. 217; Araújo, Silva, Vieira, "Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing", s. 7.

örgütlenme ve barış görüşmelerine karar verme yetkisi talep etmek;⁴⁶⁴ meclise anayasanın ilgili maddesinde düzenlenen anayasal güvencelerin askıya alınmasını önermek;⁴⁶⁵ yasa tasarılarını ve kararnameleri onaylamak;⁴⁶⁶ yasanın gösterdiği şekilde af (pardon) hakkını kullanmak;⁴⁶⁷ millet meclisinin onayına tabi olarak yüksek mahkeme yargıçlarının ve diğer yargı örgütü üyelerinin atanmasını, başkanla birlikte onaylamak;⁴⁶⁸ olağanüstü hal ilanına karar vermek.⁴⁶⁹

Sıraladığımız yetkilerden daha fazlası, anayasaların ilgili maddelerinde mevcuttur. Ancak bizim için önemli olan nokta kabineye verilen yetkilerin tahdidi olarak sayılıp sayılmadığının tespitidir. Eğer kabineye verilen yetkiler, tahdidi olarak sayılmamışsa ve yürütme yetkisinin tamamının kullanımını içeriyorsa söz konusu sistemin başkanlık sistemi olarak tanımlanması mümkün olmayacaktır. Bu çerçevede Arjantin, Kosta Rika, Peru, Venezuela, Panama Anayasalarında kabineye sınırlı alanlarda icrai yetki verilmiştir. Bu yetkiler bütün yürütme yetkisinin kullanılmasından ziyade, sınırlı alanlarda söz konusu olmaktadır. Guatemala, Honduras ve El Salvador'da ise kabinenin başka bir yetkisi, başkanın incelemesine sunduğu bütün işleri incelemek ve karara bağlamaktır. Ancak ilgili devletlerde kabineye verilen bu yetki, başkanın iradesine bağlıdır. Benzer şekilde Uruguay'da Anayasa'da sayılanlardan başka, diğer yetkilerin kabinede görüşülmesi ve karara bağlanması başkanın iradesine bağlanmıştır. Buna göre Uruguay'da kabine, başkan veya kendi alanlarıyla ilgili konularda bakanlar tarafından kendisine sunulan tüm hükümet işlemleri ve idari işlemler üzerinde münhasır yetkiye sahiptir. (AY. 160) Netice olarak dört devlette de kabineye verilen sınırlı yetkilerden başka, diğer yetkilerin kullanılması başkanın iradesine bağlı olmaktadır. Yani kabineye, başkanın iradesi dışında yürütme fonksiyonunu kullanma yetkisi verilmediği için, ilgili dört devlette de başkanlık sisteminin uygulanmaya devam edildiği söylenebilir.⁴⁷⁰

⁴⁶⁴ Kosta Rika (AY. 147/I-1).

⁴⁶⁵ El Salvador (AY. 167/I-5), Panama (AY. 200/I-5).

⁴⁶⁶ Peru (AY. 125).

⁴⁶⁷ Kosta Rika (AY. 147/I-1).

⁴⁶⁸ Panama (AY. 200/I-2).

⁴⁶⁹ Uruguay (AY. 168/7), Venezuela (AY. 337).

⁴⁷⁰ Diğer taraftan Valadés, anayasal olarak kabineye geniş yetkiler verilmesiyle geleneksel başkanlık sistemlerindeki durgunluğun zaman içerisinde aşılabacağını ve kabinelerin sadece idari birer makam olmaktan çıkarak hükümet işlerinin tartışıldığı ve uygulanmasına karar verildiği yer haline



gelebileceğini ifade etmiştir. Buna göre bölgedeki birkaç anayasa, kabinelerin kendi çalışma düzenlemelerini yapmalarını, onların yasama süreçlerine katkılarını artırmalarını ve anayasalarda belirtilenlere ek olarak başkanların kabinede görüşülecek konuları artırmalarını sağlayabilecek hükümleri ihtiva etmektedir. Demokratik gelişime katkı sunabilecek bu hükümler, kabinenin yetkilerinin genişlemesine ve bunun sonucu olarak da başkanda toplanan güç yoğunlaşmasının ve onun yürütme yetkisi üzerindeki takdirinin azalmasına izin verebilir. Bkz.: Diego Valadés, “Cabinet Government and Latin American Neopresidentialism”, **Mexican Law Review**, <http://info8.juridicas.unam.mx/cont/mlawr/4/arc/arc10.htm>, (Çevrimiçi: 08/03/2023).

İKİNCİ BÖLÜM

BAŞKANLIK SİSTEMLERİNDE KABİNEİN OLUŞUMU, SORUMLULUĞU VE İŞLEVİ

I. KABİNEİN OLUŞUMU

Anayasalarında kurumsal olarak kabinenin düzenlendiği başkanlık sistemlerinde kabinenin başkan, başkan yardımcısı ve bakanlardan oluştuğu düzenlenmiştir. Kabinenin kurumsal olarak düzenlenmediği başkanlık sistemlerinde ise başkan yardımcılarının teamül olarak kabine üyesi olduğu kabulü hakimdir. Dolayısıyla bu başlık altında kabine üyesi olan başkan, başkan yardımcısı ve bakanların nitelikleri, göreve gelmeleri ve görevlerinin sona ermesi incelenecektir.

A. Başkan

1. Nitelikleri

Başkan, sistem içerisinde eşsiz bir konuma sahiptir.¹ Başkanın bu eşsiz konumu, doğrudan halk tarafından seçilmesi ve yürütme yetkisini tek başına elinde bulundurmasından kaynaklanmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı içerisindeki diğer makamlarla mukayese edildiğinde başkanın sistem içerisindeki konumu daha iyi anlaşılacaktır. Buna göre yasama ve yargı organlarındaki kişilerden farklı olarak başkan yürütme yetkisini tek başına elinde bulundurmaktadır. Halkın tamamı tarafından seçilen ve herkesi temsil eden başkan, ulusal bir karakterdir.² Bunun aksine, yasama üyeleri, farklı seçim bölgelerinden ya da federe devletlerden seçilmekte, yargıçlar ve diğer hükümet görevlileri ise seçilmeden atamayla göreve gelmektedir.³ Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde başkan, yürütme organının kedisini temsil etmektedir.⁴

¹ Akhil Reed Amar, Brian C. Kalt, “The Presidential Privilege Against Prosecution”, **NEXUS**, Vol. 2, 1997, s. 12.

² Amar, Kalt, “The Presidential Privilege Against Prosecution”, s. 12.

³ Amar, Kalt, “The Presidential Privilege Against Prosecution”, s. 12.

⁴ Amar, Kalt, “The Presidential Privilege Against Prosecution”, s. 12.

Sistem içerisinde bu kadar önemli bir konuma ve yetkilere sahip olan başkanın belli niteliklere sahip olması gerekmektedir. Anayasal hükümler incelendiğinde başkanın doğuştan veya diğer yollardan ilgili devletin vatandaşı olması,⁵ belli bir yaşa erişmiş olması,⁶ ülkede belli bir süre ikamet etmiş olması,⁷ laik bir statüye sahip olması,⁸ belli bir gelire sahip olması,⁹ kamu görevlisi olabilme şartlarını taşıması,¹⁰ oy kullanma yeterliliğine sahip olması,¹¹ medeni veya siyasi haklara sahip olması¹² gibi niteliklerin arandığı görülmektedir. Bununla beraber bu hükümlerden sadece ilgili devletin vatandaşı olmak ve belli bir yaşa ulaşmış olmak bütün anayasalarda başkanın nitelikleri arasında sayılmaktadır. Vatandaşlık ile başkanın, devlete olan aidiyeti aranırken yaş ile belli bir tecrübeye sahip olması aranmaktadır. Çalışma kapsamındaki devletlerden on tanesinde otuz,¹³ yedi tanesinde otuzbeş,¹⁴ Guatemala’da kırk ve Nikaragua’da yirmibeş yaşındaki kişiler başkan olarak seçilebilmektedir.

2. Seçimi

Başkanlık sisteminde başkanın, yasama organından bağımsız olarak doğrudan halk tarafından seçilmesi kuralı hakimdir. Başkanın doğrudan yasama tarafından seçilmesi, kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Her ne kadar Şili ve

⁵ ABD (AY Madde II. Bölüm 2. Fıkra 5), Arjantin (AY. 90), Kosta Rika (AY. 167/I-1), Şili (AY. 25/1), Venezuela (AY. 227), Brezilya (AY. 12/2 Üçüncü Paragraf), Ekvador (AY. 142), Kolombiya (AY. 191), Paraguay (AY. 228/I-1), Peru (AY. 110/2), Uruguay (AY. 151/3), Dominik Cumhuriyeti (AY. 123/I-1), El Salvador (AY. 151), Honduras (AY. 238/I-1), Guatemala (AY. 185), Panama (AY. 179/I-1), Meksika AY. 82/I), Nikaragua (AY. 147/1).

⁶ ABD (AY Madde II. Bölüm 2. Fıkra 5), Arjantin (AY. 55), Bolivya (AY. 167), Kosta Rika (AY. 167/I-3), Şili (AY. 25/1), Brezilya (AY. 14/Üçüncü Paragraf), Ekvador (AY. 142), Kolombiya (AY. 191), Paraguay (AY. 228/I-2), Peru (AY. 110/2), Uruguay (AY. 151/3), Dominik Cumhuriyeti (AY. 123/I-2), El Salvador (AY. 151), Honduras (AY. 238/I-2), Guatemala (AY. 185), Panama (AY. 179/I-2), Meksika AY. 82/II), Nikaragua (AY. 147/3).

⁷ ABD (AY Madde II. Bölüm 2. Fıkra 5), Arjantin (AY. 55), Bolivya (AY. 167), Meksika AY. 82/I), Nikaragua (AY. 147/4).

⁸ Kosta Rika (AY. 167/I-2), Venezuela (AY. 227), El Salvador (AY. 151), Honduras (AY. 238/I-4), Meksika AY. 82/IV).

⁹ Arjantin (AY. 55).

¹⁰ Bolivya (AY. 167).

¹¹ Şili (AY. 25/1), Peru (AY. 110/2).

¹² Ekvador (AY. 142), Paraguay (AY. 228/I-3), Uruguay (AY. 151/3), Dominik Cumhuriyeti (AY. 123/I-3), Nikaragua (AY. 147/2).

¹³ Arjantin (AY. 55), Bolivya (AY. 167), Kosta Rika (AY. 167/I-3), Venezuela (AY. 227), Ekvador (AY. 142), Kolombiya (AY. 191), Paraguay (AY. 228/I-2), Dominik Cumhuriyeti (AY. 123/I-2), El Salvador (AY. 151), Honduras (AY. 238/I-1).

¹⁴ ABD (AY Madde II. Bölüm 2. Fıkra 5), Şili (AY. 25/1), Brezilya (AY. 14/Üçüncü Paragraf), Peru (AY. 110/2), Uruguay (AY. 151/3), Panama (AY. 179/I-2), Meksika (AY. 82/I).

Arjantin’de meclisin dolaylı olarak başkanı belirlediği dönemler söz konusu olmuş olsa da bunlar birer istisna olarak tarihteki yerini almıştır.¹⁵ Örneğin, 1925 Şili Anayasası’nda başkanlık seçimlerinde, hiçbir adayın salt çoğunluğu sağlayamaması durumunda, başkanın, seçime katılmış olan adaylar arasından Temsilciler Meclisinde yapılan seçim ile belirlenmesi düzenlenmişti. Uygulamada, Meclis, halkın iradesine saygı göstererek en çok oyu alan adayın başkan olması yönünde irade sergilemekteydi.¹⁶ Başkanın seçilmesine, meclisin doğrudan müdahalesi söz konusu olmadığı gibi, dolaylı olarak yapılan müdahale de yine en çok oyu alan kişinin başkan olarak belirlenmesi şeklindeydi.¹⁷ Böylece ilk seçimde oyların salt çoğunluğunu alamayan başkan, meşruiyetini Temsilciler Meclisinin kendisine vermiş olduğu destekten alabilmekteydi. Çünkü başkanın seçilmesine, yasamanın doğrudan müdahalede bulunması kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil edeceğinden, söz konusu sistem artık başkanlık sistemi olarak değerlendirilemeyecektir.

Bu bağlamda çalışma kapsamındaki devletlerin hepsinde başkan, yasama organından bağımsız şekilde halk tarafından seçilmektedir. Başkanın halk tarafından seçilmesi ilk defa ABD Anayasası’nda kabul edilmiştir. ABD’de başkanın halk tarafından seçilerek göreve gelmesi, 1804 yılında yapılan Anayasanın 12. değişikliği ile son halini almıştır.¹⁸ Sonraki süreçte ABD’ye benzer şekilde Güney Amerika başkanlık sistemlerinde de başkanın halk tarafından seçilmesi kuralı benimsenmiştir.¹⁹

¹⁵ Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s. 115.

¹⁶ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 77.

¹⁷ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 77.

¹⁸ Buna göre başkan, ikinci seçmenler kurulu tarafından seçilir. Devlet başkanı adaylığı için her parti kendi adayını belirler. Sonrasında her federe devlet, başkanı seçecek seçmenler kurulunu belirler. Seçmenler kurulunun sayısı her federe devletin milletvekili ve senatörlerin sayısının toplamı kadardır. Seçmenler kurulunun üyeleri hangi partiden seçilmişlerse o partinin başkan adayını seçerek ABD başkanını belirler. Bkz.: Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 34; Ancak şunu belirtelim ki seçmenler kurulu, anayasal teamül olarak kendilerini seçen seçmenlerin iradeleri doğrultusunda başkan belirleyebilmektedir.

¹⁹ Başkanlık seçimleri, vatandaşların açık ve doğrudan bir şekilde yürütmenin başını seçmelerine imkân sağlamaktadır. Bkz.: Linz, “The Perils of Presidentialism”, s. 54; Güney Amerika devletleri bağımsızlıklarını kazandıktan sonra başkanın nasıl belirleneceği ve başkanın görevini sürdürememesi durumunda yerine kimin geçeceği sorunsalıyla karşı karşıya kalmışlardı. Bağımsızlıktan sonra Kolombiya, Meksika ve Brezilya gibi bazı devletler çeşitli şekillerde yönetilmiş olsalar da nihayetinde Fransız aydınlanmasının bölgeye getirmiş olduğu düşünce ve yanı başlarındaki ABD’nin yönetim sistemi, bölgedeki çoğu devletin dolaylı veya doğrudan seçim yoluyla periyodik olarak devlet başkanını belirledikleri başkanlık sistemini tercih etmelerini sağlamıştır. Bkz.: Leiv Marsteintredet, Fredrik

Başkanın seçim yöntemine ilişkin her devletin anayasal sisteminde bazı farklılıklar yer almaktadır.²⁰ Bu devletlerden altı tanesinde²¹ en çok oyu alan adayın başkan seçilmesi (*basit çoğunluk: plurality*) benimsenmişken, diğer sekiz devlette,²² ilk turda kullanılan oyların salt çoğunluğunu alan aday başkan seçilmektedir. Eğer ilk turda adaylardan hiçbiri bu çoğunluğu sağlayamamışsa birinci turda en çok oy alan iki aday arasında ikinci tur seçimi yapılarak başkan belirlenmektedir.²³ (*run-off*) Görüldüğü üzere, günümüzde Güney Amerika’da başkanın seçilmesinde iki türlü salt çoğunluk sistemi yaygın olarak kullanılırken, basit çoğunluk sistemi daha az tercih edilmektedir.

Arjantin,²⁴ Bolivya,²⁵ Ekvador²⁶ ve Kosta Rika’da²⁷ ise salt çoğunluk sisteminin yanında başkanın seçilmesi için ayrıca %40’lık bir baraj konularak seçilme eşiği düşürülmüştür. İlgili devletlerin anayasalarında ilk turda salt çoğunluktan ziyade, daha düşük seçilme barajları kabul edilmiştir. İlk turda anayasada belirlenen baraj geçilemezse ikinci tur seçimlerinde salt çoğunluk sisteminde olduğu gibi, en yüksek oyu alan iki aday seçime girmekte ve seçimde en yüksek oyu alan aday başkan olarak seçilmektedir.²⁸

Ugla, “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, **Journal of Latin American Studies**, Vol. 51, No. 3, s. 669.

²⁰ J. Mark Payne, Andrés Allamand Zavala, “The Effects of Presidential Election Systems on Democratic Governability”, **Democracies in Development Politics and Reform in Latin America**, Ed. J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Mercedes Mateo Díaz, Washington, Inter-American Development Bank, 2007, s. 19.

²¹ Honduras (AY. 236), Meksika (AY. 81), Panama (AY. 177), Paraguay (AY. 230), Venezuela’da (AY. 228), Nikaragua (AY. 146/1).

²² Şili (AY. 26), Brezilya (AY. 77), Kolombiya (AY. 190), Peru (AY. 111), Uruguay (AY. 151), Dominik Cumhuriyeti (AY. 124), El Salvador (AY. 80), Guatemala (AY. 184).

²³ Cynthia McClintock, **Electoral Rules and Democracy in Latin America**, New York, Oxford University Press, 2018, s. 2.

²⁴ Arjantin (AY. 94, 96, 97, 98).

²⁵ Bolivya (AY. 166, 168).

²⁶ Ekvador (AY. 143).

²⁷ Ekvador (AY. 143).

²⁸ Arjantin’de ilk turda geçerli oyların yüzde kırk beşinden fazlasını alan başkan seçimi kazanmış sayılmaktadır. (AY. 97) Eğer başkan adayı ilk turda %40’ı geçip %45’e ulaşamamış ve kendisinden sonraki adayla da arasında %10 oy farkı varsa yine seçimi kazanmış sayılır. (AY. 97) Ekvador ve Bolivya’da ise ilk turda kullanılan geçerli oylardan en az %40’ını alan ve ikinci sıradaki adayla kendisi arasında en az %10 oy farkı bulunan başkan adayı seçimi kazanır. Kosta Rika’da başkan adayı ilk turda geçerli oyların toplamının %40’ından fazlasını alarak seçilir. (AY. 138/1)

Başkanlık seçiminde salt çoğunluk sisteminin tercih edilmesi, 1970 ve 1978 arasında demokratik yönetimlere geçilmesi ile yaygınlık kazanmıştır. 1970'ten önce bölgede başkanın, kullanılan oyların salt çoğunluğuyla seçilmesini benimseyen tek devlet Kosta Rika'yken, günümüzde bölgedeki devletlerin yaklaşık %60'ı bu sistemi tercih etmiştir.²⁹ Öğretide, başkanın seçimi bakımından salt çoğunluk sisteminin tercih edilmesinden basit çoğunluk sisteminin tercih edilmesini tavsiye eden araştırmacıların sayısı oldukça fazladır.³⁰ Araştırmacıların basit çoğunluk sisteminin tercih edilmesini ileri sürmelerinin nedeni, salt çoğunluk sisteminin, parti sisteminde parçalanmayı teşvik ederek parti sayısını fazlaştırmaktan ötürü demokrasi için tehlike oluşturmaktır.³¹ Ancak McClintock tarafından yapılan ve sadece başkanın seçim sistemine ilişkin olan kapsamlı çalışmada, salt çoğunluk sisteminin böyle bir etkisinin olmadığı ortaya konulmuştur.³²

Bununla birlikte salt çoğunluk sisteminin başkanın meşruiyetini artırdığı ve ideolojik ılımlaştırmayı sağladığı ileri sürülmektedir.³³ Salt çoğunluk sisteminde, başkan, seçmenlerin çoğunluğunun oyunu almak zorundayken basit çoğunluk sisteminde böyle bir durum söz konusu değildir.³⁴ Örneğin, ilk turda %60 oy oranı ile seçilen bir başkan, %30 gibi oldukça düşük oy yüzdesi ile seçilen bir başkana göre daha fazla meşruiyet ve siyasi destek ile göreve başlar.³⁵ Başkanlık sisteminde başkanın sabit süre görevde kalması sebebiyle en azından seçilirken belli düzeyde oy alması, onun tek başına yapmış olduğu işlemlerin de meşruiyetini sağlayacağını

²⁹ McClintock, **Electoral Rules and Democracy in Latin America**, s. 2.

³⁰ Bkz.: Daniel Chasquetti, "Elecciones Presidenciales Mayoritarias en América Latina", **América Latina Hoy**, Vol. 29, 2001, 31-51, s. 47; Larry Diamond, "Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation", **Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy**, Ed. Tom Farer, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, s. 80-81; Linz, "The Perils of Presidentialism", s. 84-91;

³¹ Bkz.: Scott P. Mainwaring, Timothy R. Scully, **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**, Stanford, Stanford University Press, 1995 s. 33; McClintock, **Electoral Rules and Democracy in Latin America**, s. 32; Salt çoğunluk sistemine ilişkin başka bir eleştiri Valadés tarafından yapılmaktadır. Valadés'e göre iki türlü çoğunluk sistemi, başkanların gerçek bir çoğunluğa sahip olduklarına düşünmelerine neden olmakta ve bu durum onların otoriter olma eğilimini artırmaktadır. Bkz.: Valadés, **El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición**, s. 14.

³² McClintock, **Electoral Rules and Democracy in Latin America**, s. 30-39.

³³ McClintock, **Electoral Rules and Democracy in Latin America**, s. 39.

³⁴ McClintock, **Electoral Rules and Democracy in Latin America**, s. 39. Ancak bu görüşe karşı, Payne, salt çoğunluk sistemindeki ikinci tur seçimlerinin başkanın meşruiyetine çok fazla bir etkisinin olmadığını ileri sürmektedir. Bkz.: Payne, Zavala, "The Effects of Presidential Election Systems on Democratic Governability", s. 21.

³⁵ Payne, Zavala, "The Effects of Presidential Election Systems on Democratic Governability", s. 20.

düşündürmektedir. Yani başkanın, başkanlık dönemi içerisinde görevden alınamaması, onun belirli bir oy eşiğini geçmesini zorunlu kılmaktadır. Basit çoğunluk sisteminin tercih edilmesi halinde, sistemdeki herhangi kilitlenme dışarıdan müdahaleyi mümkün kılabilir. Güney Amerika'daki basit çoğunluk sistemini tercih eden bazı devletlerde kilitlenme durumunda askeri darbeler söz konusu olmuştur. Dolayısıyla başkanın meşruiyeti, anti demokratik girişimlere ve demokrasinin zarar görmesine karşı önemli bir siper görevi görmektedir.³⁶

Salt çoğunluk sisteminin diğer bir olumlu özelliği ise ideolojik ılımlaştırmayı sağlamasıdır. Başkan adaylarının %50'den fazla oy alabilmeleri için toplumun geniş kesimine hitap etmeleri gerekmektedir. Colomer'e göre salt çoğunluk sisteminin uygulandığı bir devlette başkan adayları, ilk oylamada yeterli oy çoğunluğu sağlayamamışsa ikinci turda ılımlı seçmenin oyunu alan aday seçimi kazanır.³⁷ Bu nedenle başkan adayları, söylemlerinde aşırı uçtaki sağ ve sol kutuplardan ziyade, orta sınıfa hitap edecek bir söylem geliştirmelidir.³⁸

Başkanlık sisteminde başkanın göreve gelmesine ilişkin diğer bir önemli husus anayasalarda başkanın dönem sınırının olup olmamasıdır. Başkanın yeniden seçilmesinin sınırlandırılmasının devletten devlete değişen pek çok nedeni olabilir. Genel olarak düşünüldüğünde yeniden seçilmenin yasaklanması veya sınırlandırılması, tipik bir başkanlık yetkisi üzerindeki denetim ya da daha özel olarak yürütmenin sürekli aynı kişi tarafından yönetilmesinin önlenmesidir.³⁹ Başkanın demokratik olmayan davranışlar sergilemesine ya da otoriterleşmesine karşı olan korku, başkanın dönem sınırlandırılmasına ilişkin düzenlemelerin temel nedeni sayılabilir.⁴⁰ Linz, bu durumun başkanlık anayasalarında gücün şahsileşmesinin derin şüphesini yansıttığını ifade etmiş ve şöyle devam etmiştir: "*Kralların ve diktatörlerin*

³⁶ McClintock, **Electoral Rules and Democracy in Latin America**, s. 39-42.

³⁷ Josep M. Colomer, "The Strategy and History of Electoral System Choice", **Handbook of Electoral System Choice**, Ed. Josep M. Colomer, New York, Palgrave Macmillan, 2004, s. 39.

³⁸ McClintock, **Electoral Rules and Democracy in Latin America**, s. 47.

³⁹ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 88.

⁴⁰ Alexander Baturo, Robert Elgie, "Presidential Term Limits", **The Politics of Presidential Term Limits**, Ed. Alexander Baturo, Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, 2019, s. 6; David Landau, Yaniv Roznai, Rosalind Dixon, "Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America" **The Politics of Presidential Term Limits**, Ed. Alexander Baturo, Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, 2019, s. 56.

(caudillo) hatırası ve korkusu kolayca kaybolmaz. Potansiyel keyfi güç kullanımına karşı anayasal siperler arasında en önemlisi, yeniden seçilme yasağıdır”.⁴¹ Ayrıca uluslararası kuruluşlar da başkanın dönem sınırlamasının olması gerektiğine dair görüşler belirtmişlerdir. ⁴² Örneğin, anayasal meseleler üzerine hükümetlere tavsiyelerde bulunan Venedik Komisyonu, 2018 yılında yayınlamış olduğu raporda “...başkanların dönemlerinin sınırlandırılması konusunda olumlu bir görüş...” benimsediğini belirtmektedir.⁴³

Anayasal düzenlemeler üzerinden gidildiğinde, ABD’de Anayasanın ilk halinde, başkanın dönem sınırlamasına ilişkin hüküm bulunmamaktaydı. George Washington’un iki dönem görev yaptıktan sonra, başkanlık görevini bırakmasıyla beraber, başkanın iki dönem görev yapacağına ilişkin anayasal teamül oluşmuştu.⁴⁴ ABD Başkanı Franklin Roosevelt’e gelene kadar, ilgili anayasal teamüle riayet edilmiştir. Ancak Roosevelt’in teamüle uymayarak üçüncü kere seçilmesinden sonra, 1951 yılında Anayasanın 22. değişikliğiyle başkanın iki dönem görev yapacağı hüküm altına alınmıştır. ⁴⁵ Güney Amerika’da ise başkanın dönem sınırlamasına ilişkin hükümler, 1820’lerde anayasalara girmeye başlamıştır. ⁴⁶ Örneğin, 1822 Şili Anayasası, başkanın altı yıllık sabit süre görev yapmasını düzenlemiş ve tekrar seçilmesi halinde dört yıl daha görev yapabilmesini hüküm altına almıştır.⁴⁷

Günümüzde ise başkanın dönem sınırlamaları demokrasinin temel göstergelerinden biri haline gelmiştir. ABD’de olduğu gibi, Güney Amerika’daki devletlerin çoğu, anayasalarında başkanın dönem sınırlamasına ilişkin düzenlemeler yapmışlardır. Ancak anayasalarda dönem sınırlamasına ilişkin yapılan düzenlemeler

⁴¹ Linz, “The Perils of Presidentialism”, s. 54.

⁴² Baturo, Elgie, “Presidential Term Limits”, s. 7.

⁴³ Venice Commission. **Report of term-limits. Part 1—Presidents**, Strasbourg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2018, p.n.:55.

⁴⁴ Tom Ginsburg, Zachary Elkins, “One Size Does Not Fit All: The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits”, **The Politics of Presidential Term Limits**, Ed. Alexander Baturo, Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, 2019, s. 38.

⁴⁵ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 88.

⁴⁶ Ginsburg, Elkins, “One Size Does Not Fit All: The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits”, s. 38.

⁴⁷ Ginsburg, Elkins, “One Size Does Not Fit All: The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits”, s. 38.

farklılık göstermektedir. Bölgedeki altı devlette⁴⁸ başkan sadece bir dönem görev yaparken⁴⁹, dört devlette⁵⁰ görevdeki başkanın tekrar seçilebilmesi için aradan bir başkanlık döneminin geçmesi gerekmektedir.⁵¹ Kosta Rika ve Panama’da tekrardan başkan seçilebilmek için iki anayasal başkanlık dönemi geçmelidir.⁵² Arjantin’de başkanın görev süresi dört yıl olup başkan ardışık olarak yalnızca bir dönem için üst üste yeniden seçilebilir. Ardışık iki dönem seçilen başkanın bir dönem daha seçilebilmesi için bir başkanlık dönemi geçmelidir. (AY. 90) Bolivya’da başkanın görev süresi beş yıl olup ardışık olsun olmasın yalnızca iki dönem seçilebilir. (AY. 168) Son olarak Dominik Cumhuriyeti’nde ise başkanın görev süresi dört yıl olup arka arkaya ikinci bir anayasal dönem için seçebilir ve bir daha asla aynı göreve veya başkan yardımcılığı görevine seçilemez. (AY. 124) Diğer taraftan Venezuela,⁵³ Brezilya, Ekvador⁵⁴ ve Nikaragua’da başkanın dönem sınırlaması yoktur.⁵⁵

Başkanların dönem sınırlamaları, yüksek mahkeme kararlarının da konusu olmuştur. Yüksek mahkemelerin, başkanın göreve gelmesindeki önemli görevlerinden biri, dönem sınırlamalarına ilişkin vermiş oldukları kararlardır. Buna göre görev süresince popülaritesi devam eden başkanlar, genellikle anayasa değişiklikleri yoluyla veya diğer anayasal mekanizmalarla kendilerine çizilen dönem sınırını aşmak istemektedir. Dönem sınırlarının kaldırılmasına ilişkin yüksek mahkeme kararları iki yönde olmaktadır. Birinci eğilim, başkanın dönem sınırlamasının kaldırılmasının anayasaya aykırı olmadığı yönündeyken ⁵⁶ ikinci eğilim, başkanın dönem

⁴⁸ Kolombiya (AY. 197), Paraguay (AY. 197), Honduras (AY. 239/1), Guatemala (184/1), Meksika (AY. 83).

⁴⁹ Bu devletlerde başkanın bir dönemlik görev süresi ise sırasıyla: Kolombiya’da 4 yıl (AY. 190/1); Paraguay’da 5 yıl (AY. 229); Honduras’ta 4 yıl (AY. 237); Guatemala’da 4 yıl (AY. 184/1); Meksika’da 6 yıldır (AY. 83).

⁵⁰ Şili (AY. 25/2), Peru (AY. 112), Uruguay (AY. 152/1), El Salvador (AY. 152-I/1).

⁵¹ Bu devletlerde başkanın bir dönemlik görev süresi sırasıyla: Şili’de 4 yıl (AY. 25/2); Peru’da 5 yıl (AY. 112); Uruguay’da 5 yıl (AY. 152/1); El Salvador’da 5 yıldır (AY. 154).

⁵² Bu devletlerde başkanın bir dönemlik görev süresi ise sırasıyla: Kosta Rika’da 4 yıl (AY. 134/1, 132-I/1); Panama’da 5 yıldır (AY. 177).

⁵³ Venezuela (AY. 230).

⁵⁴ Ekvador (AY. 144/2).

⁵⁵ Bu devletlerde başkanın bir dönemlik görev süresi sırasıyla: Venezuela’da 6 yıl (AY. 230); Brezilya’da 4 yıl (AY. 82); Ekvador’da 4 yıl (AY. 144); Nikaragua’da 5 yıldır (AY. 148/2).

⁵⁶ Örneğin, Venezuela’da 2007 Anayasa değişikliği ile başkanın dönem sınırlamasının kaldırılmasını değerlendiren Yüksek Mahkeme, Anayasanın temel ilkelerinden olan yetki değişiminin, seçmenlerin belirli aralıklarla görevdeki kişileri değiştirmelerini sağladığını ifade ederek bunun dönem sınırlamasını gerekli kılmadığı kanaatine varmıştır. Benzer şekilde Nikaragua Anayasa Mahkemesi de başkanın

sınırlamasının kaldırılmasının anayasaya aykırı olduğu yönündedir. Başkanın dönem sınırlamasının kaldırılmasının anayasaya aykırı olduğuna dair en iyi örneklerden biri, Kolombiya Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu karardır.

Kolombiya’da 2002-2006 başkanlık dönemi için başkan seçilen Alvaro Uribe Velez’in tekrardan başkan seçilmesi amacıyla Anayasa’da belirtilen dönem sınırı, iki kere Anayasa değişikliğiyle aşılmaya çalışılmıştır.⁵⁷ Buna göre 1991 Kolombiya Anayasasının 197. maddesinde başkanın ardışık olarak iki kere seçilmesi açıkça yasaklanmıştır. Ancak 19 Ekim 2005 tarihinde Uribe’nin ikinci kere başkan seçilmesi için Anayasa değişikliğini öngören yasa, şiddetli tartışmalara rağmen Kongrede kabul edilmiştir.⁵⁸ Bunun üzerine söz konusu Anayasa değişikliğinin, Anayasaya aykırı olduğu iddiası ile Anayasaya Mahkemesine başvuruda bulunulmuştur.⁵⁹ Kolombiya Anayasa Mahkemesi, yeni değişikliklerle görevdeki başkanın ikinci kere seçilebileceğini, bu durumun yürütme organını denetlemek ile görevli yargı, ombudsman, başsavcı ve genel müfettiş gibi, Kolombiya anayasal sisteminde düzenlenmiş bağımsız birçok yetkiliyi başkanın atamasına izin vererek başkanın gücünü artıracığını kabul etmiştir.⁶⁰ Ancak Anayasa Mahkemesi, başkanın iki ardışık dönemde seçilebilmesini kolaylaştıran anayasal düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir. Mahkeme, ilgili düzenlemenin bölgesel ve uluslararası

dönem sınırlamasını Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. Son olarak Ekvador Yüksek Mahkemesi 2014 yılında verdiği kararında bölgede başkanın dönem sınırlamasına ilişkin çeşitli uygulamaların olduğunu belirterek Venezuela ve Nikaragua Yüksek Mahkemelerinin kararlarına dayanmış ve sınırsız yeniden seçilmenin temel demokratik ilkeleri sınırlamadığını, aksine seçmenlerin istedikleri siyasal programı tercih etmesini artırdığını ifade etmiştir. Bkz.: David Landau, “Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine”, **Law & Ethics of Human Rights**, Vol. 12, No. 2, 2018, s. 236-242.

⁵⁷ Landau, “Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine”, s. 232. Uribe geleneksel politik sistemin dışarısından gelen sağ görüşlü bir siyasetçi olarak gerilla gruplarıyla yapılan mücadelenin başarılı olarak algılanması sebebiyle yüksek bir popülerlik kazanmıştı. Bkz.: Landau, “Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine”, s. 232.

⁵⁸ Manuel José Cepeda Espinosa, David Landau, **Colombian Constitutional Law Leading Cases**, Oxford, Oxford University Press, 2017, s. 343; 1991 Kolombiya Anayasasının 197/1. maddesinde 2005 tarihinde yapılan Anayasa değişikliğiyle “hiç kimse iki dönemden fazla başkanlık görevini yerine getirmek için seçilemez” hükmü getirilmişti.

⁵⁹ Cepeda Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law Leading Cases**, s. 343.

⁶⁰ Landau, “Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine”, s. 232.

standartlara göre olağandışı olmadığını ve bunların, Anayasaya aykırı düzenleme sayılamayacağını belirtmiştir.⁶¹

Kolombiya Anayasa Mahkemesinin başkanın seçilmesine ilişkin ilk kararından sonra, Uribe, 2006 seçimlerini kazanarak ikinci dönem başkanlık görevine başlamıştır. Uribe, bu dönemde de hem halk nezdinde olan popülerliğini hem de Kongrenin çoğunluğunun desteğini sürdürmeye devam etmiştir. 2009 ve 2010 yılında Uribe'nin görev süresinin bir dönem daha uzatılması amacıyla Uribe taraftarları, Anayasa değişikliği referandumu için imza toplamaya başlamışlardır. Yeterli imzanın toplanmasından sonra, Kongre, başkanın görev süresini uzatan Anayasa değişikliği kanununun referanduma sunulmasını onaylamıştır.⁶² Sonrasında söz konusu Anayasa değişikliği önerisi, Kolombiya Anayasa Mahkemesinin önüne gelmiştir.

Kolombiya Anayasa Mahkemesi, ilgili kararında, Anayasa değişikliği önerisinin 1991 Anayasası'nda düzenlenen kuvvetler ayrılığı ilkesini temelinden değiştirebileceğinden, tali kurucu iktidarın Anayasayı değiştirme yetkisini aşacağını ifade etmiştir.⁶³ Mevcut durumdaki resmi ve resmi olmayan etkenlerin birleşimi göz önüne alındığında, sekiz yıldır iktidarda olan başkan, kendisine karşı muhalifler üzerinde büyük bir avantaja sahiptir. Başkanın art arda üçüncü kere yeniden seçilmesinin yolu açıldığında yürütmeyi denetlemesi gereken kurumların da ele geçirilmesi muhtemel görülmektedir.⁶⁴

Bu bağlamda Kolombiya Anayasa Mahkemesi, başkanın üçüncü dönem seçilmesi bakımından uluslararası ve bölgesel standartlara da atıf yaparak kararını vermiştir. Buna göre başkanın dönem sınırlamasının uzatılması ve iki dönemden fazla başkanlık yapması hem tarihsel bakımdan hem de çağdaş bölgesel uygulamalar bakımından bir istisna teşkil etmektedir.⁶⁵ Uluslararası pratikler de göz önünde

⁶¹ Cepeda Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law Leading Cases**, s. 343-351.

⁶² Cepeda Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law Leading Cases**, s. 351.

⁶³ Landau, "Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine", s. 233.

⁶⁴ Landau, "Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine", s. 233.

⁶⁵ Landau, "Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine", s. 233.

bulundurulduğunda söz konusu Anayasa değişikliğinin kuvvetler ayrığı ilkesi üzerinde önemli etkisi olacaktır. Bu nedenle Mahkeme, başkanın dönem sınırlamasını kaldıran değişikliğin yalnızca bir anayasa değişikliği olmadığını, anayasanın ikamesi ⁶⁶ anlamına geleceğini ifade ederek Kolombiya Anayasasının temel ilkelerini ihlal ettiğine karar vermiştir.⁶⁷

Başkan Uribe, Kolombiya Anayasa Mahkemesinin kararına uyarak üçüncü dönem aday olmamış ve Anayasa değişikliği referandumu iptal edilmiştir. Böylece Kolombiya’da 7/8/2010 tarihinde yapılan başkanlık seçimlerinde, Uribe hükümetinde görev yapan Juan Manuel Santos aday olmuş ve seçimleri kazanmıştır. Santos, başkan seçildikten sonra Uribe’nin politikalarından ayrılarak yeni bir politik söylem geliştirmiştir. ⁶⁸ 2014 yılında yapılan başkanlık seçimlerini de kazanan Santos, Kolombiya’da başkanın ardışık iki dönem seçilme kuralını değiştireceğini kamuoyuna duyurmuştur. Bunun üzerine, 2015 yılında Santos’un teşviki ve girişimiyle başkanın ardışık olarak iki dönem seçilme yasağına ilişkin Anayasa değişikliği Kongrede kabul edilmiştir. ⁶⁹ Netice itibarıyla Kolombiya’da başkanın seçilmesini düzenleyen Anayasanın 197/1. maddesinin son hali şöyledir:

“Unvanı ne olursa olsun başkan olarak görev yapan hiçbir vatandaş, başkan seçilemez. Bu yasak dört yıllık başkanlık süresi boyunca sürekli ya da aralıklı biçimde üç aydan az başkanlık görevini sürdürmüş olan başkan yardımcısına uygulanmaz. Yeniden seçilme yasağı sadece, halk girişimi referandumu ve kurucu meclis yoluyla düzeltilebilir veya sınırlanabilir.”

Kolombiya Anayasa Mahkemesinin kararının aksine, Güney Amerika’daki bazı yüksek mahkemeler, başkanın dönem sınırlamasının kaldırılmasına ilişkin karar

⁶⁶ Kolombiya’da anayasayı ikame doktrini, Anayasada değiştirilemez maddeler olmamasına rağmen Anayasanın değiştirilmesiyle kurucu iktidarın yapmış olduğu anayasal bütünlük ve anayasal kimlikte bir değişiklik yapıyorsa Anayasa Mahkemesi bunun yeni bir Anayasa yapmak olduğunu ifade ederek bu yetkinin asli kurucu iktidarda olduğunu belirtmesidir. Bkz.: Öykü Didem Aydın, **Biz, Halk: “Egemenliğin Sahibi”**, Ankara, Yetkin, 2011, s. 226-230.

⁶⁷ Landau, Roznai, Dixon, “Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America” s. 59-60.

⁶⁸ Cepeda Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law Leading Cases**, s. 360.

⁶⁹ Cepeda Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law Leading Cases**, s. 360.

vermiştir.⁷⁰ Bu kararlardan biri de Kosta Rika Yüksek Mahkemesinin 2003-2771 numaralı kararıdır. Kosta Rika Yüksek Mahkemesi, ilgili kararında başkanın dönem sınırlamasına ilişkin Anayasa değişikliğinin siyasal katılma hakkını ihlal ettiğinden dolayı iptaline karar vermiştir.⁷¹

1949 Kosta Rika Anayasasının 132/1. maddesi, başkanın ardışık olarak seçilmesini yasaklamakta, görevi biten başkanın tekrar seçilebilmesi için sekiz yıl geçmesini aramaktaydı.⁷² Ancak 1949 Kosta Rika Anayasasının 132/1. maddesinde 11/7/1969 tarihinde yapılan Anayasa değişikliğiyle ardışık olsun ya da olmasın bir kişinin ömür boyunca bir kez başkan seçilebilmesi kuralı getirilmiştir.⁷³ Söz konusu yeniden seçilme yasağı meşru olarak kabul edilmiş ve 1990'ların sonunda kadar itiraz edilmeden kalmıştır.

Ancak 1990'ların sonlarına doğru, Oscar Arias Sanchez, mecliste kendisini destekleyen milletvekillerini seçilme yasağını kaldırmaları için Anayasa değişikliği teklifinde bulunmaları konusunda teşvik etmiştir. Böylece başkanın tekrardan seçilmesini yasaklayan hükmün kaldırılması için Anayasa değişikliği önerisi meclise gelmiştir. Meclisteki görüşmelerin uzun sürmesinden dolayı, Arias taktik değiştirmiş ve başkanın yeniden seçilme yasağının Anayasaya aykırı olduğunu ileri sürerek doğrudan Yüksek Mahkemeye başvuruda bulunmuştur. Kosta Rika Yüksek Mahkemesi, Arias'ın bu başvurusunu 5'e karşı 4 oyla reddetmiştir.⁷⁴ Kosta Rika Yüksek Mahkemesinin ilgili kararından üç yıl sonra, iki avukat başkanın seçilme yasağının ayrımcılığa sebep olduğunu ve 1969 yılında getirilen başkanın seçilme

⁷⁰ Tolga Şirin, Erkan Duymaz, "Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa: Devlet Başkanlığı Dönem Sınırlamaları Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme", **Anayasa Hukuku Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 19, 2021, s. 51.

⁷¹ Şirin, Duymaz, "Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa: Devlet Başkanlığı Dönem Sınırlamaları Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme", s. 51.

⁷² Bruce M. Wilson, "Changing Dynamics: The political Impact of Costa Rica's Constitutional Court", **The Judicialization of Politics in Latin America**, Ed. Rachel Sieder, Une Schjolden, Alan Angell, New York, Palgrave Macmillant, 2005, s. 53.

⁷³ Wilson, "Changing Dynamics: The political Impact of Costa Rica's Constitutional Court", s. 53.

⁷⁴ Wilson, "Changing Dynamics: The political Impact of Costa Rica's Constitutional Court", s. 54; Elena Martínez-Barahona, "Constitutional Courts and Constitutional Change: Analysing the Cases of Presidential Re-Election in Latin America", **New Constitutionalism in Latin America Promises and Practices**, Ed. Detlef Nolte, Almut Schilling-Vacaflor, Burlington, Ashgate, 2012, s. 293.

yasağı gibi bir düzenlemenin olağan meclis tarafından getirilmesinin sorgulanması gerektiğini ileri sürerek Yüksek Mahkemeye yeniden dava açmışlardır.⁷⁵

Yüksek Mahkeme, başkanın yeniden seçilmesine ilişkin ilk olarak tarihsel süreç bağlamında Kosta Rika Anayasalarını değerlendirmiştir. Buna göre Kosta Rika'nın 1821 yılında İspanya'dan ayrılarak bağımsızlığını kazandıktan sonraki dönemdeki Anayasalarında yürütme organının yeniden seçilmesine engel oluşturacak hükümler yer almamıştır.⁷⁶ Ayrıca geleneksel olarak başkanın yeniden seçilmesini düzenleyen hükümlerin hepsi kurucu meclis tarafından yapılmıştır. Bunun tek istisnası, olağan meclis tarafından 1969 yılında yapılarak başkanın yeniden seçilmesini kesin olarak yasaklayan Anayasa değişikliği olmuştur.⁷⁷

Sonrasında Yüksek Mahkeme, başkanın yeniden seçilme yasağını temel hak ve hürriyetler ile siyasal haklar kapsamında değerlendirmeye tabi tutmuştur. Buna göre hukukun üstünlüğü, geniş temel hak ve hürriyet dizisini, usuli ve maddi şekilde kapsayan formül olarak tarihsel süreç içerisinde batı hukuk geleneğindeki uzlaşma üzerine doğmuştur.⁷⁸ Bu temel hak ve hürriyetlerin hepsi de meşruluk ve yasallık ilkeleri ile kuvvetler ayrılığı ilkesini garanti eden Anayasanın merkezinde yer almaktadır. Nihai olarak bu fikirlerin hepsi, devlet kurumlarının, kişilerin temel hak ve hürriyetlerine keyfi müdahalede bulunmaktan kaçınmasını sağlamak içindir. Dolayısıyla en üstün norm olan Anayasa, ilk olarak genel iradenin bir ifadesi olurken ikinci olarak da temel hak ve hürriyetlerin düzenlenmesini kapsamaktadır.⁷⁹ 1969 yılında Anayasanın 132/1. maddesinde yapılan değişiklikle başkanın yeniden seçilmesinin yasaklanması, vatandaşların seçme ve seçilme haklarını sınırladığından Anayasaya aykırıdır. Mahkeme, olağan meclisin, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini sınırlayacak Anayasa değişikliklerini yapmaya yetkisinin olmadığını ifade etmiştir.⁸⁰ Buna göre Kongre, temel hak ve hürriyetleri, vatandaşların siyasal

⁷⁵ Wilson, "Changing Dynamics: The political Impact of Costa Rica's Constitutional Court", s. 54.

⁷⁶ Kosta Rika Yüksek Mahkemesi; Sala Constitucional, Resolución No: 02771 – 2003, § V.

⁷⁷ Sala Constitucional, Resolución No: 02771 – 2003, § V.

⁷⁸ Sala Constitucional, Resolución No: 02771 – 2003, § V.

⁷⁹ Sala Constitucional, Resolución No: 02771 – 2003, § V.

⁸⁰ Bruce M. Wilson, "Enforcing Rights and Exercising an Accountability Function: Costa Rica's Constitutional Chamber of the Supreme Court", **Courts in Latin America**, Ed.: Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, s. 67.

haklarını, ülkenin siyasal örgütlenmesinin temel yönlerini zayıflatamayacak, sınırlayamayacak ve kaldıramayacaktır.⁸¹ Sonuç olarak Mahkeme, milletvekillerinin 1969 yılında yapmış oldukları Anayasa değişikliği dolayısıyla yetkilerini aştıklarını ve gelecekte de Anayasa değişikliği yapma kapasitelerinin sınırlı olduğunu belirtmiştir.⁸²

Netice itibariyle başkanın dönem sınırlaması bakımından değerlendirme yapıldığında, terazinin bir tarafında gücün şahsileşmesi ve antidemokratik yönetimlerin engellenmesi amaçlanırken diğer tarafında başarılı başkanların yeniden iş başına gelmesinin engellenmesi söz konusu olabilmektedir.⁸³ Bu nedenle terazinin iki tarafı arasında bir denge oluşturulmalıdır. Kolombiya, Kosta Rika ve diğer Yüksek Mahkemelerin kararları, bu dengenin oluşturulmasında yol gösterici olabilir. Başkanın dönem sınırlamasını anayasaya aykırı bulan yüksek mahkemelerin üzerinde mutabık kaldığı nokta, başkanın sadece bir dönem görev yapması şeklinde çizilen anayasal sınırın seçme ve seçilme hakkına müdahale oluşturduğudur. Ayrıca bir dönem sınırlandırılması, başkanın halka hesap verme sorumluluğunu bertaraf ettiğinden başkanlık sistemin mantığıyla da uyuşmamaktadır. Ancak başkanın üst üste üç kere seçilmesi ise Kolombiya Yüksek Mahkemesi tarafından da belirtildiği üzere, gücün şahsileşmesine ve muhalifler üzerinde büyük bir dezavantaja neden olabilmektedir. Bu bağlamda en makul sistem başkanın iki dönem seçilebilmesidir. Bu düzenleme yapılırken başkanın görev süresi göz önünde bulundurulmalı, ayrıca yüksek yargı ve diğer bağımsız denetim otoritelerine üye atamasında meclisin rolü artırılmalıdır. Böylece başkanların halka hesap vermesi ve başarılı olanların bir dönem daha görev yapması sağlanacağı gibi, gücün şahsileşmesinin de önüne geçilebilir.

Diğer taraftan anayasalarda başkan yardımcısının seçilmesi bakımından da dönem sınırlamaları getirilmiştir. Anayasalarda başkan yardımcısına ilişkin getirilen dönem sınırlamalarının çeşitli nedenleri olmakla beraber, bunlardan en önemlisi başkanın ardışık olarak seçilmesinin yasaklandığı devletlerde, bunun başkan yardımcılığı kurumu yoluyla aşılma istenmesidir. Daha açık bir ifade ile popüler bir başkan, anayasada kendisine getirilen dönem sınırlamasını aşamıyorsa başkan

⁸¹ Wilson, “Changing Dynamics: The political Impact of Costa Rica’s Constitutional Court”, s. 55.

⁸² Wilson, “Changing Dynamics: The political Impact of Costa Rica’s Constitutional Court”, s. 55.

⁸³ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 90.

yardımcısı olarak sistemde var olmayı deneyebilir.⁸⁴ Bunun için de kendisinin kontrolünde olabileceğini düşündüğü kişiyi başkan adayı gösterirken kendisi başkan yardımcısı olarak aday olabilir. Bu durumda hem seçimlerde doğrudan kendi kitlesini konsolide ederken hem de seçimden sonraki süreçte başkanlık makamındaki etkisini sürdürmek isteyebilir.

Bu bağlamda Güney Amerika'daki anayasaların bazılarında başkan yardımcısına ilişkin dönem sınırlaması veya seçilme yasakları getirilmiştir.⁸⁵ Başkan yardımcısının seçilmesine ilişkin getirilen sınırlama, anayasalarda çeşitli şekillerde olabilmektedir. İlk sınırlama, başkan olarak görev yapan kişilerin, başkan yardımcısı görevine seçilememesidir.⁸⁶ İkinci sınırlama, başkan yardımcısı olarak görev yapan kişinin tekrardan bu göreve seçilememesidir.⁸⁷ Üçüncü sınırlama yöntemi ise başkan yardımcısının ardışık olarak aynı makama tekrardan seçilememesidir.⁸⁸ Ardışık olarak seçilmeye, başkanlık seçiminde olduğu üzere, dönem aralığı devletten devlete farklılık göstermektedir. Örneğin, Arjantin'de başkan ve başkan yardımcısı ardışık olarak yalnızca bir dönem için üst üste yeniden seçilebilirler veya birbirlerinin yerine geçebilirler. Yeniden seçilmeleri veya birbirlerinin yerine geçmeleri halinde, bir dönem geçmediği sürece her iki göreve de seçilemezler. (AY. 90) Uruguay'da ise

⁸⁴ Buna benzer bir durum 2008 seçimlerinde Rusya'da yaşanmıştır. 2000 yılında Rusya devlet başkanı olan Vladimir Putin, 2004 yılında tekrar başkan seçilince Anayasa'da düzenlenen başkanın ardışık olarak en fazla iki dönem seçilmesi kuralına takılmaktaydı. Rusya'da Putin taraftarları başkana ilişkin dönem sınırlamasının aşılması konusunda ihtimaller üzerinde tartışmaktaydı. Bu tartışmalarda iki öneri ön plana çıkmaktaydı. Bunlardan birincisi başkanın ikinci dönemi bitmeden istifa etmesi ve gelecek seçimin geçersiz sayılarak başkanın üçüncü dönem tekrardan seçilmesiydi. İkinci öneri ise plebisitle başkanlık makamını ortadan kaldırmayan ama devlet başkanına karşılık gelen “ulusal lider” diye makam yaratılmasıydı. Putin, iki öneriyi de kabul etmemiş başkanın üçüncü dönem sınırı ile bağlı olduğunu ifade etmiştir. Ancak Putin'in planı daha sonra ortaya çıkmıştır. 2007 yılında Putin gelecek seçimlerde başkan adayının Dmitry Medvedev olduğunu ilan etmiştir. Putin ile Medvedev arasındaki anlaşmaya göre Medvedev başkan olurken Putin başbakan olarak görev yapacaktır. 2008 Rusya seçimlerinde Medvedev başkan seçilmiş, Putin ise 2012 yılına kadar Başbakan olarak görev yapmıştır. 2012 yılında Putin tekrardan Başkan seçilmiştir. Bkz.: Paul Chaisty, “The Uses and Abuses of Presidential Term Limits in Russian Politics”, **The Politics of Presidential Term Limits**, Ed. Alexander Baturo, Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, 2019, s. 390-393.

⁸⁵ Arjantin (AY. 90), Bolivya (AY. 168), Kosta Rika (AY. 132), Kolombiya (AY. 197/1), Paraguay (AY. 229), Uruguay (AY. 152), Dominik Cumhuriyet (AY. 124), El Salvador (AY. 152), Honduras (AY. 239/1), Guatemala (AY. 186), Panama (AY. 178, 193), Nikaragua (147/2).

⁸⁶ Örneğin; Paraguay (AY. 229), Honduras (AY. 239/1), Guatemala (AY. 186/1-b).

⁸⁷ Paraguay (AY. 229), Guatemala (AY. 186/1-b).

⁸⁸ Arjantin (AY. 90), Kosta Rika (AY. 132), Uruguay (AY. 152), Panama (AY. 178, 193).

başkan ve başkan yardımcısının tekrardan bu görevlere gelebilmeleri için görevden ayrılma tarihinden itibaren, beş yıl geçmiş olması gerekmektedir. (AY. 152)

3. Görevinin Sona Ermesi

Başkanlık sisteminin en önemli özelliğinin başkanın seçilmiş olduğu başkanlık dönemi boyunca görev yapması ve onun yasama organı tarafından güvensizlik oyu gibi, siyasi mekanizma yoluyla görevden alınamamasıdır. Başkanlık sistemlerinde başkanın görevinin sona ermesi, başkanın ölümü, istifası, görev süresinin sona ermesi gibi, diğer aktörlerin müdahalesi olmadan mümkün olabilmektedir. Ancak bölgedeki anayasalar incelendiğinde başkanın görevinin sona ermesinde, parlamentonun veya halkın da müdahil olduğu anayasal düzenlemelerin olduğu görülmektedir. Başkanın cezai sorumluluğu altında incelenecek olan “*impeachment*”, bu anayasal düzenlemelerden ilkidir.⁸⁹ Özellikle başkanların parlamento desteğini yitirdiğinde etkili olan “*impeachment*”, çok sık başvurulmasa da önemli bir başkan görevden alma yöntemidir. “*Impeachment*” yargılamasından ayrı olarak anayasalarda başkanın halk inisiyatifiyle geri çağırılması (*recall*), başkanın fiziksel veya zihinsel yetersizliği (*incapacity*) ve görevini terk etmesi (*abandonment of office*) nedeniyle görevine son verilmesi, başkanın iradesi dışında görevden alındığı diğer düzenlemelere örnek gösterilebilir.

İlk olarak başkanın ölümü, görev süresinin sona ermesi ve istifa etmesi nedeniyle görevinin sona ermesi incelendiğinde, istifa mekanizması ayrı bir özellik göstermektedir. Çünkü istifa mekanizması, başkanın kendi iradesine bağlı bir görevden ayrılma şekli olmasına rağmen, genellikle halkın protestosu, baskısı veya parlamentoların desteğinin kaybedilmesi gibi nedenlerle başkanlar istifa etmektedir.⁹⁰ Mustapic, başkanların istifa yoluyla görevi bırakmasını parlamentodaki çoğunluk durumuna göre iki şekilde tasnif ederek açıklamıştır.⁹¹ İlk durumda parlamentoda ne

⁸⁹ Ana María Mustapic, “Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress”, **Presidential Breakdowns in Latin America**, Ed. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet, New York, Palgrave Macmillan, 2010, s. 18.

⁹⁰ Leiv Marsteintredet, Einar Berntzen, “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”, **Comparative Politics**, Vol. 41, No. 1, 2008, s. 88.

⁹¹ Mustapic, “Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress”, s. 19.

muhalefet ne de başkan kendisine yakın bir çoğunluk oluşturmamaktadır.⁹² Başkan kendisini destekleyen bir parlamento çoğunluğuna sahip olmamasına rağmen parlamentodaki muhalefette başkanı “*impeachment*” gibi anayasal yollarla indirememektedir. Bu kriz hallerinde başkanlar bir manevra alanına sahip olabilmekte, iktidardan barışçıl şekilde ayrılmak için siyasi elitlerle anlaşma yapabilmektedir.⁹³ İkinci durumda ise parlamentoda, muhalefetin çoğunluğu söz konusu olmakta ve bu çoğunluk ellerindeki anayasal araçları kullanma tehdidiyle başkanı istifaya zorlamaktadır. Bu kriz hallerinde başkanın bir manevra alanı olmamakta, başkan siyasi elitlerle görevi bırakmak için barışçıl anlaşma yapamamaktadır.⁹⁴

Güney Amerika’da 1980’den sonra demokratik yönetime geçilmesiyle beraber, başkanların görevi bırakmasında ilk sırayı istifa mekanizması almıştır.⁹⁵ Bunun ana nedeni parlamentoda çoğunluğa sahip olmayan başkanların kriz durumunda istifaya zorlanmasıdır. Böylece sistem kilitlenmeleri başkanların istifa etmeleri ile aşılmaktadır. Diğer taraftan istifaya ilişkin anayasalar incelendiğinde, bazı devletlerin anayasalarında başkanın istifasını parlamentoya sunması veya meclisin istifayı onaylaması şeklinde düzenlemeler yer almaktadır.⁹⁶ Ancak bölgede, başkanı istifaya zorlayan başlıca ve önemli aktörler, halk, parlamento ve sivil toplum olduğu için,⁹⁷ meclisler istifaları onaylama eğimindedir.

Başkanın görevinin sona ermesine neden olan diğer bir anayasal mekanizma geri çağırma prosedürüdür. Başkanın iradesi dışında halk tarafından başlatılan bu yöntem ile başkanın görevine son verilebilmektedir. Geri çağırma, halkın doğrudan

⁹² Mustapic, “Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress”, s. 21.

⁹³ Mustapic, “Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress”, s. 21.

⁹⁴ Mustapic, “Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress”, s. 19.

⁹⁵ Siles Zuazo (Bolivia, 1985); Alfonsín (Argentina, 1989); Serrano (Guatemala, 1993); Balaguer (Dom. Rep., 1996); De la Rúa (Argentina, 2001); Rodríguez Saa (Argentina, 2001); Duhalde (Argentina, 2002); Sánchez (Bolivia, 2003); Mesa (Bolivia, 2005); Morales (Bolivia, 2019); Manuel Merino (2020, Peru). Bkz.: Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet, “The Political Limits of Presidential Impeachment: Lessons from Latin America”, **Hamburg: German Institute for Global and Area Studies (GIGA)**, 2021, s. 8.

⁹⁶ Arjantin (AY. 75/I-21), Bolivya (AY. 170), Şili (AY. 53/I-7), Ekvador (AY. 145/I-2), Kolombiya (AY. 194), Paraguay (AY. 202/I-16), Peru (AY. 113/I-3), El Salvador (AY. 156), Guatemala (AY. 165/I-c), Panama (AY. 161/I-2), Meksika (AY. 86), Nikaragua (AY. 149/8-b).

⁹⁷ Michael E. Álvarez, Leiv Marsteintredet, “Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes”, **Presidential Breakdowns in Latin America**, Ed. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet, New York, Palgrave Macmillan, 2010, s. 34.

yönetime katılma araçlarından biridir.⁹⁸ Seçmenler, seçmiş oldukları kişileri görev süreleri tamamlanmadan görevden alabilmektedir.⁹⁹ Bu yöntem, genellikle halk egemenliği anlayışının geçerli olduğu sosyalist sistemlerde uygulanabilmekteyken istisnai olarak millet egemenliğinin kabul edildiği liberal sistemlerde de görülebilmektedir.¹⁰⁰ Örneğin, ABD’de geri çağırma prosedürü federal devlet düzeyinde uygulanmasa da federe devlet düzeyinde uygulanabilmektedir. Buna göre ABD’de on dokuz federe devlette, eyalet valileri düzeyinde geri çağırma prosedürü kabul edilmiştir.¹⁰¹ Hakkında geri çağırma prosedürü uygulanan son federe devlet valisi Scott K. Walker olmuştur. Ayrıca günümüze kadar üç eyalet valisi hakkında geri çağırma prosedürü uygulanmış, bunların ilk ikisi görevden alınırken sonuncusu olan Walker yeterli çoğunluk sağlanamadığı için görevinde kalmaya devam etmiştir.¹⁰²

Geri çağırma prosedürünün başkanlık düzeyinde uygulandığı devletler incelendiğinde, Bolivya (AY. 170, 171, 240), Ekvador (AY. 105, 145) ve Venezuela (AY. 72, 233) Anayasalarında başkanların geri çağırma prosedürü ile görevden alınacağına ilişkin hükümler yer almaktadır.¹⁰³ Anayasalardaki düzenlemelere göre, başkan hakkındaki geri çağırma sürecinin başlaması için belirli orandaki seçmenin imza toplaması gerekmektedir.¹⁰⁴ Bolivya ve Ekvador’da kayıtlı seçmenlerin %15’inin inisiyatifıyla geri çağırma süreci başlarken, Venezuela’da kayıtlı seçmenlerin %20’sinin inisiyatifıyla süreç başlamaktadır.

⁹⁸ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 342.

⁹⁹ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 344; Yanina Welp, Ana Sofia Castellanos, “Understanding the use of recall referendums: Evidence from Ecuador”, **International Political Science Review**, Vol. 41, No. 3, 2020, s. 335.

¹⁰⁰ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 44.

¹⁰¹ Amy Zacks, “Recalling Governors: An Overview”, <https://governors.rutgers.edu/recalling-governors-an-overview/>, (Çevrimiçi: 18/12/2022).

¹⁰² Zacks, “Recalling Governors: An Overview”.

¹⁰³ Tom Ginsburg, Aziz Huq, David Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, **The University of Chicago Law Review**, Vol. 88, 2021, s. 135; 2008 Ekvador Anayasası ile geri çağırma prosedürü siyasal katılım hakkı olarak yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca bu Anayasa ile Ekvador’da geri çağırmanın kapsamı genişletilerek yerel düzeyden ulusal düzeye, seçilmiş olan bütün kişiler hakkında uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. İlgili düzenlemeye göre başkan da geri çağırma prosedürü ile görevden alınabilecektir. Böylece 2008 Ekvador Anayasası, 1999 Venezuela Anayasası’ndan sonra geri çağırma prosedürü ile başkanın görevine son verilmesini düzenleyen ikinci Anayasa olurken, 2009 Bolivya Anayasası da üçüncü Anayasa olmuştur. Bkz.: Welp, Castellanos, “Understanding the use of recall referendums: Evidence from Ecuador”, s. 341.

¹⁰⁴ Welp, Castellanos, “Understanding the use of recall referendums: Evidence from Ecuador”, s. 337.

Ancak Anayasalarda geri çağırma prosedürüne ilişkin zamansal ve sayısal sınırlamalar konulmuştur. Buna göre Bolivya’da başkan hakkında geri çağırma prosedürünün uygulanabilmesi için başkanlık görev süresinin yarısının tamamlanmış olması ve görev süresinin son yılında olmaması gerekmektedir. (AY. 240/2) Ekvador’da geri çağırma başkanın görev süresinin ilk yılında ve son yılında yapılamamaktadır. (AY.105/2) Venezuela’da ise geri çağırma prosedürünün uygulanabilmesi için başkanın görev süresinin yarısının tamamlanmış olması aranmaktadır. (AY. 72/2) Ayrıca üç Anayasa’da da bir başkanlık döneminde, bir kereliğine geri çağırma girişiminde bulunulacağı düzenlenmiştir.

Seçmenler tarafından geri çağırma için yeterli imza toplanmasından sonra, geri çağırma prosedürünün ikinci aşaması olan başkanın görevden alınmasının referandum yoluyla seçmene sorulmasına geçilmektedir. Ekvador’da başkan hakkında başlatılan geri çağırmanın başarılı olabilmesi için kullanılan oyların salt çoğunluğu aranmaktadır.¹⁰⁵ Benzer şekilde Bolivya’da da kullanılan oyların salt çoğunluğu ile başkan görevden alınabilmektedir. Venezuela’da ise geri çağırma referandumuna ilişkin katılım çoğunluğu öngörülmüştür. Buna göre kayıtlı toplam seçmen sayısının %25’i veya daha fazla seçmen sayısı geri çağırma referandumunda oy kullanmalıdır. Bu şart sağlandıktan sonra referandumdaki evet oylarının başkanın seçimde aldığı oydan ve referandumdaki hayır oylarından fazla olması aranmaktadır.¹⁰⁶ (AY. 72)

Başkan hakkında geri çağırma prosedürünün uygulandığı tek devlet Venezuela olmuştur.¹⁰⁷ 1999 yılında başkan seçilen Hugo Chávez hakkında 2003 yılının sonunda geri çağırma prosedürünün uygulanmasına başlanmış ve süreç 2004 yılında başarısızlıkla sona ermiştir. Başkan hakkında geri çağırma sürecinin ilk aşaması olan imza toplama süreci, 28 Kasım 2003’te başlamış ve 1 Aralık 2003 tarihinde sona ermiştir. 19 Aralık 2003 tarihinde imza doğrulaması sürecine geçilmiştir.¹⁰⁸ İmza doğrulama sürecinde 900.000 imza geçersiz sayılmasına rağmen toplanan imza sayısı

¹⁰⁵ Welp, Castellanos, “Understanding the use of recall referendums: Evidence from Ecuador”, s. 337.

¹⁰⁶ The Carter Center, “Obseving the Venezuela Presidential Recall Referandum”, **Special Report Series**, Atlanta, 2005, s. 14.

¹⁰⁷ Marsteintredet, Berntzen, “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”, s. 84.

¹⁰⁸ The Carter Center, “Obseving the Venezuela Presidential Recall Referandum”, s. 14.

geri çağırma prosedürünün başlaması için gerekli olan seçmen sayısının %20'sinden yukarı çıkmış ve ikinci aşama olan referandum süreci başlamıştır.¹⁰⁹ Ancak Venezuela'daki 2004 geri çağırma referandumunda evet oyu başkanın seçimlerde aldığı oydan fazla olmasına rağmen başkanın görevde kalması tercihinin yansıtan hayır oyu, evet oylarından fazla çıkmıştır. Bundan dolayı geri çağırma referandumu başarısız olmuş ve başkan görevde kalmaya devam etmiştir.¹¹⁰

Başkanın görevini yerine getirmesine engel olan fiziksel veya zihinsel yetersizliğinin olması, başkanın görevini sona erdiren nedenlerden bir diğeridir. Devlet başkanının fiziksel veya zihinsel yetersizlik sebebiyle görevden alınması, başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemde söz konusu olabilmektedir. Dahası geleneksel monarşilerde bile, kralın ehliyetlik veya yetersizlik nedeniyle görevden alınabilmesine ilişkin örnekler mevcuttur.¹¹¹

Başkanın yetersizlik nedeniyle görevden alınması başkanlık sisteminin ilk prototipi olan ABD Anayasasının II. maddesinin 1. bölümünün 6. fıkrasında yer almıştır. Bu hükümdeki başkanın yetersizliğine ilişkin muğlaklık Anayasanın yapıldığı dönemde John Dickinson tarafından ileri sürülmesine rağmen herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.¹¹² Dickinson'ın temel itirazı "engelliliğin" (*disability*) kapsamının ne olacağı ve buna kimin karar vereceği idi.¹¹³ Ancak bu itiraz cevap bulmamış ve Anayasa hükmündeki muğlaklık devam etmiştir.

Başkanın yetersizliği ve görevden ayrılması halinde başkan yardımcısının, başkanın halefi olması durumu, John F. Kennedy'nin öldürülmesinden sonra, ABD'de tekrar gündeme gelmiştir. Bu bağlamda 1967 yılında başkanın yetersizliğine ilişkin ayrıntılı hükümlerin olduğu Anayasanın 25. değişikliği kabul edilmiştir. Ancak bu

¹⁰⁹ The Carter Center, "Obseving the Venezuela Presidential Recall Referandum", s. 14.

¹¹⁰ The Carter Center, "Obseving the Venezuela Presidential Recall Referandum", s. 14.

¹¹¹ Ginsburg, Huq, Landau, "The Comperative Constitutional Law of Presidential Impeachment", s. 88; Örneğin, Osmanlı'da akli dengesini yitirdiği düşünülen padişahların görevden alınmasına ilişkin fetva şeyhülislam tarafından verilmekte, böylece padişah görevden el çektilmekteydi. Bkz.: Emre Berber, Abdullah Vefa Karataş, "Padişahın Denetlenmesinde Şeyhülislamın Rolü", **KHM**, Cilt: 2, Sayı: 1, 2022, s. 256.

¹¹² Adam R.F. Gustafson, "Presidential Inability and Subjective Meaning", **Yale Law & Policy Review**, Vol. 27, No. 2, 2009, s. 460.

¹¹³ Gustafson, "Presidential Inability and Subjective Meaning", s. 460.

değişiklikte başkanın yetersiz olmasına kimin karar vereceği düzenlenmiş olsa da yetersizliğin kapsamı net olarak çizilmemiştir.¹¹⁴ Anayasanın 25. değişikliğinin yorumlanması bakımından başkanın fiziksel yetersizliği nedeniyle görevden alınması çok açık olmasına rağmen, zihinsel yetersizlik bakımından açık bir durum söz konusu değildir. Örneğin, son dönemde başkan Donald Trump özelinde başkanın zihinsel yetersizliği veya göreve uygun olmama gibi durumlarda da görevden alınabileceği ileri sürülmüştür.¹¹⁵

Anayasal hükümler çerçevesinde bir inceleme yapıldığında ABD’de Anayasasının 25. değişikliğinin 3. ve 4. bölümlerinde başkanın yetersizliği iki başlık altında düzenlenmiştir. Buna göre 25. değişikliğin 3. bölümünde başkanın görevini yerine getiremeyeceği, başkan tarafından Senato geçici başkanı veya Temsilciler Meclisi başkanına yazılı olarak bildirilmektedir. Bu durumda başkanın yetki ve görevleri başkan yardımcısı tarafından yerine getirilir. 25. değişikliğin 4. bölümünde ise başkanın görevini yerine getirmeyeceği başkan yardımcısı veya Kongrenin yasal düzenleme ile belirlediği yürütme ya da yasama organının yetkilileri tarafından Senato geçici başkanı veya Temsilciler Meclisi başkanına yazılı olarak bildirilmektedir. Başkanın yetersizliğini bildiren yürütme yetkilisi kabine olmaktadır.¹¹⁶ Başkanın, başkan yardımcısı ve kabine üyelerinin kendisi hakkındaki yetersiz olduğu iddialarına itiraz etme hakkı bulunmaktadır. Başkan, bu itirazını Kongreye etmekte, eğer Kongre belirli bir süre içerisinde başkanın yetersiz olduğunu her meclisin üçte iki çoğunluğuyla kabul etmezse, başkan görevine geri dönmektedir.¹¹⁷ (AY. 25. Değ. 4. Böl. 2. Fık.)

ABD’deki bu hükümlerden anlaşılacağı üzere, başkanın yetersizliği nedeniyle kendi iradesi dışında görevden alınması için Senato ve Temsilciler Meclisinin üçte ikisinin oyu gerekmektedir. ABD Anayasası’ndaki ilgili hükümler başkanın yetersizliğinin politik bir amaç ile kullanılmasının önüne geçmektedir. ABD’den ayrı, çalışma kapsamındaki dört devlette daha başkanın fiziksel ve zihinsel yetersizliği

¹¹⁴ Gustafson, “Presidential Inability and Subjective Meaning”, s. 463-466.

¹¹⁵ Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 136.

¹¹⁶ Gustafson, “Presidential Inability and Subjective Meaning”, s. 474.

¹¹⁷ Gustafson, “Presidential Inability and Subjective Meaning”, s. 469.

nedeniyle görevden alınmasında meclisin en az üçte ikisinin çoğunluğu aranmaktadır.¹¹⁸ Diğer taraftan Güney Amerika'daki anayasaların çoğunluğunda başkanın fiziksel ve zihinsel yetersizliği nedeniyle görevden alınması, parlamentolarda genel karar yeter sayısına göre kabul edilmektedir.¹¹⁹

Bu bağlamda Marsteintredet ve Berntzen, parlamentoda başkanın fiziksel veya zihinsel olarak ülkeyi yönetmeye yetersiz olduğunun ilanının meclis üye sayısının salt çoğunluğuyla yapılması durumunda, bu oylamanın parlamenter sistemdeki güvensizlik oylamasına dönüşebileceğini ileri sürmektedir.¹²⁰ Yazarlar, ilgili mekanizmanın “*impeachment*” prosedürü gibi olmadığı ve güvensizlik oyuna benzediği iddialarını üç argümanla gerekçelendirmişlerdir. İlk olarak başkanın fiziksel veya zihinsel yetersizliğinin ilanı genellikle parlamentolarda salt çoğunluk ile yapılmaktadır.¹²¹ İkinci olarak “*impeachment*” prosedürünün aksine, başkanın fiziksel veya zihinsel yetersizliğinin ilanı için herhangi suç işlemesine gerek yoktur.¹²² Üçüncü olarak Ekvador'da görüldüğü üzere başkanların zihinsel sorunları olduğunun ilanı bakımından özel koşullar yer almamaktadır.¹²³ Ayrıca anayasal düzenlemeler bakımından başkanın akıl sağlığı konusunda oylama yapılmadan önce psikolojik testten geçileceğine dair hükümde bulunmamaktadır.¹²⁴ Parlamenter sistemde olduğu gibi, bu mekanizmalar hükümet değişikliği amacıyla kullanılmakta ve parlamenter sistemdeki güvensizlik oyuna benzemektedir.¹²⁵

¹¹⁸ Ekvador (AY. 145/I-4), El Salvador (AY. 131/I-20), Guatemala (AY. 165/I-i), Nikaragua'da (AY. 149/7-2).

¹¹⁹ Arjantin (AY. 88), Kosta Rika (AY. 121/I-8), Şili (AY. 53/I-7), Venezuela (AY. 233/1), Kolombiya (AY. 194), Peru (AY. 113/I-2), Uruguay (AY. 155/1).

¹²⁰ Marsteintredet, Berntzen, “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”, s. 88.

¹²¹ Marsteintredet, Berntzen, “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”, s. 92.

¹²² Marsteintredet, Berntzen, “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”, s. 92.

¹²³ Marsteintredet, Berntzen, “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”, s. 92.

¹²⁴ Başkanın fiziksel ve zihinsel yetersizliğine ilişkin olarak doktorlar tarafından testten geçirilmesi gerekliliği, Ekvador (AY. 145/I-4), El Salvador (AY. 80/I-20), Guatemala (AY. 165/I-i) Anayasalarında yer almıştır.

¹²⁵ Marsteintredet, Berntzen, “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”, s. 92.

Ekvador’da Başkan Abdalá Bucaram’ın zihinsel yetersizliği nedeniyle görevden alınması, bu mekanizmanın başarılı şekilde uygulandığı örneklerden biridir. Bucaram’ın 1997 yılında zihinsel yetersizlik nedeniyle görevden alınması, 1979 Ekvador Anayasası hükümleri kapsamında gerçekleşmiştir. Ekvador’da 2008 yılında yapılan yeni Anayasa ile başkanın fiziksel ve zihinsel yetersizliği nedeniyle görevden alınabilmesi için, meclisin üçte ikisinin oyu gerekmektedir.¹²⁶

Ekvador’da 2008 Anayasası’ndaki hükmün aksine 1979 Anayasası döneminde başkanın bedensel veya zihinsel yetersizliğine meclisin salt çoğunluğu tarafından karar verilmekteydi.¹²⁷ Bucaram’ın zihinsel yetersizlik nedeniyle görevden alınmasına döndüğümüzde ilk olarak şunu belirtelim ki Bucaram, 1996 seçimlerini kazanmış, ancak partisi, parçalanmış parti yapısına sahip olan mecliste çoğunluğu sağlayamamıştı. Buna ek olarak başkanlık görevini devraldığı dönemde, ülkenin ciddi ekonomik sorunları da bulunmaktaydı.¹²⁸ Bu ekonomik sorunlara, yüksek seviyede bir yolsuzluk algısı ve kamu hizmetlerinin maliyetindeki artışta eklenince o dönemde geniş çaplı toplumsal protestolar meydana gelmişti.¹²⁹ Ayrıca Bucaram başkan seçildikten sonra, kendisini destekleyen kesimler ona olan desteklerini çekmeye başlamışlardı.¹³⁰

Ancak Bucaram’ı “*impeachment*” prosedürüyle görevden almak için gerekli olan üçte ikilik çoğunluk Kongrede mevcut değildi. Başkanlık sistemindeki genel kabule göre Bucaram, başkanlık görevini sürdürebilirdi. Bununla birlikte, Bucaram’a muhalif olan kesim, başkanı görevden almak için diğer bir yönteme, yani başkanın zihinsel veya bedensel yetersizliğine başvurmuşlardır. Çünkü Başkanın zihinsel olarak yetersizliğinin Kongrenin salt çoğunluğu tarafından kabul edilmesi, başkanın

¹²⁶ 2008 Ekvador Anayasasının 145/1-4 maddesine göre başkan, “uzman doktorlardan oluşan bir komite tarafından yasaya uygun olarak onaylanan ve üyelerinin üçte ikisinin oyuyla Ulusal Meclis tarafından ilan edilen, görevlerini yerine getirmesini engelleyen kalıcı bedensel veya zihinsel engellilik” nedeniyle görevinden alınabilir.

¹²⁷ Marsteintredet, Berntzen, “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”, s. 85.

¹²⁸ Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 133-137.

¹²⁹ Welp, Castellanos, “Understanding the use of recall referendums: Evidence from Ecuador”, s. 338.

¹³⁰ Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 133-137.

görevden alınması için yeterli olmaktadır. Böylece Bucaram Kongrede 44-34 oyla, “*zihinsel olarak yetersiz*” ilan edilerek göreve gelmesinden sadece altı ay sonra görevden alınmıştır.¹³¹ Ancak Bucaram’ın zihinsel olarak yetersiz olduğuna dair makul bir şüphe mevcut olmayıp Anayasa’daki bu hüküm, Ekvador’da muhalefet tarafından siyasi olarak kullanılmıştır.¹³² Bucaram’ın görevden alınması ile sonuçlanan fiziksel ve zihinsel yetersizlik prosedürü, Marsteintredet ve Berntzen’in ileri sürdüğü gibi, Ekvador’da güvensizlik oyununa dönüşmüştür.

Son olarak başkanın görevini sona erdiren diğer bir mekanizma başkanın görevini terk etmesidir. (*abandonment of office*) Peki bu mekanizma nasıl işlemekte ve istifadan farkı ne olmaktadır? Yapılan literatür taramasında bu konuya ilişkin ayrıntılı açıklama bulunmadığı için anayasalardaki düzenlemelerden bu mekanizmanın getirilme amacı incelenmeye çalışılacak ve sonrasında uygulamadaki örnekleri üzerinden değerlendirme yapılacaktır.

Başkanın görevi terk etmesine ilişkin en tutarlı düzenleme Nikaragua Anayasası’nda yer almıştır. Anayasanın 149/3. maddesinde “*Başkanın, yetkiyi gerektiren bir süre veya izin verilen süreden daha fazla Ulusal Meclis’in izni olmaksızın ülkede olmaması, görevi terk etme (abandonment of office) olarak kabul edilir*” hükmü yer almıştır. Bu hükümden yola çıkarak Güney Amerika’daki diğer anayasal düzenlemeler incelendiğinde, bölgedeki anayasalarda genellikle başkanın yurt dışına çıkmasına ilişkin süre sınırı veya yasama organının onayı gibi hükümlerin konulduğu görülmektedir.¹³³ Sınırlamaların konulma amacı, başkanların iktidarı kaybedeceklerini düşünmeleri nedeniyle başka bir ülkeye sığınmalarının önüne geçmek ya da en azından süreci parlamentoların denetimine bırakmaktır.

¹³¹ Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 137.

¹³² Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 138; Ayrıca Bucaram’ın görevden alınmasından sonraki süreçte Ekvador’daki siyasi kriz derinleşerek olağanüstü bir istikrarsızlık döneminin oluşmasına sebebiyet vermiştir. Bkz.: Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 138.

¹³³ Arjantin (AY. 99/I-18), Bolivya (AY. 173), Kosta Rika (AY. 139/I-5), Venezuela (AY. 235), Ekvador (AY. 144/3), Kolombiya (AY. 196/1), Paraguay (AY. 233/1), Peru (AY. 102/I-9), Uruguay (AY. 170), Dominik Cumhuriyeti (AY. 131), El Salvador (AY. 158), Honduras (AY. 241), Guatemala (AY. 165/I-e), Panama (AY. 187/1, 188/1), Meksika (AY. 88).

Özellikle bölgede ekonomik krizler, yolsuzluk algısı gibi nedenlerle toplumsal gösteriler meydana gelmekte ve bu sürece meclisteki partilerde dahil olarak başkan görevden almak istemektedir. Böyle dönemlerde, başkanlar, başka bir ülkeye seyahat ederek kendilerini güvenli bir limana atmaktadır. Başkanların görevdeyken yurtdışına çıkmaları ve fiili olarak görevi bırakmalarından dolayı bazı anayasalarda başkanın görevi terk etmesine ilişkin hükümler konulmuştur.¹³⁴ Görevi terk etmenin istifadan farkı ise ilgili devletlerde başkanın görevini terk ettiğine ilişkin kararı parlamento vermektedir. Yani istifada başkan görevi bıraktığına ilişkin kararını verirken, görevi terk etmede parlamentolar başkanın fiili olarak görevini terk etmesini anayasal bir zemine çekmektedir. Örneğin, Peru’da Alberto Fujimori başkanlık görevi sürerken iş gezisi bahanesiyle Japonya’ya gitmiş, burada istifa mektubunu faks yoluyla parlamentoya iletmiştir.¹³⁵ Ancak Fujimori’nun istifası Kongre tarafından kabul edilmemiştir. Sonrasında Fujimori, parlamentoda yapılan oylamada zihinsel yetersizlik sebebiyle görevden alınmıştır.¹³⁶

Diğer taraftan bölgede “*impeachment*” prosedürü gibi, başkanın görevini terk etmesi anayasal aracı da siyasal amaç için kullanılmıştır. Ekvador’da parlamento, fiili olarak görevinin başında olan Lucio Gutiérrez Borbúa’un başkanlık görevini terk ettiğini ilan etmiştir.¹³⁷ Buna göre parlamentodaki muhalefet, “*impeachment*” prosedürünün uygulanması için yeterli çoğunluğu sağlayamadığından başkan Gutiérrez hakkında görevi terk etme prosedürünü uygulanarak onu görevden almıştır.¹³⁸

Başkanın görevini sona erdiren nedenlerden bir diğeri olan “*impeachment*” prosedürü, başkanın cezai sorumluluğu kapsamında incelendiği için bu başlık altında tekrardan incelenmeyecektir. Netice olarak bölgede başkanın hesap verebilirliğini

¹³⁴ Peru Anayasasının 113/1-4 maddesinde başkanın Kongreden izin almadan ülkeden ayrılması veya kararlaştırılan süre içerisinde geri dönememesi nedeniyle görevinin sona ereceği düzenlenmiştir. Nikaragua ve Peru’dan ayrı olarak Venezuela (AY. 233/1, 235), Ekvador (AY, 145/1-5) Anayasalarında da başkanın görevi terk etmesine ilişkin hükümler bulunmaktadır.

¹³⁵ Ekinci, **Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercihi Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri**, s. 541.

¹³⁶ Ekinci, **Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercihi Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri**, s. 541.

¹³⁷ Mustapic, “Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress”, s. 20.

¹³⁸ Mustapic, “Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress”, s. 25.

sağlayan çeşitli mekanizmalar söz konusudur. 1978'den sonraki süreçte demokratik yönetime geçilmesiyle beraber, askeri darbeler yerini yukarıda açıklanan ilgili mekanizmalara bırakmıştır. Bu mekanizmaların işleminde toplumsal hareketlerin büyük katkısı olmaktadır. Sokak hareketleri, parlamentoları bu mekanizmaları kullanmaya zorlamakta ya da başkanın üzerinde baskı oluşturarak onun istifa etmesini sağlamaktadır.

Bölgedeki başkanlık sistemlerinde başkanların hesap verebilirliği, yatay (*horizontal*) ve dikey (*vertical*) olarak ikiye ayrılabilir. Yatay hesap verilebilirlik, erkler arasındaki denge ve denetim sistemi çerçevesinde yasama organının elinde bulunan araçlarla gerçekleştirilebilir. Bu bağlamda “*impeachment*”¹³⁹, fiziksel veya zihinsel yetersizlik ve başkanın görevini terk etmesi birer yatay hesap verilebilirlik araçlarıdır. Bu araçlar yoluyla başkanın görevden alınması parlamento tarafından başlatılmaktadır. Ancak bölge genelinde bir değerlendirme yapıldığında parlamentoların bu araçları, toplumsal protestolar yoluyla halkın başkana olan desteğinin azaldığı dönemlerde kullanmaya başladıkları görülmektedir. Bu bağlamda başkanların görevde kalabilmek için halk desteğini ellerinde tutmaları bölge genelinde önem arz etmektedir. Başkanı denetlemeye yarayan dikey hesap verebilirlik aracı ise geri çağırma mekanizmasıdır.¹⁴⁰ Geri çağırma, doğrudan halkın inisiyatifiyle başkanın görevine mal olan bir hesap verilebilirlik aracıdır. Bölgede demokratik yönetime geçilmesiyle beraber, sistem içerisindeki kilitlenmeler bu demokratik yöntemlerle aşılmış ve başkanın hesap verilebilirliği araçları artırılmıştır.

B. Başkan Yardımcıları

1. Nitelikleri

Başkanlık sisteminin ilk prototipi olan ABD’de başkan yardımcısının yasama içerisinde mi, yoksa yürütme içerisinde mi konumlandırıldığı yirminci yüzyılın ortalarına kadar netleşmemiştir. Çünkü Anayasanın yapıldığı dönemde başkan

¹³⁹ Marsteintredet, Berntzen, “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”, s. 85.

¹⁴⁰ Marsteintredet, Berntzen, “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”, s. 85.

yardımcısına sadece iki görev verilmiştir. Başkan yardımcısının kendisine verilen ilk görev Senato başkanlığı yapmaktır.¹⁴¹ İkinci görev ise başkanın ölümü, istifa gibi nedenlerden görevi bırakması durumunda başkanlık görev ve yetkilerini sürdürmektir.¹⁴² Bu bağlamda yirminci yüzyıla kadar başkan yardımcısının Kongre üyesi olduğuna dair Anayasa’da herhangi bir hüküm olmamasına rağmen, başkan yardımcısına verilen tek aktif görev olan Senato başkanlığı nedeniyle onun yasama görevi gördüğü kabul edilmiştir.¹⁴³ Ancak Anayasa’da başkan yardımcısı tamamen yürütme organı dışında da düzenlenmiş değildir. Anayasanın II. maddesi, başkan yardımcısının görev süresini, seçimini, zımnî olarak niteliklerini ve başkana halefiyetliğini düzenleyerek onu yürütme organına da bağlamaktadır.¹⁴⁴

Diğer taraftan ABD’de başkanların, başkan yardımcılarını yasama organının bir parçası olarak görmeleri, Anayasanın kabul edilmesinden başlayarak 20. yüzyıla kadar devam etmiştir. Örneğin George Washington, John Adams’ı kabinesine dahil etmemiştir.¹⁴⁵ Adams, çok az kabine toplantısına katılmış ve ara sıra Washington’a tavsiyelerde bulunmuştur.¹⁴⁶ Yine 1920 yılında Woodrow Wilson, başkan yardımcısının anayasal zorunluluk olan Senatoya başkanlık etmesi yükümlülüğü dolayısıyla, başkan yardımcısı Thomas Marshall’ın kabine toplantılarına katılmasına karşı çıkmıştır.¹⁴⁷

¹⁴¹ Aryn Subhawong, “A Realistic Look at the Vice Presidency: Why Dick Cheney Is an “Entity Within the Executive Branch”, **Saint Louis University Law Journal**, Vol. 53, No. 1, 2008, s. 286.

¹⁴² Joel K. Goldstein, “Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency”, **Journal of Constitutional Law**, Vol. 16, No. 2, 2013, s. 383.

¹⁴³ James D. Myers, “Bringing the Vice President into the Fold: Executive Immunity and the Vice Presidency”, **Boston College Law Review**, Vol. 50, No. 3, 2009, s. 903.

¹⁴⁴ Goldstein, “Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency”, s. 386; Bu bağlamda bazı kurucu babalar, başkan yardımcısını yürütmenin bir figürü olarak görmekteyken bazı bilim insanları ise başkanın Senato başkanlığı görevini dikkate alarak hibrit bir özellik gösterdiğini düşünmekteydi. Bkz.: Goldstein, “Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency”, s. 386.

¹⁴⁵ Goldstein, “Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency”, s. 389.

¹⁴⁶ Subhawong, “A Realistic Look at the Vice Presidency: Why Dick Cheney Is an “Entity Within the Executive Branch”, s. 287.

¹⁴⁷ Joel K. Goldstein, “History and Constitutional Interpretation: Some Lessons from the Vice Presidency”, **Arkansas Law Review**, Vol. 69, 2016, s. 665.

Başkan yardımcıları da genellikle başkanların bu görüşlerine uygun şekilde davranmış ve başkanın yürütme yetkisine müdahaleden kaçınmıştır.¹⁴⁸ İlk dönemki başkan yardımcıları, makamın sistem içerisindeki pasif konumunu anlamış ve bu duruma ilişkin açıklamalarda bulunmuştur. Örneğin Adams, başkan yardımcısı görevine geldikten sonra “*ben başkan yardımcısıyım, bu konumda hiçbir, ancak her şey olabilirim*” şeklinde başkan yardımcısı konumunu özetlemiştir.¹⁴⁹ Yine Adams başka beyanında “*ben bir hiçbir*” ama “*ayrıca Senato başkanıyım*” demiştir. Bundan dolayı Adams başkan yardımcılığı süresince zamanının çoğunu Senato başkanlığına ayırmıştır.¹⁵⁰ Benzer şekilde Thomas Jefferson, başkan yardımcısı olduktan sonra Senatoda yapmış olduğu konuşmada asıl işinin Senato başkanlığı olduğunu ifade etmiştir.¹⁵¹ Başkan yardımcısının sistem içerisindeki tek aktif görevinin Senato başkanlığı olması Roger Sherman tarafından “*Senato başkanı olmasaydı, işsiz kalırdı*” şeklinde değerlendirilmiştir.¹⁵²

Ancak yirminci yüzyıla gelindiğinde başkan yardımcısının konumu, yasama organından yürütme organına doğru kaymıştır. Bu durum dünyada ve ABD’de meydana gelen değişimden kaynaklanmıştır. 1929 ekonomik buhranından çıkmak için başlatılan “*New Deal*” programı, ikinci dünya savaşı ve soğuk savaş, Amerikan halkının ve hükümetinin büyük bir değişim yaşamasına neden olmuştur.¹⁵³ Bu süreçte ulusal hükümetin büyümesi ve ABD’nin uluslararası siyasette rolünün genişlemesi, yürütme organını güçlendirmiş ve yerel siyasal mekanizmaları zayıflatmıştır. Başkanın iç siyasette ve uluslararası arenada rolü artmış ve buna teknolojik gelişimler de eklenince başkanın faaliyetleri ve seyahatleri bakımından yeni olasılık ve beklentiler oluşmuştur.¹⁵⁴ Böylece 1940 yılından itibaren başkanların hükümet içerisinde artan rolü, onların kendileriyle daha uyumlu ve anlaşabilecekleri başkan

¹⁴⁸ Subhawong, “A Realistic Look at the Vice Presidency: Why Dick Cheney Is an “Entity Within the Executive Branch”, s. 287.

¹⁴⁹ Goldstein, “Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency”, s. 388.

¹⁵⁰ Goldstein, “Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency”, s. 385.

¹⁵¹ Myers, “Bringing the Vice President into the Fold: Executive Immunity and the Vice Presidency”, s. 901-902.

¹⁵² Goldstein, “History and Constitutional Interpretation: Some Lessons from the Vice Presidency”, s. 663.

¹⁵³ Goldstein, “Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency”, s. 397.

¹⁵⁴ Goldstein, “Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency”, s. 397.

yardımcısı adaylarını belirlemesine imkân tanımıştır.¹⁵⁵ Netice itibariyle bu değişim başkanların, başkan yardımcılarını kendi yönetimlerine katmalarını sağlamış ve başkan yardımcılara da Senato başkanlığından kurtulmaları için fırsat tanımıştır.¹⁵⁶

Günümüzde artık başkan yardımcılarının yürütme içerisinde konumlandırıldıkları ve en önemli işlevlerinin başkanın kalıcı veya geçici yokluğunda ona olan halefiyetliği olduğu kabul edilmektedir. Başkan yardımcılarının, başkana olan halefiyetliği nedeniyle onların, başkan ile aynı nitelikleri taşıması gerekmektedir. Anayasal hükümler üzerinden değerlendirme yapıldığında on üç devletin anayasasında başkan yardımcılarının, başkan ile aynı nitelikleri taşıması aranmaktadır.¹⁵⁷ Başkan yardımcısının niteliklerine ilişkin düzenleme bulunmayan diğer devletlerde ise başkan yardımcılarının, başkana olan halefiyetliğini göz önünde bulundurularak anayasal hüküm olmamasına rağmen başkan yardımcılarının, başkan ile aynı nitelikleri taşıması gerektiğini düşünmekteyiz.

2. Seçilmeleri

Başkan yardımcılığı, başkanlık sisteminin ilk halinden beri sistemde yer alan köklü bir kurum olmasına rağmen başkan yardımcısının göreve gelmesine ilişkin 20. yüzyıla kadar istikrarlı bir yöntem belirlenememiştir. Ancak ilk dönemlerden beri başkan yardımcısının göreve gelmesinin seçimle olması yönünde anayasal uzlaşsı söz konusudur. Bu başlık altında da başkan yardımcısının seçimle gelmesi üç döneme

¹⁵⁵ ABD’de yirminci yüzyılın ortalarına kadar başkan yardımcısı adayları, başkan tarafından değil, parti kongreleri tarafından belirlenmekteydi. Parti liderleri, başkan yardımcısı adayını seçerken genellikle onun seçimlerde bir denge sağlamasını, parti grubunu memnun etmesini ve seçimlerde kilit oyları getirmesini aramışlardır. Liderler, başkan yardımcısının başkan ile kişisel ve siyasal uyumluluğuna çok az dikkat etmişlerdir. Bkz.: Subhawong, “A Realistic Look at the Vice Presidency: Why Dick Cheney Is an “Entity Within the Executive Branch”, s. 287; Başkan adayları ise başkan yardımcılarında genellikle çok hoşlanmamakta hatta bazıları, onları siyasi rakipleri olarak görmekteydi. Başkan ve başkan yardımcısı arasında güçlü bir bağ olmaması, yürütme içerisinde başkan yardımcılığının etkisinin artmamasına neden olmaktaydı. Bkz.: Subhawong, “A Realistic Look at the Vice Presidency: Why Dick Cheney Is an “Entity Within the Executive Branch”, s. 293.

¹⁵⁶ Goldstein, “Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency”, s. 397.

¹⁵⁷ ABD (AY. XII. Değişiklik), Arjantin (AY. 90), Bolivya (AY. 167), Kosta Rika (AY. 131/I), Venezuela (AY. 238/2), Brezilya (AY. 12, 14), Paraguay (AY. 228/I), Dominik Cumhuriyeti (AY. 123/I), El Salvador (AY. 153), Honduras (AY. 238/I), Guatemala (AY. 185), Panama (AY. 179/I), Nikaragua (AY. 147/I).

ayrılarak incelenecek¹⁵⁸ ve sonrasında alt başlıklarda başkan yardımcısının seçimi mi, yoksa atamayla mı göreve gelmesi, meşruiyet ve istikrar arasındaki denge, başkan yardımcısının görev ve yetkileri, başkan yardımcısının kabine içerisindeki konumu bakımından tartışılacaktır.

İlk dönemde Güney Amerika'daki devletlerde de, ABD Anayasasının 12. değişikliğine kadar uygulanan başkan ve başkan yardımcısının ayrı partilerden seçilmesi yöntemi benimsenmiştir.¹⁵⁹ Bu seçim yöntemine göre başkanlık seçiminde birinci olan aday başkan olurken ikinci olan aday başkan yardımcısı olmaktadır.¹⁶⁰ (*runner-up*) Başkan ve başkan yardımcısı, kesin bir şekilde ayrı partilerden seçilmekte ve bu durum ikisinin arasında çatışmaya sebebiyet vermekteydi. Başkanın herhangi nedenden ötürü görevden ayrılması durumunda ise başkanı destekleyenler, onun halefinin kendi tercihlerini yansıtmadığını ve meşruiyetten yoksun olduğunu ileri sürebilmekteydi.¹⁶¹

ABD'de 1804 yılında Anayasasının 12. değişikliği ile başkan yardımcısının seçim yöntemi değiştirilerek seçmenler kurulunda (*electoral college*) başkan ve başkan yardımcısının ayrı ayrı seçilmesi yönünde düzenleme yapılmıştır.¹⁶² Güney Amerika'da ise seçimlerde birinci olan kişinin başkan, ikinci olan kişinin başkan yardımcısı olması yöntemi, 19. yüzyılın ilk dönemine kadar anayasalarda varlığını

¹⁵⁸ Başkan yardımcılarının seçilmesinin üç döneme göre incelenmesi, Marsteintredet ve Uggla'nın çalışması çerçevesinde planlanmıştır. Bkz.: Marsteintredet, Uggla, "Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America".

¹⁵⁹ Linz, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", s. 156.

¹⁶⁰ Örneğin, 1824 Meksika, 1828 Şili, 1828 Peru ve 1789 ABD Anayasası'nda bu yöntem tercih edilmiştir. Bkz.: Marsteintredet, Uggla, "Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America", s. 665; Başkanın seçimdeki rakibinin kendisinin halefi olması durumu otomatik olarak başkan ile başkan yardımcısı arasında ayrılık yaratmıştır. Dolayısıyla bu durum başkan yardımcılarını, başkanın görevden alınması için çalışmaya teşvik etmiştir. Bkz.: Marsteintredet, Uggla, "Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America", s. 672.

¹⁶¹ Linz, "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri", s. 156.

¹⁶² Jody C. Baumgartner, Rhonda Evans Case, "Constitutional Design Of The Executive: Vice Presidencies in Comparative Perspective", **Center for Congressional and Presidential Studies**, Vol. 36, 2009, s. 151; ABD'deki bu Anayasa değişikliğinin iki nedeni bulunmaktadır. İlk olarak 1800 yılında yapılan seçimlerde birbirlerini sevmeyen Thomas Jefferson'ın başkan, Aaron Burr'un ise başkan yardımcısı olması sebebiyle başkan ve başkan yardımcısı arasında bir çatışmanın yaşanması ihtimalinin öngörülmesidir. İkinci ise 1800 yılındaki seçimlerde, seçmenler kurulunda her iki adayda eşit oy almış, bunun üzerine Anayasa'daki hüküm gereği, Temsilciler Meclisi, başkanı belirlemek zorunda kalmıştır. Bu nedenle halkın belirlediği iradeye, Temsilciler Meclisi tarafından müdahale edilmesinin önüne geçilmek istenmiştir. Bkz.: Subhawong, "A Realistic Look at the Vice Presidency: Why Dick Cheney Is an "Entity Within the Executive Branch", s. 290.

sürdürmeye devam etmiştir.¹⁶³ Bazı devletlerde bu seçim yönteminden kaynaklı olarak başkan ile başkan yardımcısı arasında çatışmalar yaşanmıştır. Ancak Güney Amerika’da başkan yardımcısının seçim yöntemi değiştirilmekten ziyade, başkan yardımcılığı kurumunun yürürlükten kaldırılması tercih edilmiştir.¹⁶⁴ Örneğin, Meksika’da başkan ile başkan yardımcısının arasındaki çatışmadan kaynaklı olarak 1835 yılında ilk defa başkan yardımcılığı kurumu yürürlükten kaldırılmıştır. Meksika’da 1833 seçimlerinde Antonio López de Santa Anna başkan seçilirken Gómez Farías başkan yardımcısı olarak seçilmiştir.¹⁶⁵ 1834 yılına gelindiğinde Gómez Farías ve liberal Kongre, ordunun boyutunu küçültmeye çalışmıştır. Bunun üzerine Başkan Santa Anna, olaya müdahale ederek başkan yardımcısı Gómez Farías’ı görevden almıştır. Sonrasında 1824 Meksika Anayasası’nda değişiklik yapılarak merkeziyetçi bir cumhuriyet kurulmuş ve başkan yardımcılığı kurumuna yer verilmemiştir.¹⁶⁶

Başkan ile başkan yardımcısı arasında yaşanan çatışmalar sadece Meksika’ya özgü değildir. 19. yüzyılın başlarındaki dönemde, başkanların savaflara komutanlık etmesi nedeniyle oluşan fiziki yoklukları, başkan yardımcılarının rolünü artırmıştır. Başkanlar, görevlerine geri döndükten sonra, kendilerini başkan yardımcısı ile çatışma içerisinde bulmuşlardır.¹⁶⁷ Bu durumun en güzel örneklerinden biri Kolombiya’dır. Başkan yardımcısı Francisco de Paula Santander, özgürlük savaşı boyunca Simón Bolívar’ın yokluğunda başkanlık görevini ifa etmiştir. Bolívar’ın dönüşü üzerine, ikisi arasında artan siyasal farklılık hükümette derin çatlak yaratmıştır. Santander, vatana ihanetle suçlanmış ve sonrasında 1828 yılında Bolívar’ın diktatörlük yönetimini getirmesiyle başkan yardımcılığı kurumu kaldırılmıştır.¹⁶⁸

İkinci dönemde, anayasalarda başkan yardımcısı seçiminin, başkanlık seçiminden ayrı yapılması kabul edilmiştir. Başkan yardımcılığı kurumu, başkanlık makamındaki boşluğun doldurulmasını sağlayan kullanışlı, ekonomik ve istikrarlı

¹⁶³ Marsteintredet, Ugla, “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, s. 672.

¹⁶⁴ Marsteintredet, Ugla, “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, s. 672.

¹⁶⁵ Jan Bazant, “Maxico From Independence to 1867”, **The Cambridge History of Latin America**, Cilt III, New York, Cambridge, 2002, s. 436.

¹⁶⁶ Bazant, “Maxico From Independence to 1867”, s. 437.

¹⁶⁷ Marsteintredet, Ugla, “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, s. 670.

¹⁶⁸ Marsteintredet, Ugla, “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, s. 671.

çözüm yöntemi olması nedeniyle 1900 yıllardan itibaren Güney Amerika’da yeniden yaygınlaşmaya başlamıştır.¹⁶⁹ Bölgede bazı devletlerdeki anayasa yapıcılar, yürütme içerisinde denge sağlayabileceğini düşündükleri başkan yardımcısının seçim formülleri üzerine düşünmüşlerdir. Bu dönemde başkan yardımcısı seçiminin, başkanlık seçiminden ayrı yapılması formülü bölge genelinde yaygın hale gelmiştir. Güney Amerika’da 1906 yılında, dokuz ülkeden altısında başkan yardımcısının ayrı olarak seçilmesi sistemi uygulanmıştır.¹⁷⁰ Örneğin, 1946 Brezilya Anayasası’nda başkan ve başkan yardımcısının ayrı olarak seçilmesi benimsenmiştir.¹⁷¹

Başkan yardımcısı seçiminin, başkanlık seçimlerinden ayrı olması, başkanlık seçiminde ikinci olan adayın başkan yardımcısı olması yöntemine kıyasla başkan ile başkan yardımcısı arasında otomatik olarak bir çatışma meydana getirmemektedir. Çünkü ilgili yöntemde başkan ve başkan yardımcısının ayrı partilerden seçilmesi olasılık dahilinde olup mutlak değildir.¹⁷² Diğer taraftan başkan ile başkan yardımcısının ayrı olarak seçilmesi, başkan yardımcısının meşruiyetini en çok artıran yöntemdir.¹⁷³ Bu seçim yönteminde seçmenler, kimi başkan yardımcısı olarak seçtiklerini bilmektedir. Ayrıca seçmenlerin başkan adayına bağlı olmadan istedikleri başkan yardımcısına oy verebilmeleri bakımından da en demokratik seçim yöntemi olarak gösterilebilir.

Üçüncü dönem ve günümüzde de kabul edilen yöntem, başkan ve başkan yardımcısının aynı listeden seçilmesidir. Bu yöntem ilk iki yöntemden sonra ortaya çıkmış, ancak 20. yüzyıldan itibaren kullanımı artarak yaygın hale gelmiştir.¹⁷⁴ Günümüzde Güney Amerika’daki on beş devletin anayasasında başkan ve başkan

¹⁶⁹ Marsteintredet, Uggla, “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, s. 672.

¹⁷⁰ Marsteintredet, Uggla, “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, s. 672.

¹⁷¹ 1960 seçimlerinde Jânio Quadros başkan olarak seçilirken, João Goulart başkan yardımcısı olarak seçilmişti. 1962’de Quadros’un yerine Goulart’ın geçmesiyle beraber darbeyle sonuçlanan bir rejim krizi patlak vermiştir. Bkz.: Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 93.

¹⁷² Marsteintredet, Uggla, “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, s.672.

¹⁷³ Ekinci, **Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercihi Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri**, s. 302.

¹⁷⁴ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s. 93; Günümüzde başkan ile başkan yardımcısı genelde aynı listeden seçilmekte ve ABD’de 1800’deki seçimlerde Jefferson-Burr ikilisinde olduğu gibi ikisinin farklı siyasi görüşlerden olmasını sağlayacak çok az anayasa bulunmaktadır. Bkz.: Linz, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, s. 156.

yardımcısının birlikte seçilmesi (*running mate*) kabul edilmiştir.¹⁷⁵ Başkan ve başkan yardımcısı, aynı listeden aday gösterilmekte ve anayasada belirtilen oy çoğunluğunu sağlayan kişiler başkan ve başkan yardımcısı olarak seçilmektedir. Başkan yardımcısının, seçilme yöntemi, Venezuela hariç bölgedeki devletlerde kabul görmüştür. Aşağı başlıklardaki değerlendirmeler de başkan yardımcısının bu seçilme yöntemi göz önünde bulundurularak yapılacaktır.

a. Meşruiyet ve İstikrar Arasındaki Dengenin Sağlanması

Başkan yardımcısının başkanlık sistemi içerisindeki en temel işlevi, başkanın görev süresi tamamlanmadan ölümü, istifası ve hastalığı gibi nedenlerle görevi bırakması durumunda, başkanlık makamını devralmasıdır. Günümüzde Venezuela hariç, çalışma kapsamındaki diğer devletlerde başkan yardımcısının göreve gelmesi, başkanla birlikte doğrudan halk tarafından seçilmesi ile mümkün olabilmektedir. Sistem içerisinde başkan yardımcısının, başkanın kalıcı yokluğunda olan halefiyetliği düşünüldüğünde, başkan yardımcısının seçimle gelmesinin meşruiyet bakımından olumlu olduğu ifade edilebilir.¹⁷⁶

Başkan yardımcısının meşruiyetinin tartışma konusu olmasının nedeni, başkanın kalıcı yokluğunda başkanlık görevini devralmasından kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda başkan yardımcısının, başkan ile birlikte halk tarafından seçilmesini kabul eden bütün anayasalarda, başkan yardımcısı, başkanın kalıcı yokluğunda başkanlık vasfını kazanarak başkanlık dönemi sonuna kadar görev yapmaktadır.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Arjantin (AY. 94), Bolivya (AY. 166/1), Kosta Rika (AY. 138/2), Brezilya (AY. 77), Ekvador (AY. 143), Kolombiya (AY.202), Paraguay (AY. 230), Peru (AY. 111/3), Uruguay (AY. 151/1), Dominik Cumhuriyeti (AY. 125), El Salvador (80/2), Honduras (AY. 236), Guatemala (AY. 184), Panama (AY. 177), Nikaragua (AY. 146/1). Ayrıca Honduras'ta farklı olarak isimlendirilse de başkan yardımcılığı kurumu düzenlenmiştir. Honduras'ta Anayasanın 236. maddesinde başkan ile birlikte üç tane görevlinin "*Designados a la Presidencia - Presidential Designates*" seçileceği ve Anayasanın 242. maddesinde başkanın geçici ya da kesin yokluğunda bu görevlilerin başkanın yerini alacağı düzenlenmiştir. Bu maddelerden yola çıkılarak farklı şekilde isimlendirilse de Honduras'ta da başkan yardımcılığı kurumunun olduğu kabul edilmektedir. Son olarak Honduras'ta üç, Kosta Rika ve Peru'da iki başkan yardımcısı yer alırken, diğer devletlerde bir başkan yardımcısı yer almaktadır.

¹⁷⁶ Seçmenlerin kendilerine başkan olabilecek olan kişiyi seçim yoluyla belirlemesi demokrasi için önemli olduğu gibi, başkan yardımcısının, başkan olması durumunda yapmış olduğu işlemlerin meşruluğu bakımından da önemlidir.

¹⁷⁷ Arjantin (AY. 88), Bolivya (AY. 169/1), Kosta Rika (AY. 135/1), Brezilya (AY. 79), Ekvador (AY. 146/2), Kolombiya (AY. 202/4), Paraguay (AY. 234/2), Peru (AY. 115/1), Uruguay (AY. 150/1),

Başkanın kalıcı yokluğunda, başkan yardımcısının, başkanlık vasfını kazanarak kalan başkanlık süresini doldurmasının ilk örneği, 1841 yılında ABD’de görülmüştür. ABD’de 1841 yılına kadar, başkanın, ölümü, istifası ve yetersizliği gibi nedenlerle görev süresini tamamlamadan ayrılması söz konusu olmadığı için bu konu kesinliğe kavuşmamıştı. 1841 yılında başkan William Henry Harrison’un ölümü üzerine, Anayasanın II. maddesi 1. bölümü 6. fıkrasındaki muğlaklık tartışmalara neden olmuştur.¹⁷⁸ Buna göre Harrison, başkanlık görevinin birinci ayında, 4 Nisan 1841 yılında öldüğü zaman, başkan yardımcısı John Tyler, kendisinin başkanlık görevini yerine getiren başkan yardımcısı değil, başkan olduğunu ileri sürmüştür.¹⁷⁹ Ancak Tyler’ın iddiasına karşı, Harrison’un kabinesi de dahil itiraz edenler bulunmaktaydı.¹⁸⁰ Kongre, tarafların iddialarından kaynaklanan sorunu çözmek için özel oturum düzenlemiş ve ilgili oturumda Tyler’ın iddiasını kabul ederek, başkan yardımcılığı makamını güçlendiren yeni bir anayasal yorum yaratmıştır.¹⁸¹ 1841 yılından, 1967 yılında Anayasanın 25. değişikliği kabul edilene kadar, bu anayasal yorum üzerinden başkan yardımcıları, başkanlık görevini başkanlık dönemi sonuna kadar yapmışlardır.¹⁸²

ABD Anayasanın 25. değişikliği ile bu anayasal yorum Anayasaya dahil edilmiştir. Böylece başkan ile başkan yardımcısının aynı listeden seçilmesi, başkanın kalıcı olarak yokluğunda başkan yardımcısının, başkanlık dönemi sonuna kadar

Dominik Cumhuriyeti (AY. 129/2), El Salvador (AY. 155/1), Honduras (AY. 242/1), Guatemala (AY. 189), Panama (AY. 189/1), Nikaragua (AY. 149/11).

¹⁷⁸ ABD Anayasasının II. maddesi 1. bölümü 6. fıkrasındaki muğlaklık William Henry Harrison’un görev süresini tamamlamadan ölümü üzerine başkan yardımcısının niteliği ve görev süresinin ne olacağına ilişkin tartışmayı başlatmıştır. O dönemdeki temel sorunlardan biri ilgili maddedeki “*aynısı ...devrolur*”un kapsamının ne olacağıydı? Eğer “*aynısı*” ile kastedilen “*yetki ve görevler*” ise bu durumda başkan yardımcısı, sadece başkanın halefi seçilene kadar başkanın yetki ve görevlerini yerine getiren başkan yardımcısı olacak, başkanlık vasfını kazanamayacaktı. Bu durumda başkan yardımcısı, başkanın görev süresini tamamlayamayacak ve başkanlık seçiminin yapılması gerekecekti. Ancak “*aynısı*” ile kastedilen “*makamsa*” bu durumda başkan yardımcısı başkanlık vasfını kazanarak başkanlık dönemi sonuna kadar görevi yerine getirecekti. Bkz.: Subhawong, “A Realistic Look at the Vice Presidency: Why Dick Cheney Is an “Entity Within the Executive Branch”, s. 291.

¹⁷⁹ Joel K. Goldstein, “History and Constitutional Interpretation: Some Lessons from the Vice Presidency”, s. 672.

¹⁸⁰ Subhawong, “A Realistic Look at the Vice Presidency: Why Dick Cheney Is an “Entity Within the Executive Branch”, s. 291.

¹⁸¹ Subhawong, “A Realistic Look at the Vice Presidency: Why Dick Cheney Is an “Entity Within the Executive Branch”, s. 291.

¹⁸² Subhawong, “A Realistic Look at the Vice Presidency: Why Dick Cheney Is an “Entity Within the Executive Branch”, s. 291.

başkanlık görevini yerine getirmesine meşruiyet sağladığı gibi, başkanlık seçimlerinde de “dengeleyici” bir rol oynayabilmektedir.¹⁸³ Geniş seçmen kitlelerine hitap edebilmek için başkan yardımcısının özellikleri, başkanın özelliklerini tamamlamalıdır. ABD’de istikrarlı iki parti sisteminde, başkan yardımcısının dengeleme özelliği olarak yaş, cinsiyet ve coğrafi köken ön plana çıkmaktadır.¹⁸⁴

ABD’nin aksine, Güney Amerika başkanlık sistemleri için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Bölgedeki çok partili sistem, bir denge unsuru yaratmak için başkanları, başkan yardımcılarını farklı siyasi parti ve görüşteki kişilerden seçmeye itmektedir.¹⁸⁵ Yani başkan yardımcılarını, seçimlerde koalisyonun bir parçasını oluşturmaktadır.¹⁸⁶ Bu bağlamda koalisyon geleneğinin kurumsallaşmadığı devletlerde ayrı siyasi görüşten gelen başkan ve başkan yardımcısı arasında çıkabilecek çatışmalar¹⁸⁷ siyasi istikrarsızlığa neden olabilmektedir.¹⁸⁸

Birlikte seçilen başkan ve başkan yardımcısı arasındaki çatışma ve bunun getirdiği siyasi istikrarsızlığın önüne geçebilmek için bölgede iki yöntemin tercih edildiği söylenebilir. Bunlardan ilki Venezuela’da olduğu gibi başkan yardımcısının atamayla göreve gelmesi,¹⁸⁹ ikincisi ise Meksika ve Şili’de olduğu gibi başkan

¹⁸³ Fredrik Uggla, “The politics of vice-presidential selection in Latin America”, **Electoral Studies**, Vol. 65, 2020, s. 3.

¹⁸⁴ Richard D. Friedman, “Some Modest Proposals on the Vice-Presidency”, **Michigan Law Review**, Vol. 86, 1988, s. 1706.

¹⁸⁵ Uggla, “The politics of vice-presidential selection in Latin America”, s. 2.

¹⁸⁶ Bkz.: Mario Daniel Serrafiero, “La Vicepresidencia y las coaliciones políticas: el caso de Argentina”, **Rev. Sociol. Polit.**, Vol. 26, No. 65, 2018, s.17-19.

¹⁸⁷ Ekinci, **Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercih Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri**, s. 304; Serrafiero, “La Vicepresidencia y las coaliciones políticas: el caso de Argentina”, s. 19

¹⁸⁸ Serrafiero, “La Vicepresidencia y las coaliciones políticas: el caso de Argentina”, s. 16; Güney Amerika’da başkan yardımcılarını genellikle başkanın partisi haricindeki kişiler olmaktadır. Bu tür parti dışı başkan yardımcılarını sahip başkanlık sistemlerinin darbe ve “*impeachment*” prosedüründen dolayı başkanın görev süresinin kesilmesi, başkan ile aynı parti tabanından gelen başkan yardımcılarının olduğu başkanlık sistemlerine nazaran üç kat daha fazladır. Örneğin, Brezilya’da Başkan Dilma Rousseff, 12 Mayıs 2016 tarihinde Senatonun kendisi hakkında yapılan “*impeachment*” suçlamasını kabul etmesinden sonra görevi bırakmıştır. Rousseff, kendi destekçilerine yapmış olduğu kısa konuşma esnasında bunun kendisine ve Brezilya demokrasisine karşı bir darbe olduğunu ifade etmiş ve konuşma esnasında başkan yardımcısı Michel Temer’i suçlayıcı imalarda bulunmuştur. Rousseff’in iddiaları düşünüldüğünde aynı gün başkan olarak göreve başlayan Temer, bu durumdan faydalanan ilk kişi olmuştur. Bkz.: Marsteintredet, Uggla, “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, s. 665-666.

¹⁸⁹ Başkan yardımcısını atanarak göreve gelmesi ilk olarak 1826 Bolivya Anayasası’nda düzenlenmiştir. Anayasadaki bu düzenlemeye göre Başkan, Kongrenin de onayı ile başkan yardımcısını seçmekteydi. Benzer sistem 1956 ve 1964 yılları arasında Guatemala’da da uygulanmıştır. Bkz.: Marsteintredet, Uggla, “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, Dip Not: 41.

yardımcılığının tamamen kaldırılmasıdır.¹⁹⁰ Ancak ilgili yöntemler bakımından sorunlu olan nokta, başkana halef olan kişinin başkanla beraber seçilmediği için meşruiyetten yoksunluğunun söz konusu olmasıdır.

İlk olarak Venezuela üzerinden gidildiğinde, Anayasanın 233. maddesinin 3. ve 5. fıkralarında başkanın kalıcı olarak yokluğunda başkan yardımcısının, başkanlık vasfını kazanması iki ayrı ihtimale göre düzenlenmiştir. Üçüncü fıkraya göre başkan, görev süresinin ilk dört yılında kalıcı olarak görevden ayrılırsa otuz gün içinde genel seçimler yapılacak ve yeni başkanın seçimine kadar başkan yardımcısı başkanlık görevini üstelenecektir. Her ne kadar başkan yardımcısı, meşruiyetten yoksun olsa da otuz günlük görev süresi göz önünde bulundurulduğunda Anayasanın bu hükmü makul sayılabilir. Ancak benzer yorumu ilgili maddenin beşinci fıkrası için söylemek zordur. Çünkü beşinci fıkra da atamayla gelen başkan yardımcısının, başkanın görev süresinin son iki yılındaki kalıcı yokluğunda, kalan süreyi tamamlaması düzenlenmektedir.

İkinci olarak Meksika ve Şili üzerinden gidildiğinde, iki devlette de sürekli görev yapan başkan yardımcısına yer verilmemiş, başkanın kalıcı yokluğundaki halefiyetlik, farklı şekillerde düzenlenmiştir. İlgili devletlerin anayasaları üzerinden değerlendirme yapmadan, şunu ifade edelim ki sahip olduğu yetki ve görevler bakımından başkanlık sistemi içerisinde başkan yardımcısının olmaması önemli bir eksiklik yaratmamaktadır. Çünkü aşağıdaki başlıkta da görüleceği üzere, başkan yardımcısı, başkana halefiyetlik dışında çok önemli yetki ve görevlere sahip değildir. Ayrıca başkan yardımcısının olmaması, yürütme içerisinde çatışmanın olmasının önüne geçmekte ve siyasi istikrarın sürdürülebilmesini sağlamaktadır.

Bu çerçevede Meksika ve Şili'deki anayasal düzenlemeler incelendiğinde, Meksika'da Anayasanın 84. maddesine göre, başkanın kalıcı yokluğu, başkanlık döneminin ilk iki yılı içinde gerçekleşmişse Kongrenin, geçici başkanı seçmesine kadar, içişleri bakanı, başkanlık görevini devralacaktır. Sonrasında Kongrenin seçmiş olduğu geçici başkan en az yedi, en fazla dokuz ay içerisinde başkanlık seçimlerinin yapılmasına karar verecektir. Ancak başkanın kalıcı yokluğu, başkanlık döneminin

¹⁹⁰ Ariel Sribman Mittelman, "La vicepresidencia en América Latina: un mal innecesario", **América Latina Hoy**, Vol.81, 2019, s. 70-71.

son dört yılı içinde söz konusuysa Kongre, dönemi tamamlayacak olan yedek başkanı seçecektir. Her iki durumda da yedek başkan, bakanları Senatonun onayını almadan görevden alamayacak ve yerlerine yenilerini atayamayacaktır. Meksika'daki başkana halefiyetliği düzenleyen hükmün temel sorunu, Kongre tarafından seçilen yedek başkanın çok uzun süre görev yapmasından dolayı kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılığın söz konusu olabilmesidir.

Başkan yardımcısının kaldırılarak başkanın kalıcı yokluğunda farklı bir halefiyetlik getiren diğer bir düzenleme Şili'de yer almaktadır. Şili Anayasasının 28. maddesine göre, başkanın kalıcı yokluğunda sırasıyla Senato başkanı, onun yokluğunda Temsilciler Meclisi başkanı ve Temsilciler Meclisi başkanının yokluğunda Yüksek Mahkeme başkanı, başkan yardımcılığı unvanını üstlenerek on gün içinde başkanlık seçimlerinin yapılmasına karar verecektir.

Başkana halefiyetlik bakımından yapılabilecek en makul düzenleme Şili'deki bu anayasal hüküm benzeri, düzenleme yapmaktır. Bu iddia iki gerekçeyle desteklenebilir. İlk olarak başkan ve başkan yardımcısının birlikte seçilmesi yönteminin benimsendiği devletlerde ikisi arasında yaşanabilecek olan çatışmanın önüne geçilebilir. Böylece birlikte seçim yöntemi nedeniyle başkan ve başkan yardımcısı arasında yaşanabilecek bir çatışmanın önüne geçilerek yürütme içerisinde istikrarın sağlanması mümkün kılınmış olur.¹⁹¹ İkinci olarak başkanın kalıcı yokluğunda, başkanlık makamına meclis başkanının vekillik etmesi, meşruiyet sorununu ortadan kaldırır. Çünkü meclis başkanı, seçimle göreve geldiği ve yasama üyelerinin çoğunluğunun desteğini sağladığı için meşruiyet sorunu ortadan kalkmaktadır. Bu yöntemin sorunu, yasama organındaki kişinin, yürütmede görev yapması nedeniyle kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğunun ileri sürülmesidir. Ancak meclis başkanının, başkanlık makamına vekalet etmesinin kısılalığı ve meclis başkanlığı görevinin, başkana vekaleti süresince askıya alınması ile bu sorun çözülebilir.

¹⁹¹ Bu istikrar başkan yardımcısının atamayla gelmesiyle de gerçekleştirilebilirdi. Ancak daha önce de ifade edildiği üzere başkan yardımcısının atamayla gelmesi, başkana halefiyetlik bakımından meşruiyet sorununa neden olmaktaydı.

b. Başkan Yardımcılarının Seçilmesinin Görev ve Yetkilerine Etkisi

Başkanlık sisteminde, başkan yardımcısının yürütme organı içerisinde anayasal olarak çok fazla yetki ve göreve sahip olması mümkün gözükmemektedir.¹⁹² Bunun nedeni, Venezuela hariç çalışma kapsamındaki devletlerde, başkan yardımcısının halk tarafından seçilmesi ve halka karşı sorumlu olmasından dolayı başkan tarafından görevden alınamamasıdır. Bu durum, yürütme içerisinde başkan yardımcısına anayasal olarak çok fazla yetki ve görev verilmesinin önüne geçmektedir. Çünkü anayasal olarak başkanla aynı meşruiyete sahip başkan yardımcısına anayasalarda çok fazla yetki ve görev verilmesi ikisi arasındaki çatışmayı kaçınılmaz kılmaktadır.

ABD’de de görüldüğü üzere, başkan yardımcısına anayasal yetki ve görevler verilmesinden ziyade, fiili görevler verilmesi tercih edilmektedir.¹⁹³ Bu bağlamda ABD’de başkan yardımcılığı, son yetmiş yılda özellikle bunun son kırkbeş yılında önemli değişim geçirmiştir. Başkan yardımcılığının yürütme içerisinde olduğu kabul edilmiş ve sistem içerisinde politikaların yönlendirilmesi ve uygulanmasına yardımcı olan önemli birim haline gelmiştir.¹⁹⁴ Başkan yardımcısının yürütme içerisinde

¹⁹² Bu görüşün aksine, Friedman, başkan yardımcısına yürütme organı içerisinde önemli yetki ve görevlerin verilmesini savunmaktadır. Bkz.: Friedman, “Some Modest Proposals on the Vice-Presidency”, s. 1714-1717.

¹⁹³ Richard D. Friedman ve Akhil Reed Amar ile Vik Amar, Anayasa’da düzenlenmiş olan başkan yardımcısı kurumunun kusurlu yanlarının olduğunu düşünmekte, bunun Anayasa değişikliği yoluyla iyileştirebileceğini ileri sürmektedir. Joel K. Goldstein ise “*common law*” hukuk kültüründen yola çıkarak günümüzde başkan yardımcısı kurumunun görevlerini iyi şekilde yerine getirdiğini ifade etmekte, yapılacak olan Anayasa değişikliğinin başkan yardımcılığı kurumu ya da hükümet sistemine çok bir faydası olmayacağını ileri sürmektedir. Bu bağlamda “*common law*” konsepti çerçevesinde değerlendirme yaparak başkan yardımcılığı kurumunun doğal yönden ve zaman içerisinde değişim geçirdiğini söylemiştir. Bkz.: Jamin Soderstrom, “Back to the Basics: Looking Again to State Constitutions for Guidance on Forming a More Perfect Vice Presidency”, **Pepperdine Law Review**, Vol. 35, No.4, 2008, s. 970.

¹⁹⁴ Joel K. Goldstein, “Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency”, s. 394; Diğer taraftan ABD’de Anayasa’da düzenlenmemiş olmasına rağmen başkan yardımcısının yürütme organı içerisinde aktif yetki ve görevlere sahip olmasının Anayasaya aykırı olabileceği ileri sürülmüştür. Buna göre başkan yardımcısının yürütme içerisinde artan aktif görevleri, başkan yardımcısının konumunu belirsizleştirmektedir. İlk olarak başkan yardımcısı tarafından kullanılan yetkiler, başkan yardımcısının anayasal olarak sahip olduğu yetkiler olmayıp, bu yetkiler başkan tarafından devredilmektedir. (delegate) Oysa ABD Anayasasının II. maddesinde yürütmeye ilişkin bütün yetkiler tek başına başkana verilmiştir. Anayasal hükümlere göre de başkan yardımcısı, ikinci başkan veya eş başkan olmayıp, ancak başkanın herhangi bir şekilde görevi bırakması durumunda başkan olabilmektedir. Başkanın fiili olarak yetki devrinde bulunduğu, ancak yaptığı eylemleri tasvip etmediği başkan yardımcısını, yürütme

kurumsallaşması anayasal düzenlemeyle olmayıp, süreç içerisinde meydana gelen gelişimdir.¹⁹⁵

ABD'deki durumun aksine, Güney Amerika'da başkanın kalıcı yokluğu dışındaki dönemlerde, başkan yardımcılığı önemsiz olarak düşünülmektedir.¹⁹⁶ Bölgedeki çoğu devlette başkan yardımcılığı makamı ve onun işlevleri yeterince kurumsal hale getirilmemiştir.¹⁹⁷ Anayasal düzenlemeler üzerinden gidildiğinde başkan yardımcısının yetki ve görevleri içerisinde öne çıkanlardan ilki, Senato başkanlığıdır. Başkan yardımcısının Senato başkanlığı yapması, ilk olarak ABD Anayasasının I. maddesinin 3. bölümünde düzenlenmiş ve 1789 yılından beri değişmeden günümüze kadar gelmiştir.¹⁹⁸ Ancak Anayasanın kabul edildiği dönemin aksine, başkan yardımcılarının Senatoya başkanlık etme sıklığı oldukça seyrekleşmiştir.¹⁹⁹ Başkan yardımcılarını, artık Senatoya törenlerde veya oyların eşit olması durumunda başkanlık etmektedir.²⁰⁰ Arjantin (AY. 57), Bolivya (AY. 153/1) ve Uruguay (AY. 94/2) Anayasalarında da başkan yardımcısının meclis başkanlığı yapmasına dair düzenlemeler bulunmaktadır. İlgili devletlerde başkan yardımcısının, Senato toplantılarına katılması ya da burada oy veya söz hakkına sahip olması

organındaki bakanlar (sekreterler) veya diğer atanmış olan kişiler gibi görevden alabilme yetkisi de bulunmamaktadır. Bu bağlamda başkan yardımcısının yapmış olduğu işlemlerden memnun olmayan başkanın tek çaresi, fiili olarak vermiş olduğu yetki devrini geri alarak yürütme içerisindeki alt birimlere başkan yardımcısını dinlememelerini emretmektir. Eğer başkan yardımcısı, bir yasama organı görevlisi olarak kabul edilirse başkanın, başkan yardımcısına yetki devri, Anayasanın kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal eder. Bkz.: Glenn Harlan Reynolds, "Is Dick Cheney Unconstitutional", **Northwestern University Law Review**, Vol.102, No.3, 2008, s. 1541-1542.

¹⁹⁵ Baumgartner, Case, "Constitutional Design Of The Executive: Vice Presidencies in Comparative Perspective", s. 152.

¹⁹⁶ Marsteintredet, Uggla, "Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America", s. 675.

¹⁹⁷ Marsteintredet, Uggla, "Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America", s. 675.

¹⁹⁸ Ginsberg, Lowi, Weir, Tolbert, **We the People**, s. 523.

¹⁹⁹ ABD'de 1949-1953 yılları arasında başkan yardımcılığı görevini üstlenen Alben W. Barkley, profesyonel zamanının çoğunluğunu Senato başkanlığına ayıran son kişi olmuştur. Bkz.: Goldstein, "Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency", s. 397. ABD Anayasası başkan yardımcısını, Senatoya başkanlık etmekle yükümlü kılmasına rağmen başkan yardımcılarını, bu görevlerini 1953 yılına kadar düzenli şekilde yerine getirmiştir. Ancak 1976 yılından itibaren başkan yardımcılarının Anayasadan kaynaklanan Senatoya başkanlık etme görevi göz ardı edilmiş ve yürütme organı içerisinde aktif görev yapma uygulaması bunun yerini almıştır. Nixon ile başlayan bu yeni uygulama 1977 yılına kadar diğer başkan yardımcılarının onu taklit etmesi ile pekiştirilmiştir. Bkz.: Goldstein, "History and Constitutional Interpretation: Some Lessons from the Vice Presidency", s. 668.

²⁰⁰ Goldstein, "Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency", s. 395; Başkan yardımcılarının çoğu hafta oval ofiste harcamış olduğu zaman, Senatoda bir yıl içerisinde geçirdiği zamandan daha fazla hale gelmiştir. Bkz.: Goldstein, "Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency", s. 395.

değişkenlik göstermektedir. Buna göre ABD ve Arjantin’de oylamada eşitlik olması halinde başkan yardımcısının oy hakkı bulunurken, Uruguay’da başkan yardımcısının mecliste söz ve oy hakkı her zaman bulunmaktadır.

Günümüzde artık başkan yardımcısının Senato/meclise başkanlık yapması sembolik olarak görülmektedir. Bununla birlikte, başkan yardımcısının mecliste oy hakkının olduğu bazı dönemlerde bu yetki önem arz edebilir.²⁰¹ Başkan yardımcılarının Arjantin ve ABD’de olduğu gibi Senatoda eşitlik olması durumunda oy kullandığı hallerde, genel eğilim başkanın politikalarının desteklenmesidir.²⁰² Ancak bazı başkan yardımcıları, risk alarak başkanın politikalarının aksi yönünde oy kullanabilmektedir. Örneğin, Arjantin’de Başkan Yardımcısı Julio Cobos’un 2008 yılında Arjantin hükümeti tarafından verilen tarımsal vergilerle ilgili yasa önerisine karşı kullanmış olduğu oy belirleyici olmuştur.²⁰³ Cobos’un bu eylemi, başkan yardımcılarının, başkanın yürütme içerisinde dengelenmesine ilişkin bir role sahip olacağını ve başkanlık sistemindeki yetki paylaşımına katkıda bulunacağını düşündürmüştür.²⁰⁴ Ancak sonraki süreçte, bu durumun başkanın karşı koyması ile karşılaşacağı görülmüştür. Çünkü her ne kadar başkan, başkan yardımcısını görevden alamasa da Cobos’a olduğu gibi onu sistem içerisinde etkisiz kılabilir.²⁰⁵

İkinci olarak başkan yardımcısının anayasal olarak tanınmış en önemli ve yaygın yetkisi, başkanın geçici veya kalıcı yokluğu durumunda başkanlık makamına geçmesidir. Başkanın geçici olarak makamdan ayrılması durumunda, başkan yardımcısı, başkanlık makamına vekalet etmektedir.²⁰⁶ Geçici olarak başkanlık

²⁰¹ Marsteintredet, Uggla, “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, s. 675.

²⁰² Friedman, “Some Modest Proposals on the Vice-Presidency”, s. 1708; Örneğin, ABD’de Spiro Agnew, 1969 yılında kıtalararası balistik füze savunması için “*Safeguard*” füze savunma sisteminin oluşturulması ve 1973’te Alaska boru hattının inşaatının başlamasına ilişkin Senatodaki beraberlik durumunu bozarak başkanın politikalarını desteklemiştir. Yine benzer şekilde George H. W. Bush, kimyasal silah üretimini yenileme lehine üç kere Senatoda eşitlik durumunu bozan oy kullanmıştır. Bkz.: Jody C. Baumgartner, **The American Vice Presidency Reconsidered**, United States of America, Praeger, 2006, s. 114.

²⁰³ Ariel Sribman Mittelman, “La vicepresidencia en América como desafío a la democracia representativa: los casos de Estados Unidos, Brasil y Argentina”, **Foro Internacional**, Vol. LXII, No. 1, 2022, s. 205.

²⁰⁴ Marsteintredet, Uggla, “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, s. 676.

²⁰⁵ Serrafiero, “La Vicepresidencia y las coaliciones políticas: el caso de Argentina”, s. 31.

²⁰⁶ ABD (AY. 25. Değ.), Bolivya (AY. 169/2), Kosta Rika (AY. 135/1), Venezuela (AY. 234/1), Brezilya (AY. 79), Ekvador (AY. 146/1), Kolombiya (AY. 202), Paraguay (AY. 227), Peru (AY. 115/1),

makamına vekalet, başkanın hastalanması, yurtdışına çıkması gibi sebeplerle başkanlık makamının geçici olarak boşalması halinde söz konusu olmaktadır.²⁰⁷ Bu durumda başkan yardımcısı, başkanlık vasfını kazanamamakta, vekaleten başkanlık yetki ve görevini yerine getirmektedir. Başkan, makamına geri döndükten sonra, başkan yardımcısı da kendi makamına geri dönmektedir. Ayrıca bazı devletlerde başkanlık makamının geçici boşalması haline ilişkin süre sınırı getirilmiş ve bu sınırın aşılması halinde başkanlık makamının kalıcı boşaldığının kabul edileceği belirtilmiştir.²⁰⁸

Son olarak anayasalarda başkan yardımcısına verilen başka yetki görevlerde bulunmaktadır. Ancak bu yetki ve görevler, devletten devlete değişiklik göstermekte ve bir tasnif imkânı sunmamaktadır. Buna göre anayasalarda başkan yardımcına verilen başlıca diğer yetki ve görevlere şunlar örnek gösterilebilir: Uluslararası ilişkilerde devleti veya hükümeti temsil etmek;²⁰⁹ yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri koordine etmek;²¹⁰ hükümetin genel politikasına yardım etmek;²¹¹ yasayla kurulmuş olan danışma birimlerine başkanlık etmek;²¹² anayasa ve yasalar haricinde başkan tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmektir.²¹³

Ayrıca anayasaların incelenmesinde görüldüğü üzere, başkan yardımcısına en fazla anayasal yetki ve görev Venezuela'da verilmiştir. Bunun nedeni, Venezuela'da başkanın, başkan yardımcısını siyasi bir rakip görmekten ziyade, kendi hiyerarşisi

Uruguay (AY. 150/1), Dominik Cumhuriyet (AY. 129/I-1), El Salvador (AY. 155/1), Honduras (AY. 242/1), Guatemala (AY. 189), Panama (AY. 187/2), Nikaragua (AY. 149/9).

²⁰⁷ Örneğin, ABD'de başkanın geçici engeli nedeniyle başkan yardımcısının başkanlık makamına vekalet etmesi uygulanmasına bir kereliğine başvurulmuştur. 29 Haziran 2002 tarihinde George W. Bush, rutin kolonoskopiden önce Anayasanın 25. değişikliğini uygulayarak başkan yardımcısı Dick Cheney'e başkanlık makamını iki saatliğine devretmiştir. Bkz.: Baumgartner, **The American Vice Presidency Reconsidered**, s. 113-114.

²⁰⁸ Bolivya (AY. 169/2), Venezuela (AY. 234/1), Ekvador (AY. 146/1), El Salvador (AY. 155/2). Bu sınır Bolivya'da ve Venezuela'da doksan günken, Ekvador'da üç ay ve El Salvador'da altı aydır. Başkanın kalıcı yokluğunda, başkan yardımcısının başkanlık vasfını kazanarak dönem sonuna kadar başkanlık yetki ve görevlerini kullanması üst başlıkta incelendiği için burada tekrardan değinilmeyecektir.

²⁰⁹ Bolivya (AY. 174/3), Paraguay (AY. 239/2), Guatemala (AY. 191/I-d), Panama (AY. 185/4).

²¹⁰ Bolivya (AY. 174/2), Venezuela (AY. 239/I-5).

²¹¹ Venezuela (AY. 239/I-1), Guatemala (AY. 191/I-c).

²¹² Guatemala (AY. 191/I-f).

²¹³ Bolivya (AY. 174/I), Venezuela (AY. 238/1, 239/I-2,9), Brezilya (AT: 79/ Sole Paragraph), Ekvador (AY. 149/2), Kolombiya (AY. 202/5), Guatemala (AY. 191/I-b).

altında çalışan bir bakan olarak görmesidir. Çünkü başkan yardımcısı, seçimle gelmediği için, sistem içerisindeki sorumluluğu ve meşruiyeti, başkanın atama ve görevden alma yetkisine bağlıdır.

Netice itibariyle başkanlık sisteminde başkan yardımcısına verilen anayasal yetki ve görevlerin sınırlı alanlarda ve çok az olduğu görülmektedir. Dolayısıyla sistem içerisinde başkan yardımcılığının kaldırılması, herhangi bir eksikliğe neden olmayacaktır. Dahası başkan yardımcılığının kaldırılması, yürütme içerisindeki istikrarın ve kabinedeki başkanlık hiyerarşisinin sağlanması bakımından da önemlidir. Böylece başkanlar, başkan yardımcılarının Senato başkanlığı dışındaki yetki ve görevlerini, bakanlarına devredebilir ve bu yetki görevlerin daha etkili kullanılmasını sağlayabilir.

c. Başkan Yardımcılarının Seçilmesinin Kabinedeki Konumuna Etkisi

Kabine bakımından değerlendirme yapıldığında çalışmanın birinci bölümünde ifade edildiği üzere,²¹⁴ başkanlık sistemindeki kabine tekil özelliğe sahip olup başkandan aşağıya doğru hiyerarşik ilişki mevcuttur. Ancak başkan yardımcısının halk tarafından seçilmesi ve başkan tarafından görevden alınamaması kabine içerisinde bir çelişki yaratmaktadır. Ayrıca başkan yardımcısı, sahip olduğu yetki ve görevler bakımından hem kabine hem de sistem içerisinde başkanı sınırlandırabilme imkânına da sahip değildir. Bu bağlamda şu sorular çerçevesinde değerlendirme yapılarak başkan yardımcısının seçimle gelmesinin kabine içerisindeki konumuna etkisi incelenecektir. İlk olarak hangi anayasalarda seçimle gelen başkan yardımcısının kabine üyesi olduğu düzenlenmiştir? İkinci olarak seçimle gelen başkan yardımcısının, başkan ile olan ilişkisi anayasalarda açıkça belirtilmiş midir? Üçüncü olarak başkan yardımcısının kabineye ilişkin yetki ve görevleri nelerdir?

Seçimle göreve gelen başkan yardımcısının anayasal olarak kabine üyesi olduğunu belirten yedi devlet bulunurken²¹⁵ çalışma kapsamındaki devletlerden

²¹⁴ Birinci Bölüm, III-B-2.

²¹⁵ Bolivya (AY. 174/I-4), Paraguay (AY. 239/I-3), Dominik Cumhuriyeti (AY. 137), El Salvador (AY. 167), Guatemala (AY. 191/I-a), Panama (AY. 199), Nikaragua (AY. 151/3). Kosta Rika'da ise başkan

bazılarında başkan yardımcısının fiili olarak kabine toplantılarına katılması kabul edilmektedir. Örneğin, ABD’de başkan yardımcıları, Franklin Roosevelt’ten beri düzenli olarak kabine toplantılarına katılmaktadır.²¹⁶ Benzer şekilde Uruguay’da başkan yardımcısı, anayasal olarak kabine üyesi olmamasına rağmen, 1985 restorasyonundan beri aktif olarak kabinde yer almaktadır.²¹⁷

Kabine toplantılarına başkan yardımcısının katılmasına ilişkin anayasal düzenlemelerin olmadığı devletlerde ise başkan yardımcısının kabine toplantısına katılmasının başkanın iradesine bağlı olduğu söylenebilir. Böylece başkan, kendisiyle çatışma içerisine giren başkan yardımcısını, kabine toplantılarına davet etmeyecek ve yürütme içerisinde pasifleştirmeye çalışacaktır. Örneğin, Arjantin’de 2007 yılında yapılan başkanlık seçimlerinde Cristina Fernández başkan seçilirken, yapılan koalisyon sonucu başka partiden olan Julio Cobos başkan yardımcısı seçilmiştir. Ancak Cobos’a yürütme içerisinde bazı küçük görevler verilmiş ve başkan, başkan yardımcısının yürütme içerisinde aktif görev almasını istememiştir.²¹⁸ Bu bağlamda Cristina Fernández, kabine toplantıları düzenlememiş ve Cobos’un yürütme ile ilgili bilgi ve kararlara erişimini engellemiştir.²¹⁹

Seçimle göreve gelen başkan yardımcısının kabine içerisinde başkanın hiyerarşik konumuna çelişki oluşturduğu daha önce ifade edilmişti. Özellikle başkan yardımcısının kabine toplantılarına katılmasının anayasal zorunluluk olduğu devletlerde bu çelişki daha da görünür hale gelmektedir. Kabine içerisinde yaşanan çelişkinin giderilmesi mümkün müdür? Buna göre bazı anayasalarda, başkan yardımcısının, başkan tarafından verilen görevleri yerine getireceğine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Örneğin, Kolombiya (AY. 202/5) ve Nikaragua’da (AY. 145/1) başkan yardımcısının, başkanın kendisine vereceği yetki ve görevleri yerine getireceği

yardımcısının, kabine üyesi olduğuna dair bir hüküm bulunmamasına rağmen, ona bakanlık görevi verilebileceği ifade edilmiştir. (AY. 143/2) Böylece başkan yardımcının dolaylı olarak bakan vasfıyla kabine toplantılarına katılması mümkün olabilir. Bkz.: Naranjo, Castillo, “Diverse profiles within single-party cabinets: Portfolio allocation in Costa Rica (1978-2014)”, s. 51; Ayrıca şunu ifade edelim ki Panama’da başkan yardımcısının kabinde oy hakkı bulunmamaktadır.

²¹⁶ Friedman, “Some Modest Proposals on the Vice-Presidency”, s. 1723.

²¹⁷ Chasquetti, Buquet, “Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)”, s. 71.

²¹⁸ Serrafiero, “La Vicepresidencia y las coaliciones políticas: el caso de Argentina”, s. 30.

²¹⁹ Mittelman, “La vicepresidencia en América como desafío a la democracia representativa: los casos de Estados Unidos, Brasil y Argentina”, s. 204.

hüküm altına alınmışken,²²⁰ Guatemala’da (AY. 190/3) başkan yardımcısının başkanın astı olduğu açık şekilde düzenlenmiştir. Ancak anayasalarda yer alan ilgili hükümler, seçimle göreve gelen başkan yardımcısının, yürütme ve kabinede başkanın hiyerarşisine uymasını sağlayamamaktadır. Çünkü Kolombiya ve Nikaragua Anayasalarındaki hükümler, başkan yardımcısının, başkanın astı olmasını değil, başkanın yürütme içerisinde başkan yardımcısını daha etkili kullanmasını amaçlamaktadır. Guatemala Anayasası’ndaki hükmün ise, başkanın emirlerine uymayan başkan yardımcısını, görevden alamaması veya Anayasa’da başka bir yaptırım öngörülmemesi nedeniyle çok da etkili olduğu söylenememektedir.

Son olarak başkan yardımcısının, kabine toplantılarına katılmak dışında, başkanın yokluğunda kabine başkanlığı ve kabinenin koordinasyonu olmak üzere kabineye ilişkin iki yetkisi daha bulunmaktadır. Başkanın yokluğunda başkan yardımcısının kabine başkanı olması, başkanın geçici yokluğunda başkan yardımcısının başkana vekalet etmesinin getirmiş olduğu bir sonuçtur. Guatemala (AY. 191/I-e) ve Nikaragua (AY. 151/3) Anayasalarında bu durum açıkça düzenlenmiş olmasına rağmen diğer anayasalarda başkan yardımcısına ilişkin böyle bir hüküm yer almamıştır. Başkan yardımcısının kabine toplantılarına katılmasının zorunlu olduğu diğer beş devlette başkana vekalet eden başkan yardımcısının, onun yokluğunda kabineye başkanlık edebileceği ifade edilebilir.

Başkan yardımcısının diğer bir görevi kabinenin koordinasyonunu sağlamasıdır. Başkanlık sisteminde kabinenin koordinasyonu, başkan, başkan yardımcısı ve kabine başkanı tarafından organize edilebilmektedir.²²¹ Bu bağlamda kabine koordinatörü, hükümetin başı olmayıp, belli amaçları gerçekleştirmek için başkanın fiili olarak yetki devrinde bulunduğu ya da anayasal olarak yetkilendirilen başkanın temsilcisidir. Kabine koordinatörlerinin sistem içerisindeki başlıca görevi, başkanın iş yükünü ayarlamak, yetki yoğunlaşmasını azaltmak, yasamayla işlevsel bağ

²²⁰ Mittelman, yapmış olduğu tabloda şu devlerde de başkan yardımcısının başkanın kendisine devrettiği işleri yapacağını ifade etmiştir: Arjantin, Brezilya, Ekvador, Paraguay, Uruguay. Bkz.: Mittelman, “La vicepresidencia en América Latina: un mal innecesario”, s. 58.

²²¹ Martínez-Gallardo, “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, s. 133.

kurmak, siyasi arabulucu olarak görev yapmaktır.²²² Başkan yardımcısının kabinenin koordinasyonu görevini üstlendiği tek devlet Venezuela olmuştur.²²³

Venezuela’da atamayla göreve gelen başkan yardımcısının, başkana vekalet etmesi haricindeki diğer yetki ve görevleri göz önünde bulundurulduğunda, Arjantin ve Peru’daki kabine başkanına benzer şekilde sistem içerisinde konumlandırıldığı söylenebilir.²²⁴ Bu bağlamda Venezuela’da başkan yardımcısının, başkanın astı olduğu açık şekilde belirtilerek²²⁵ onun, hükümetin eylemlerini yönetmede başkanla iş birliği içerisinde hareket edeceği ve başkanın yokluğunda, başkanın ön iznine tabi olarak kabineye başkanlık edeceği ifade edilmiştir.²²⁶ Ayrıca başkan yardımcısı, bakanların atanmasını ve görevden alınmasını da başkana teklif edebilmekte ve yasama organına karşı da sorumlu olmaktadır. Böylece Venezuela’daki başkan yardımcısı, kabine içerisinde başkanın hiyerarşisine tabi olmakta ve yürütmenin başı olan başkanın emir ve direktifleri doğrultusunda hareket etmektedir.

Netice itibariyle başkan yardımcılarının seçimle göreve gelmesi, başkanın kabine içerisindeki hiyerarşisine bir çelişki oluşturmakta ve başkan yardımcısının kabineye ilişkin yetki ve görevleri ise başkanın sınırlandırılması bakımından etkili olmamaktadır. Bu nedenle başkan yardımcısının daha etkili kullanılması için Venezuela’da olduğu gibi atamayla göreve gelmesi düşünülebilir. Ancak bu durumda da daha önce ifade edildiği üzere, başkanın kalıcı yokluğunda, meşruiyet tartışmalarının yaşanması ihtimali oldukça yüksektir. Bu nedenle sistem içerisinde başkan yardımcısının olması düşünülüyorsa onun atamayla göreve gelmesi ve başkanın kalıcı yokluğunda Şili’deki gibi meclis başkanının, başkana vekalet ederek kısa süre içerisinde başkanlık seçimlerinin yapılması düzenlemelidir. Böylece başkan yardımcılarının kabine ve sistem içerisinde etkili bir şekilde görev yapması sağlanacağı gibi, başkanla olan çatışmalarında önüne geçilebilir.

²²² Valadés, “Cabinet Government and Latin American Neopresidentialism”.

²²³ Ayrıca Guetamala’da seçimle göreve gelen başkan yardımcısının, bakanların çalışmalarını koordine edeceği hüküm altına alınmıştır.

²²⁴ Kabine başkanlığı makamı için Bkz.: İkinci Bölüm, III-A-1-b.

²²⁵ Venezuela (AY. 238/1).

²²⁶ Venezuela (AY. 239/I)

3. Görevlerinin Sona Ermesi

Başkan yardımcısının görevinin sona ermesi, başkanınkiyle paralellik göstermektedir. Başkan ve başkan yardımcısı benzer şekilde göreve geldikleri gibi, aynı usulde de görevleri sona ermektedir. Ancak anayasalarda bunun aksine düzenlemeler söz konusu olabilir. Çünkü başkanlık sistemindeki anayasal mekanizmalar, devletlerin önceki deneyimi, coğrafi konumları ve tarihsel döneme göre değişkenlik göstermektedir. Buna göre, başkan yardımcısının görevi, ölüm, istifa, fiziki veya zihinsel yetersizlik, “*impeachment*” ve görevi terk etme nedeniyle sona ermektedir. Venezuela hariç, çalışma kapsamında olan devletlerin hiçbirinin anayasasında başkan yardımcısının, başkan tarafından veya meclisin güvensizlik oyu ile görevden alınacağına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.²²⁷ Bu bağlamda çalışmanın bu başlığı altında önem arz eden konu, başkan yardımcılığı makamının kalıcı boşalması veya hem başkan hem de başkan yardımcılığı makamının aynı anda kalıcı olarak boşalması durumunda bu makamlara kimin halefiyet edeceği.

Başkan yardımcılığı makamının kalıcı olarak boşalması durumunda devletlerin anayasalarında farklı mekanizmalar söz konusu olmaktadır. Kullanılan en yaygın yöntem, meclis tarafından yeni başkan yardımcısı seçilmesidir.²²⁸ Başkan yardımcısının meclis tarafından seçilmesi listeli ve listesiz olarak ikiye ayrılabilir. Listeli seçim yönteminde başkanın, başkan yardımcılığı için meclise sunmuş olduğu adaylardan biri başkan yardımcısı olarak seçilmektedir.²²⁹ Listesiz seçim yönteminde ise meclis, başkan yardımcılığına aday olanlardan birini seçmektedir.²³⁰

ABD ve Paraguay’da ise farklı yöntemler benimsenmiştir. ABD’de Anayasasının 25. değişikliğinin 3. bölümüne göre başkan yardımcısı, başkan tarafından atanmakta ve meclisin her iki bölümünün çoğunluğunun oyuyla onaylanması gerekmektedir. Paraguay’da ise daha demokratik bir sistem tercih

²²⁷ Mittelman, “La vicepresidencia en América Latina: un mal innecesario”, s. 57.

²²⁸ Ekvador (AY. 150/3), Kolombiya (AY. 205), Dominik Cumhuriyeti (AY. 130), Guatemala (AY. 192), Nikaragua (AY. 149/12).

²²⁹ Ekvador (AY. 150/3), Dominik Cumhuriyeti (AY. 130), Guatemala (AY. 192).

²³⁰ Kolombiya (AY. 205), Nikaragua (AY. 149/12).

edilerek başkanlık döneminin ilk üç yılında başkan yardımcılığı makamında kalıcı boşalma olması durumunda, başkan yardımcısının halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür. Eğer başkanlık döneminin son iki yılında, başkan yardımcılığı makamında kalıcı boşalma olursa meclis tarafından listesiz seçim usulüne göre başkan yardımcısı seçilecektir. (AY. 234/3) Başkan yardımcılığı makamının kalıcı boşaldığı hallerde, başkan yardımcısının meclis tarafından seçilmesi başkanlık sisteminde benimsenen sert kuvvetler ayrılığı ilkesini zedeleyen bir uygulamadır. Özellikle yürütmenin herhangi bir inisiyatif almadığı listesiz seçim yöntemi için bu söylenebilir.

Diğer taraftan başkan ve başkan yardımcılığı makamının aynı zamanda kalıcı olarak boşalması ihtimaline karşı anayasal düzenlemeler yapılmıştır. Genellikle bu anayasal düzenlemelerde senato başkanının, temsilciler meclisi başkanının, yüksek mahkeme başkanının başkanlık makamına vekalet etmesi düzenlenmiştir. Çalışma bakımından yapılacak olan tasnif, ilk sıranın kim tarafından doldurulduğuna göre olacaktır. Buna göre ilk yöntem meclis başkanının (Kongre, Senato veya Temsilciler Meclisi başkanları da dahil) başkanlık makamına vekalet etmesidir.²³¹ Meclis başkanının, milletvekili olarak halk tarafından seçilmesi, demokratik meşruluğu sağlaması bakımından diğer atanmış kişilere nazaran doğru bir tercihtir. Ancak meclis başkanının, başkanlık dönemi sonuna kadar bu görevi sürdürmesi kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun değildir. Bundan dolayı meclis başkanı, başkanlık vasfını kazanamamalı sadece başkanlık seçimleri yapılana kadar vekaleten bu görevi sürdürmelidir.²³²

İkinci yöntem meclis tarafından başkanlık makamına kimin vekalet edeceğinin belirlenmesidir.²³³ Buna göre Guatemala'da Kongre tarafından belirlenen kişi milletvekillerinin üçte ikisinin olumlu oyu ile görevi devralacaktır. (AY. 189) Dominik Cumhuriyeti'nde ise Yüksek Mahkeme Başkanı, yürütme yetkisini geçici

²³¹ Kosta Rika (AY. 135/2), Bolivya (AY. 169/1), Brezilya (AY. 80), Ekvador (AY. 146/3), Paraguay (AY. 234/1), Peru (AY. 115/1), Honduras (AY. 242/1), Nikaragua (AY. 149/13).

²³² Örneğin, Bolivya'da silsilede ikinci sırada olan Temsilciler Meclisi başkanının, başkana vekalet etmesi durumunda doksan gün içerisinde seçim yapılacaktır. (AY. 169/1) Benzer şekilde Brezilya'da başkan ve başkan yardımcılığı makamlarında kalıcı olarak boşalma olması durumunda doksan gün içinde seçim yapılır. (AY. 81/1) Peru'da ise Kongre başkanı derhal seçim çağrısı yapabilir. (AY. 115/1)

²³³ Guatemala (AY. 189), El Salvador (AY. 155/1), Arjantin (AY. 88), Dominik Cumhuriyeti (AY. 129/I-3).

olarak üstlenerek onbeş gün içinde başkan ve başkan yardımcısı seçimi için meclisi toplayacaktır. (AY. 129/I-3) Meclis tarafından belirlenen başkan ve başkan yardımcısı kalan başkanlık dönemini tamamlamaktadır. İlgili mekanizmaya ilişkin değerlendirme yapıldığında, bu yöntem, başkanlık sisteminde başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Başkan ve başkan yardımcısının kalıcı olarak yokluğunda Uruguay ve Panama’da farklı yöntemler benimsenmiştir. Buna göre Uruguay’da başkanın seçildiği siyasi partiden en çok oyu alan ilk senatör unvanına sahip senatör, başkanlık görevini üstlenecektir. (AY. 153) Panama’da ise bakanlar, kendi aralarından birini oy çokluğu ile başkan olarak seçmektedir. Bakanlar tarafından seçilen bu kişi başkan olarak görev yapan bakan olarak isimlendirilmektedir. (AY. 189/3) Eğer başkanlık döneminin tamamlanmasına iki yıldan fazla zaman varsa başkanlıktan sorumlu bakan, başkan ve başkan yardımcısı seçimlerinin yapılması için çağrıda bulunmaktadır. (AY. 189/4)

C. Bakanlar

1. Nitelikleri

Başkanlık sisteminde ister sekreter olarak isimlendirilsin,²³⁴ ister bakan olarak isimlendirilsin, bakanlar, parlamenter ve yarı başkanlık sisteminden farklı olarak başkanın altında, ona yardımcı olmak için konumlandırılmıştır. Bakanlar, kabine toplantılarında hükümet politikasının belirlenmesine yardımcı olmakta ve bakanlıkların başında olmalarından kaynaklı olarak idari yetki ve görevlere sahip olmaktadır. Ancak bu yetki ve görevlerin hiçbirisi onları başkanla aynı konuma getirmemektedir. Dolayısıyla bakanlar, başkandan farklı niteliklere sahiptir.

Bu bağlamda bazı anayasalarda bakanların nitelikleri açıkça düzenlenmemiş, kanuna atıf yapılmıştır.²³⁵ Diğer anayasalarda ise bakanların nitelikleri, başkan ve başkan yardımcısından farklı şekilde düzenlenmiştir. Buna göre bakan olabilmek için,

²³⁴ ABD’de bakanlar sekreter olarak isimlendirilmektedir. Ayrıca Güney Amerika başkanlık sistemlerinde sadece Meksika ve Honduras Anayasalarında bakanları tanımlamak için sekreter kavramı kullanılmaktadır. Bununla birlikte Honduras’ta kolejyal kabine yapısı bulunmakta ve onların kabine üyesi olduğu kabul edilmektedir. Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 33-34

²³⁵ Arjantin (AY. 100/I).

belli bir yaşa ulaşmış olmak;²³⁶ ilgili devletin vatandaşı olmak veya ilgili ülkede belirli süre ikamet etmek;²³⁷ kamu hizmetine girebilmek için yeterli şartları taşımak;²³⁸ medeni, siyasi veya vatandaşlık haklarına sahip olmak;²³⁹ laik statüye sahip olmak;²⁴⁰ devletle iş veya çıkar çatışması olan kurumların yöneticisi, hissedarı veya sahibi olmamak;²⁴¹ başkan veya başkan yardımcısı ile akrabalık veya hısımlık ilişkisi bulunmamak;²⁴² bazı meslekler gruplarına mensup olmamak²⁴³ gibi niteliklere sahip olunmalıdır. Ayrıca bazı anayasalarda bakanların yasama üyelerinin taşıması gereken niteliklere sahip olması aranmaktadır.²⁴⁴

2. Göreve Gelmeleri

Başkanlık sisteminde bakanların atanması, çalışmanın birinci bölümde anayasal düzenlemeler çerçevesinde incelenmişti.²⁴⁵ Anayasal düzenlemelerdeki genel kural, başkanın, bakanlarını belirlemesinde herhangi yasama girişiminin söz konusu olmamasıydı.²⁴⁶ Ancak başkanlık sistemlerinde de uygulamada, başkan, kabinesini oluştururken yasama çoğunluğunu ve diğer siyasi aktörleri göz önünde bulundurabilmektedir.²⁴⁷ Buna göre başkanın partisinin yasamadaki çoğunluğu ya da

²³⁶ Otuz Yaş: Uruguay (AY. 98), Guatemala (AY. 196/I-c), Meksika (AY. 91).

Yirmibeş Yaş: Bolivya (AY. 176), Kosta Rika (AY. 142/I-4), Venezuela (AY. 244/1), Kolombiya (AY. 277), Paraguay (AY. 221/2), Peru (AY. 124), Dominik Cumhuriyeti (AY. 135), El Salvador (AY. 160), Honduras (AY. 249), Panama (AY. 196), Nikaragua (AY. 152/I-1).

Yirmibir Yaş: Şili (AY. 34/1), Brezilya (AY. 87).

²³⁷ Bolivya (AY. 176), Kosta Rika (AY. 142/I-1,2), Şili (AY. 34/1), Venezuela (AY. 244/1), Brezilya (AY. 87), Paraguay (AY. 221/2), Peru (AY. 124), Uruguay (AY. 98), Dominik Cumhuriyeti (AY. 135), El Salvador (AY. 160), El Salvador (AY. 160), Honduras (AY. 249), Guatemala (AY. 196/I-a), Panama (AY. 196), Meksika (AY. 91), Nikaragua (AY. 152/I-1).

²³⁸ Bolivya (AY. 176), Şili (AY. 34/1).

²³⁹ Brezilya (AY. 87), Peru (AY. 124), Uruguay (AY. 98), Dominik Cumhuriyeti (AY. 135), El Salvador (AY. 160), Guatemala (AY. 196/I-b), Meksika (AY. 91), Nikaragua (AY. 152/I-1).

²⁴⁰ Kosta Rika (AY. 142/I-3), Honduras (AY. 249), Guatemala (AY. 197/I-e).

²⁴¹ Bolivya (AY. 176), Ekvador (AY. 152/I-2), Dominik Cumhuriyeti (AY. 135).

²⁴² Bolivya (AY. 176), Ekvador (AY. 152/I-1), Guatemala (AY. 197/I-a), Panama (AY. 197).

²⁴³ Ekvador (AY. 152/I-3).

²⁴⁴ Kolombiya (AY. 207), Paraguay (AY. 241), Uruguay (AY. 176).

²⁴⁵ Birinci Bölüm, III-B-1.

²⁴⁶ Birinci Bölüm, III-B-1.

²⁴⁷ Argelina Cheibub Figueiredo, "Government Coalitions in Brazilian democracy", **Brazilian Political Science Review**, Vol. 1, No. 2, 2007, s. 184.

azınlığı oluşturma durumu, hükümetin halk nezdinde popülaritesi, ülkenin ekonomik durumu bakanların atanmasında etkili olabilmektedir.²⁴⁸

Başkan, bakanları atarken ilgili faktörleri göz önünde bulundurarak kendi partisinden olmayan ve başka partilere mensup olan kişilere de kabinesinde görev verebilmektedir. Bu nedenle de çalışmanın bu başlığı altında başkanlık sisteminde, bakanların atanmasını etkileyen koalisyonlara ilişkin olarak şu sorular çerçevesinde değerlendirme yapılacaktır. Başkanlık sisteminde koalisyon kabineleri mümkün mü? Başkanlık sisteminde koalisyon kabineleri nasıl meydana gelmektedir? Koalisyon kabineleri, yasama ve yürütme arasındaki dengenin sağlanmasında etkili bir araç mıdır?

1990'lı yılların başlarında öğretilde, kurumsal yapısı dolayısıyla başkanlık sisteminde koalisyonların daha zor kurulabileceği²⁴⁹ ve bunun sonucu olarak çok partili koalisyonların ancak istisnai durumlarda söz konusu olabileceği ileri sürülmekteydi.²⁵⁰ Ancak daha sonra yapılan ampirik çalışmalarda başkanlık sisteminde de koalisyonların nadir olmadığı görülmüştür.²⁵¹ Buna göre başkanlık sisteminde başkanlar, parlamenter sistemdeki başbakanlar gibi belirlemiş oldukları politikaların başarıya ulaşması,²⁵² başkanlık seçimlerinde siyasi zafer elde

²⁴⁸ Chasqueti, Buquet, "Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)", s. 84. Başkanın partisi, Kongrede çoğunluğu sağlıyorsa, hükümetin halk nezdinde popülaritesi varsa ve ekonomi iyiye, başkan, kabinesini oluştururken yasama çoğunluğunu dikkate almayabilir. Tekil yürütme tezi bağlamında kabinede çalışmak istediği bakanları kendi ideolojik yakınlığı çerçevesinde atayabilir. Bkz.: Chasqueti, Buquet, "Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)", s. 85.

²⁴⁹ Scott P. Mainwaring, "Presidentialism in Latin America", **Latin American Research Review**, Vol. 25, No. 1, 1990, s. 169.

²⁵⁰ Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference", s. 19.

²⁵¹ Eduardo Alemán, George Tsebelis, "Political Parties and Government Coalitions in the Americas", **Journal of Politics in Latin America**, Vol. 3, No. 1, 2011, s. 6; Şunu belirtmeliyiz ki başkanlık sistemlerinde koalisyon oranları parlamenter sisteme göre düşüktür. Ancak başkanlık sisteminde yaygın olan teori altında beklenenden daha yüksek bir koalisyon oranı vardır. Bkz.: Cheibub, **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**, s. 6; Cheibub, Przeworski ve Saiegh, koalisyon hükümetlerinin başkanlık sisteminde daha önce varsayılandan daha yüksek olduğunu ortaya koymuşlardır. Yazarların, 1946 ile 1999 yılları arasındaki parlamenter ve başkanlık demokrasilerinin tamamındaki koalisyon hükümetlerini inceledikleri çalışmanın sonucuna göre, yasamadaki azınlık hükümetleri durumunda koalisyon oranı, parlamenter sistemde yüzde 78,1'iken başkanlık sisteminde yüzde 53,6'dır. Bkz.: José Antonio Cheibub, Adam Przeworski, Sebastian M. Saiegh, "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism", **British Journal of Political Science**, Vol. 34, No. 4, 2004, s. 574.

²⁵² Alemán, Tsebelis, "Political Parties and Government Coalitions in the Americas", s. 7.

edilebilmesi ve olağanüstü durumların üstesinden gelinebilmesi için kabine koalisyonları oluşturabilmektedir.

Başkanlık sisteminde koalisyonların genellikle üç şekilde karşımıza çıktığı söylenebilir. Başkanlık sistemindeki *ilk koalisyon şekli* başkanlık seçimlerinin kazanılması için yapılan ittifaklardır. Seçim öncesi yapılan ittifakların amacı, başkanlık sistemlerinde belirlenen yüzde elli artı bir seçim barajının aşılmasıdır. Seçimlerden önce başkan yardımcılığı ve bakanlıklar üzerinden seçim ittifakları oluşturulmakta ve seçimlerden sonra ilgili bakanlıklar ittifak metni üzerinden başkana destek olan siyasi partilere verilebilmektedir. Ancak her ne kadar seçimlerden önce bir mutabakat metni imzalanmış olsa da bu tür ittifakların seçimlerden sonraki süreçte kabine koalisyonuna yansması genellikle az olmaktadır. Bunun nedeni, başkanın meclis tarafından görevden alınamaması ve parlamenter sistemin aksine hükümet etme yetkisinin ve kabineyi oluşturma yetkisinin siyasi partilerden ziyade, başkana verilmiş olmasıdır.²⁵³ Böylece başkan, seçimlerden sonra imzalanmış olan ittifak metnine riayet göstermeyebilmektedir. Örneğin, Brezilya'daki bütün başkan adayları, seçimlerden önce ittifak oluşturarak başkanlık seçimlerini kazanmaya çalışsa da seçimlerden sonra bu ittifakların koalisyona dönüşmesi muhtemel olarak azalmaktadır.²⁵⁴

İkinci koalisyon şekli seçimlerden sonra başkanın yasama desteğine sahip olmadığı durumlarda yapmış olduğu koalisyonlardır. Başkan, ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemelerin ve bütçenin meclisten geçmesi için bu tür koalisyonları oluşturabilmektedir. Bu koalisyonlar da yasama koalisyonu ve kabine koalisyonu olmak üzere iki şekilde meydana gelmektedir. Kabine koalisyonlarına bakıldığında başkanın partisi yasama organında azınlıktaysa başkan, diğer partiler ile koalisyon oluşturabilmekte ve yapılan pazarlık neticesinde bakanlarından bazılarını bu partilere mensup kişilerden atayabilmektedir.²⁵⁵ Başkan, yasama desteğini elde edebilmek için

²⁵³ Scott P. Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", **Comparative Political Studies**, Vol. 26, No. 2, 1993, s. 221.

²⁵⁴ Inácio, "Presidentially led coalitions: Portfolio allocation in Brazil (1985–2016)", s. 133.

²⁵⁵ Payne, "Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors", s. 84; Partizan kişilerin atanması yöntemi, genel olarak parlamenter sistemin özelliği olsa da başkanlık sisteminde de koalisyonlar yoluyla yasama desteği kazanılabilmektedir. Bkz.: Marcelo Camerllo, Cecilia Martínez-Gallardo, "Portfolio allocation in the Americas", **Government**

kabinesine meclisteki diğer siyasi partilere mensup kişileri alabilmektedir. Örneğin, Uruguay'ın siyasal sistemindeki kurumsal kurallar, başkanı, kabineye atama yaparken diğer partilerden olan kişileri de atamaya zorlamaktadır. Başkan, yasama organında çoğunluğa sahip değilse diğer partiler ile koalisyon kurma eğiliminde olmaktadır.²⁵⁶

Benzer şekilde Şili siyasal sisteminde başkanlar, partiler arasındaki koalisyon dengesini de koruyarak kabinesini oluşturur.²⁵⁷ Kabinenin yapısı bakımından değerlendirme yapıldığında, 1990-2010 arası kabine atamalarının çoğunluğu, hükümet koalisyonunu oluşturan siyasetçilerden oluşmaktadır. Başkan, koalisyon partileriyle yapmış olduğu anlaşma doğrultusunda kabinede partili bakanlara öncelik vermekte ve partizan kabineler, başkana yasamanın desteğinin sağlanmasında yardım etmektedir.²⁵⁸ Ayrıca Şili'deki sistemde başkanlar, kabine koalisyonu içerisinde bir parti dengesi oluşturmaya dikkat etmektedir.²⁵⁹

Ancak kabine koalisyonları ile yasama koalisyonları arasında fark bulunmaktadır.²⁶⁰ Yasama koalisyonları, fiili görüşmeler ve milletvekillerinin bir konu hakkında aynı görüşlere sahip olmasından kaynaklanmaktayken kabine koalisyonları, yasama desteği karşılığında milletvekillerinin yürütme üzerinden bir iş halletme veya bir pozisyon elde etme amacından kaynaklanmaktadır.²⁶¹ Bu nedenle yasama koalisyonları, her zaman kabine koalisyonuna dönüşmemekte, yasama organında başkana destek veren partiler kabinede yer almayabilmektedir. Örneğin, Brezilya'da 1995-2015 arasında üç başkanın, yasama organındaki desteği 10-12 partiye kadar ulaşmış olmasına rağmen kabinedeki koalisyonu oluşturan parti sayısı 5-7 arasında olmuştur.²⁶²

Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets, Ed. Marcelo Camerlo, Cecilia Martínez-Gallardo, Routledge, London, 2018, s. 14.

²⁵⁶ Chasquetti, Buquet, "Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)", s. 85-86; Diğer taraftan Uruguay sisteminde kabine koalisyonuna alternatif olarak başkan, hükümetini güçlendirmek için bakan atamalarını ekonomik ve sosyal gruplardan atayabilmektedir. Bkz.: Chasquetti, Buquet, "Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)", s. 85-86.

²⁵⁷ Avendaño, Dávila, "Together we govern: Portfolio allocation in Chile (1990-2014)", s. 90.

²⁵⁸ Avendaño, Dávila, "Together we govern: Portfolio allocation in Chile (1990-2014)", s. 97.

²⁵⁹ Avendaño, Dávila, "Together we govern: Portfolio allocation in Chile (1990-2014)", s. 94-95.

²⁶⁰ Cheibub Figueiredo, "Government Coalitions in Brazilian democracy", s. 184.

²⁶¹ Cheibub Figueiredo, "Government Coalitions in Brazilian democracy", s. 184.

²⁶² Chaisty, Cheeseman, Power, **Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective**, s. 10.

Brezilya’da da görüldüğü üzere yasamada başkana destek veren partilerin, kabine koalisyonunda yer almamasının iki nedeni olabilir. Bunlardan ilki yasamada başkana destek veren partilerin, kabineye giremeyecek kadar küçük olmasıdır. İkincisi ise Ekvador’da olduğu gibi, yasamada başkana destek veren partilerin, başkanla yakından ilişkilendirilmekten kaçınmak için kabine koalisyonlarında yer almamalarıdır.²⁶³ Ekvador’da başkanlar, tekil yürütme tezine uygun olarak bakanları kendi isteklerine göre atamayı sürdürmektedir. Koalisyonlar yasama organında yapılmakta ve bu kabineye yansımamaktadır. Ayrıca 2007 yılından beri yaşanan koalisyonsuz dönemin, başkanın yüksek kurumsal yetkisiyle birleşmesiyle Ekvador’da artık kabine koalisyonları mümkün gözükmemektedir.²⁶⁴

Benzer şekilde Kosta Rika’da yasama organında partiler arasında müzakereler, ittifaklar ve koalisyonlar rutin bir durum olmasına rağmen bunlar kabine koalisyonuna dönüşmemektedir. Buna göre partiler arasındaki ilişkilerin amacı, genellikle bazı özel yasalara destek aranması, federal bütçenin onaylanması ve diğer yasal düzenlemelerin yapılmasıdır. Kosta Rika’daki parçalanmış parti yapısı, yasama işlemleri için yasamada ittifakları mümkün kılmasına rağmen, ittifaklar çok partili kabine yapısına dönüşmemektedir.²⁶⁵ Başkan, tek taraflı olarak güçlü şekilde bakanları atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Başkanın partisinin, yasamada çok az çoğunluğa sahip olduğu durumlarda bile, kabine koalisyonu ya da parti ittifaklarının oluşmasını destekleyen kurumsal düzenlemeler ve siyasal kültür bulunmamaktadır.²⁶⁶ Dolayısıyla Kosta Rika’da kabine koalisyonları meydana gelmemekte ve bakanların hepsi, başkanın isteği doğrultusunda atanmış kişilerden oluşmaktadır.

Üçüncü koalisyon şekli ise başkanların beklenmedik durumların üstesinden gelmek için yapmış olduğu koalisyonlardır. Başkanlar, beklenmedik durumla karşılaştıklarında veya politika değişikliğine gittiklerinde, bakan değişikliklerini birer araç olarak kullanabilmektedir. Bu bakış açısıyla kabine değişiklikleri başkanlar için

²⁶³ Chaisty, Cheeseman, Power, **Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective**, s. 10.

²⁶⁴ Basabe-Serrano, Polga-Hecimovich, Acosta, “Unilateral, against all odds: Portfolio allocation in Ecuador (1979–2015)”, s. 201.

²⁶⁵ Naranjo, Castillo, “Diverse profiles within single-party cabinets: Portfolio allocation in Costa Rica (1978-2014)”, s. 54.

²⁶⁶ Naranjo, Castillo, “Diverse profiles within single-party cabinets: Portfolio allocation in Costa Rica (1978-2014)”, s. 54.

krizler ile başa çıkmak, hükümetin sağlamlık ve güvenilirliğini korumak için “*emniyet supabı*” olarak görülmektedir.²⁶⁷ Ekonomik kriz, iç çatışma ve diğer olağanüstü kriz dönemlerinde, başkanlar, yasama organındaki diğer partilerin desteğini alarak geniş bir mutabakata ulaşmak için kabine koalisyonlarını kullanabilmektedir. Böylece yasamadaki partilerin kabinede yer alarak hükümetin eylemlerinden haberdar olabilmesi sağlanabileceği gibi, başkanlarında olağanüstü kriz dönemlerinin üstesinden gelmesi de sağlanabilmektedir.

Bununla birlikte, başkanlık sistemlerinde kabine koalisyonları, yasama ve yürütme arasındaki dengenin sağlanmasında, parlamenter sistemdeki kadar etkili olmayabilmektedir. Bunun nedeni parlamenter sistemde, kabine koalisyonunun dağılması durumunda hükümetin düşmesi söz konusu olurken, başkanlık sisteminde koalisyon dağılsa bile başkan görevden alınamamaktadır.²⁶⁸ Parlamenter sistemde hükümet etme yetkisi kabinede olduğu için koalisyonun dağılması ile yeni bir hükümetin kurulması mümkün olurken, başkanlık sisteminde hükümet etme yetkisi başkanda olduğundan ve kabine yardımcı bir kurul olarak tasarlandığından kabine koalisyonunun dağılması, hükümet faaliyetlerini etkilemeyecektir. Dolayısıyla başkanlık sisteminde kabine koalisyonu dağılsa bile, başkan, yasamanın girişimine bağlı olmadan bakanları atama ve görevden alma yetkisine bağlı olarak yeni bir kabine kombinasyonu oluşturup görevine devam edebilecektir.

3. Görevlerinin Sona Ermesi

Bakanların görevinin sona ermesi ölüm, istifa, başkan tarafından görevden alınmaları, meclisin güvensizlik oyu neticesinde görevden alınmaları ve son olarak “*impeachment*” suçlamasının kabul edilmesi neticesinde görevden alınmalarıyla mümkün olmaktadır. Ölüm kişiliği sona erdirdiği için, bakanlık görevi de sona ermektedir. İstifa ise daha önce de ifade edildiği üzere tek taraflı irade açıklaması ile sonuç doğuran bir işlemdir. Ayrıca başkan ve başkan yardımcısının istifa etmelerinde

²⁶⁷ Camerlo, Martínez-Gallardo, “Portfolio allocation in the Americas”, s. 7.

²⁶⁸ Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, s. 220-221.

meclisin onayı gibi hükümler bulunurken bakanların istifalarında başkanın onayı olmasına ilişkin anayasalarda bir hüküm bulunmamaktadır.

Bakanların görevini sona erdiren başlıca yöntem ise başkanın onları görevden almasıdır. Başkanın, bakanları herhangi sınırlamaya veya onaya tabi olmadan görevden alma yetkisi başkanlık sisteminin genel özelliğidir. Başkan anayasal olarak bu güce sahip olduğu sürece sistem içerisindeki baskınlığını sürdürmeye devam edecektir. Başkanın herhangi sınırlamaya tabi olmadan, bakanları tek taraflı olarak görevden aldığı ilk demokratik devlet ABD'dir. Ancak ABD Anayasası'nda bakanların, başkan tarafından tek taraflı, sınırsız ve anlık olarak görevden alınmasına ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır.

Öğretide, ABD Anayasasının II. maddesi çerçevesinde başkana bakanları atama yetkisi verirken nasıl ki Senatonun “*tavsiye ve onay*” şartı aranıyorsa yine anayasanın bu maddesinin yetki usulde paralellik ilkesi gereği, bakanların görevden alınması bakımından da Senatoya bir rol verdiği ileri sürülmüştür.²⁶⁹ Yani başkanın, herhangi bir kabine üyesini görevden almadan önce Senatonun onayını alması gerekmektedir.²⁷⁰ Ancak öğretilerdeki bu görüşün karşısındaki görüş ise başkanın, bakanları serbestçe görevden alabileceğini ileri sürmüştür. Örneğin, James Madison, Temsilciler Meclisinde Anayasanın görevden alma yetkisini münhasıran başkana verdiğini iddia etmiştir. Madison'a göre başkanın bu yetkiye sahip olması kesinlikle gereklidir. Çünkü başkanın altındaki bu kişilerin eylem ve işlemleri başkanı sorumlu kılmaktadır.²⁷¹ Ayrıca George Washington, başkan olduktan sonra onun destekçileri ve Hamilton da dahil olmak üzere Anayasanın başkanın güvenini kaybetmiş bakanları tek taraflı olarak görevden alma yetkisi verdiğini ısrarlı bir şekilde ileri sürmüşlerdir.²⁷² Washington, istediği zaman, herhangi bir nedenle ve tek taraflı olarak bakanları görevden alma yetkisine sahip olduğunu iddia etmekte ve bu gücünü kullanmak istemekteydi. Örneğin, 1795'te Jefferson'un yerine atadığı ikinci Dışişleri Bakanı Edmund Randolph hakkında almış olduğu istihbarat, Randolph'un görev

²⁶⁹ Amar, “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, s. 43-44.

²⁷⁰ Amar, “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, s. 43-44.

²⁷¹ Philip C. Bobbitt, “Impeachment: A Handbook”, **Yale Law Journal Forum**, Vol. 128, 2018, s. 565.

²⁷² Amar, “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, s. 43.

uygunluğuyla ilgili ciddi şüphe uyandırmış ve sonraki günler içinde Washington, Randolph’u görevden almıştır.²⁷³

Bu ön kabule rağmen 1867 yılında Kongre, *Görev Süresi Kanunu* (*Tenure of Office Act*) kabul ederek başkanın, Senatonun tavsiye ve onayını alarak atamış olduğu görevlileri görevden almak için yine Senatonun onayını almasına ilişkin düzenleme yapmıştır.²⁷⁴ Böylece Kongre, Andrew Johnson’ın²⁷⁵, savaş bakanı Edwin Stanton’ı görevden almadan önce Senatonun onayını almaya zorunlu kılmaya çalışmıştır.²⁷⁶ Johnson ise Anayasanın başkana verdiği güç ve yetkiye dayanarak Senatonun onayını almadan Stanton’ı görevden almıştır. Bunun üzerine Temsilciler Meclisi, Anayasanın herkesin yasalara sadakatle uyulmasının emrettiği hükmüne dayanarak 1867 yılında Johnson hakkında “*impeachment*” soruşturması başlatmıştır.²⁷⁷

Temsilciler Meclisinde “*impeachment*” suçlaması kabul edilmiş ve 30 Mart 1868 yılında Senatoda yargılama başlamıştır.²⁷⁸ Yargılama aşamasındaki temel sorun *Görev Süresi Kanununa* rağmen Johnson’ın, savaş bakanını görevden alıp alamayacağı olmuştur. Ayrıca ilgili kanunun bilerek ihlal edilmesi Anayasadaki “*diğer ağır suçlar ve kabahatler*” kapsamında değerlendirilmiştir. Başkan Johnson ise “*impeachment*” yargılamasına ilişkin iki temel savunmada bulunmuştur. İlk olarak *Görev Süresi Kanununun* muğlak hükümlerinin kabine üyelerini istisna tuttuğunu belirtmiştir.²⁷⁹ İkinci olarak da *Görev Süresi Kanununun* Anayasanın II. maddesinde başkana verilen yürütme gücünü kullanma yetkisini ihlal ettiğini ileri sürmüştür.²⁸⁰ 16 Mayıs 1868 yılında “*impeachment*” oylamasına geçilmiş ve başkanın suçlu olmadığına karar verilmiştir.²⁸¹ Böylece ABD’de başkanın tek taraflı olarak

²⁷³ Amar, “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, s. 43.

²⁷⁴ William H. Rehnquist, “Impeachment Clause: A Wild Card in the Constitution”, **Northwestern University Law Review**, Vol. 85, No.4, 1991, s. 914.

²⁷⁵ ABD’de ikinci dönem başkan seçilen Abraham Lincoln, göreve başladıktan sekiz hafta sonra suikast sonucu hayatını kaybetmiştir. Lincoln’ün ölümu üzerine başkan yardımcısı Andrew Johnson başkanlık görevini devralmıştır. Bkz.: Rehnquist, “Impeachment Clause: A Wild Card in the Constitution”, s. 913.

²⁷⁶ Bobbitt, “Impeachment: A Handbook”, s. 566.

²⁷⁷ Bobbitt, “Impeachment: A Handbook”, s. 566.

²⁷⁸ Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 113.

²⁷⁹ Rehnquist, “Impeachment Clause: A Wild Card in the Constitution”, s. 916.

²⁸⁰ Rehnquist, “Impeachment Clause: A Wild Card in the Constitution”, s. 916-917.

²⁸¹ Rehnquist, “Impeachment Clause: A Wild Card in the Constitution”, s. 917; Johnson, Senatoda bir oy farkla suçsuz bulunmuştur. Bkz.: Roskin, Cord, Medeiros, Jones, **Siyaset Bilimi**, s. 292.

Senatonun herhangi bir girişimi olmadan bakanları görevden alabileceği kabul edilmiştir.²⁸²

Benzer şekilde Güney Amerika başkanlık sistemlerinde de başkanın bakanları tek taraflı olarak görevden alabileceği anayasalarda hüküm altına alınmıştır. Başkanın bu yetkisi bakanların kabine içerisindeki konumunu ve gücünü etkilemektedir. Başkanın tek taraflı işlemiyle görevden alınma ihtimali olan bakanlar, siyasi gelecekleri bakımından onunla ters düşmemeye özen göstermektedir. Bu nedenle sistem içerisinde parlamenter sistemin aksine, bakanların, başkanın politikalarını dengeleme ihtimalleri bulunmamaktadır.

Bakanların görevini sona erdiren diğer iki yöntem ise yasama organının inisiyatif aldığı güvensizlik oylaması ve “*impeachment*” prosedürüdür. Güvensizlik oyunun sonucunun bağlayıcı olduğu devletlerde ilgili bakan görevden alınmaktadır.²⁸³ Yine aşağıda incelendiği üzere “*impeachment*” prosedürü sonucu ilgili bakan veya bakanlar görevden alınmaktadır.²⁸⁴

II. KABİNEİN SORUMLULUĞU

A. Kabinenin Kurumsal Sorumluluğu

1. Başkana Karşı Olan Sorumluluk

Başkanlık sistemlerinde kabine, ister tekil yapıya, isterse kolejyal yapıya sahip olsun kurumsal olarak başkana karşı sorumludur. Bunun aksine, parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerindeki kabinelerin anayasal olarak devlet başkanına karşı sorumluluğu bulunmamaktadır.²⁸⁵ Kabinenin başkana karşı olan kurumsal

²⁸² Ayrıca 1926 yılında Başkan Woodrow Wilson’ın tek taraflı olarak yüksek düzeydeki ABD yetkilisini görevden alması, Yüksek Mahkemenin kararına konu olmuştur. Söz konusu kararda Yüksek Mahkemenin görüşünü açıklayan Baş Yargıç William Howard Taft, Başkanın atama yetkisinin tarihsel arka planını açıkladıktan sonra, atanmış memurları görevden alma yetkisinin yalnızca başkana ait olduğunu belirtmiştir. Bu bağlamda Taft’a göre başkanı bu yetkiden mahrum bırakmak, onun anayasal görevi olan yasalara sadakatle uyulmasını sağlamasına engel olacaktır. *Myers v. United States*, 272 U.S. 52 (1925) 135.

²⁸³ Bkz.: Birinci Bölüm, III-B-3.

²⁸⁴ Bkz.: İkinci Bölüm, II-B-2-c.

²⁸⁵ Özbudun, “*Louis Philippe’in rejiminden esinlenerek “Orleanist” adi verilen parlamenter rejimlerde olduğu gibi, kabinenin hem devlet başkanına hem de parlamentoya karşı sorumlu olmasını içeren bir*

sorumluluğu, başkanın kabine üyelerini atama yetkisini elinde bulundurmasından ve onları istediği vakit görevden almasından kaynaklanmaktadır. Kolejyal kabinelerde de başkanın bu yetkilerinde değişiklik olmadığından kabinenin kurumsal olarak başkana karşı olan sorumluluğu devam etmektedir. Bu bağlamda başkanlık sistemlerinin uygulandığı devletlerin anayasalarında kabinenin başkana karşı sorumlu olduğuna ilişkin anayasal hüküm bulunmasa bile, yürütmenin tek yapılı olması, kabine üyelerinin başkan tarafından atanması ve görevden alınması, kabinenin başkanın hiyerarşisi altında ve başkana yardımcı bir birim olması nedeniyle kabinenin kurumsal sorumluluğunun başkana karşı olduğu kabul edilecektir.

2. Yasama Organına Karşı Olan Sorumluluk

Güney Amerika başkanlık sistemlerinde kurumsal olarak kabinenin veya üyelerinin yasama organına karşı sorumlu olmasına ilişkin anayasal hükümler bulunmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde kurumsal olarak kabineyi veya üyelerini yasamaya karşı sorumlu kılan parlamenter sisteme ait gensoru veya güvensizlik oylamasının başkanlık sistemlerinde getiriliş amacı açıklandığı için bu başlık altında tekrardan ilgili anayasal hükümlere değinilmeyecektir.²⁸⁶ Bununla birlikte, bölgede kabine üyelerinden ayrı, kurumsal olarak bütün kabineyi yasama organına karşı sorumlu kılan anayasal düzenlemeler Peru ve Uruguay'da bulunmaktadır.²⁸⁷ İki devlette de kabine kolejyal yapıya sahip olduğundan kabinenin yürütmeye ilişkin sınırlı olarak sayılan icrai yetkileri bulunmaktadır. Dolayısıyla kolejyal kabinede, başkanın iradesinin aksi yönünde alınan icrai kararların siyasi sorumluluğunun başkandan ziyade, başka bir makama karşı olması gerekmektedir.²⁸⁸ Bu bağlamda bu iki devlette toplu olarak kabinenin yasama organına karşı da sorumlu kılınmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

B. Kabine Üyelerinin Sorumluluğu

“çift güven” sistemi”nin Fransa’da kurulmamış olduğunu belirtmektedir. Bkz.: Özbudun, **Türk Anayasa Hukuk**, 10. Baskı, 345.

²⁸⁶ Bkz.: Birinci Bölüm, III-B-3.

²⁸⁷ Peru (AY. 132), Uruguay (AY. 148)

²⁸⁸ Bkz.: Üçüncü Bölüm, II-B-2.

1. Kabine Üyelerinin Siyasi Sorumluluğu

a. Başkanın Siyasi Sorumluluğu

Başkanlık sistemlerinde başkan, halk tarafından seçilir ve yasama organının güvenine bağlı değildir. Başkan, başkanlık dönemi boyunca “*impeachment*” mekanizması haricinde görevden alınamamaktadır.²⁸⁹ Bu nedenle başkanlık sistemlerinde başkanın siyasi olarak seçimler yoluyla doğrudan halka hesap verdiği kabul edilmektedir. Buna göre başkan uygulamış olduğu siyasal programdan dolayı siyasi olarak halka karşı sorumlu olmakta ve onun yasama organı tarafından siyasi sorumluluk dolayısıyla görevden alınması mümkün olmamaktadır.²⁹⁰

b. Başkan Yardımcılarının Siyasi Sorumluluğu

Bölgedeki devletlerin çoğunluğunda başkan yardımcıları, başkanla beraber halk tarafından seçilmekte ve halka karşı sorumlu olmaktadır. Halk tarafından seçilen başkan yardımcılarının siyasi sorumluluğu başkan ile aynıdır. Başkanın, başkan yardımcısının sorumluluğunu işleterek onu görevden alma imkânı bulunmamaktadır. Başkan yardımcısının eylemlerinden memnun olmayan başkanın yapabileceği tek şey, sistem içerisindeki gücünü kullanarak onu yalnızlaştırmak ve başkan yardımcısına anayasal görevleri hariç, başka yetki ve görev vermemektir.

Başkan yardımcısının atamayla göreve geldiği devletlerde, siyasal sorumluluğa ilişkin aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Örneğin, Venezuela’da başkanın atamasıyla göreve gelen başkan yardımcısının sorumluluğu, başkana ve yasama organına karşıdır. Venezuela Anayasasına göre başkan, başkan yardımcısını hem atama hem de görevden alma yetkisine sahiptir. (AY. 236/I-3) Başkan yardımcısı yapmış olduğu işlemlerden dolayı başkana karşı sorumlu olmaktadır. Ayrıca Anayasa’da başkan yardımcısının ulusal yürütmenin ikinci başı sıfatıyla başkanın, astı olduğu ve başkan ile doğrudan çalışacağı açıkça belirtilmiştir. (AY. 238/1) Buna göre

²⁸⁹ Başkanın görevden alınmasına ilişkin Güney Amerika’daki devletlerin anayasalarında düzenlenmiş diğer istisnalar, “*İkinci Bölüm, I-A-3*” başlığında ele alındığı için bu başlık altında değinilmemiştir.

²⁹⁰ Bununla birlikte, Güney Amerika’daki bazı devletlerde başkanın, yasamayı feshi düzenlendiği gibi, yasamanın da seçimlerin yenilenmesi kararı alması düzenlenmiştir. İlgili devletlerdeki anayasal hükümler çalışmanın üçüncü bölümünde Türkiye’deki anayasal hükümlerle beraber inceleneceği için bu başlık altında değinilmemiştir. Bkz.: Üçüncü Bölüm, IV-B-1-a.

hiyerarşik olarak da başkanın altında konumlandırılan başkan yardımcısı, yapmış olduğu eylem ve işlemlerden dolayı başkana hesap vermelidir.

Venezuela Anayasası'nda başkan yardımcısının yasamaya karşı sorumluluğu da düzenlenmiştir. Başkan yardımcısı hakkında verilen güvensizlik önergesinin meclis üyelerinin üçte ikisi tarafından kabul edilmesiyle onun görevi kendiliğinden sona erer. (AY. 240/1) İlgili maddenin devamındaki hükme göre, meclis tarafından görevden alınan başkan yardımcısı, mevcut başkanlık dönemi içerisinde başkan yardımcısı veya bakan olarak görev yapamaz. Dolayısıyla Venezuela'da başkan yardımcısının meclise karşı da siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Ancak başkan yardımcısının, güvensizlik oyuyla görevden alınması için mecliste aranan nitelikli sayı sebebiyle yasamadan ziyade başkana karşı olan sorumluluğunu önceleyeceği söylenebilir. Bu iddiamızı güçlendiren ikinci argüman ise başkan yardımcısının aynı başkanlık dönemi süresince, güvensizlik oyu neticesinde üç kere görevden alınması durumunda başkanın meclisi feshedebilme yetkisine sahip olmasıdır. (AY. 240/2) Sonuç olarak başkan yardımcısının sorumluluğu bakımından bir değerlendirme yapıldığında şu çıkarımda bulunulabilir: Venezuela hariç, çalışma kapsamında olan devletlerde başkan yardımcısının siyasi sorumluluğu başkan ile aynıdır ve ikisi de halka karşı sorumludur.

c. Bakanların Siyasi Sorumluluğu

Başkanlık sisteminde genel kural, bakanların bireysel olarak başkana karşı sorumlu olmalarıdır.²⁹¹ Bakanların sahip olduğu yetki ve görevler bağlamında başkana karşı iki yönlü sorumluluğunun olduğu ileri sürülebilir. İlk olarak bakanların başkana karşı sorumluluğu, onları atama ve görevden alma yetkisi bağlamında siyasidir. Başkanlık sisteminde siyasi sorumluluğun genel kapsamı, bakanların başkanın belirlemiş olduğu politikaya uygun hareket etmeleri, başkanın politikalarına uygun politika geliştirmeleri ve başkanın yasama organı ile ilişkilerini sürdürülmesine yardım etmeleridir. İkinci olarak bakanların başkana karşı diğer sorumluluğu ise başında bulundukları bakanlığın idari amiri olarak bakanlığa ilişkin almış oldukları kararların hiyerarşik amirleri olan başkan tarafından denetimidir. Ancak Güney

²⁹¹ Martínez-Gallardo, "Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process", s. 120.

Amerika başkanlık sistemlerinde bakanların, yasama organına karşı da sorumluluğu bulunmaktadır. Çalışmanın birinci bölümde ifade edildiği üzere, meclisin güvensizlik oyu mekanizmasıyla bakanları görevden alma yetkisi, bakanları meclise karşı da siyasi olarak sorumlu kılmaktadır.²⁹²

2. Kabine Üyelerinin Cezai Sorumluluğu

Modern devletin ortaya çıkmasından itibaren herkesin işlemiş olduğu suçtan dolayı cezai sorumluluğunun olduğu kabul edilmektedir. Ancak bazı devlet kademesinde bulunan kişiler için ceza muhakemesi işlemleri bakımından ayrıcalık tanınmış veya bu kişilerin farklı bir prosedürde yargılanması anayasalarda düzenlenmiştir. Kabin üyeleri de bu ayrıcalıklı grup içinde yer almaktadır. Bu başlık altında da kabin üyelerinin adi suçlarından ve görevleriyle ilgili suçlarından sorumlu tutulmaları bakımından yasama ve yargının elindeki araçlar bağlamında bir değerlendirme yapılacaktır.

a. Başkanın Cezai Sorumluluğu

Başkanlık sistemi ile yönetilen devletlerin anayasalarında genel kabul, başkanın göreviyle ilgili suçlardan dolayı temsilciler meclisi tarafından suçlanarak senato ya da yüksek mahkemeler tarafından yargılanmasıdır. Başkanın bu şekilde yargılanması yöntemi ilk olarak ABD Anayasası'nda düzenlenmiştir. Bu yöntem ABD'de ve Güney Amerika'daki bazı devletlerde “*impeachment*” olarak isimlendirilirken bölgedeki diğer devletlerin anayasalarında “*accuse*”, “*charge*” ve “*trial*” gibi çeşitli şekillerde isimlendirilmektedir. Türk literatüründe de başkanın bu yargılanma yöntemi üzerinde bir uzlaşuya varılamamış, bazı yazarlar “*impeachment*” yerine “*suçlama*”,²⁹³ “*siyasal suçlandırma*”,²⁹⁴ “*meclis soruşturması*”²⁹⁵ gibi terimler kullanırken bazıları doğrudan “*impeachment*”²⁹⁶ kavramını kullanmışlardır. “*Impeachment*” teriminin akademik dünyadaki evrensel kullanımı göz önüne

²⁹² Birinci Bölüm, III-B-3.

²⁹³ Çelik, **Başkanlık Sisteminde Suçlama Usulü**.

²⁹⁴ Kemal Şahin, **Kamu Hukuku Perspektifinden Impeachment**, İstanbul, Beta, 2001, s. 15.

²⁹⁵ Çelik, **Başkanlık Sistemlerinde ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu**, s. 72.

²⁹⁶ Ekinci, **Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercihi Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri**, s. 513.

alındığında bu başlık altında “*impeachment*” olarak isimlendirilmeye devam edilecektir.

“*Impeachment*” yargılaması, ilk olarak İngiltere’de 13. yüzyılda ortaya çıkmış, 18. yüzyıla kadar bakanlar ve diğer kral danışmanlarının sorumlulukları bakımından uygulanmıştır.²⁹⁷ Bakanlar ve kral danışmanları bakımından sık sık başvurulmuş bu yargılama yönteminin hedefi kralın iktidarını sınırlandırmaktır.²⁹⁸ Doğrudan kralın işlemleri üzerinde denetim yetkisine sahip olmayan parlamento, danışmanlar ve bakanlar üzerinden kralın iktidarını sınırlandırmaya çalışmıştır. Süreç içerisinde meşruti monarşiye geçilmesiyle beraber “*impeachment*” yargılaması, İngiltere’de güvensizlik mekanizmasına dönüşmüştür.²⁹⁹ ABD’de ise koloni yönetimleri, bazı dönemlerde “*impeachment*” prosedürünü uygulamış, ancak sürekli bir yargılama yöntemi haline gelmemiştir. ABD Anayasası yapılırken kurucu babalar İngiltere’nin bazı hukuk kuralları ve önemli kurumlarından etkilenmişler bunları dönüştürerek Anayasa’da düzenlenmişlerdir. Bunlardan biri de “*impeachment*” prosedürü olmuştur. Ancak ABD’de, günümüze kadar üç başkan, “*impeachment*” yargılamasına maruz kalmasına rağmen bunlardan hiçbiri suçlu bulunmamıştır.³⁰⁰

Güney Amerika’da ise başkanların cezai sorumluluğuna ilişkin düzenlemeler ilk dönemlerden beri anayasalarda yer almasına rağmen³⁰¹ 1978 sonrasında bölgede demokratik yönetimlere geçişle beraber “*impeachment*” yargılaması yaygınlaşmıştır. Bu durumun, başkanların darbe yoluyla görevden alınması yerine anayasal mekanizmalar yoluyla görevden alınması yönünde bir eğilimden kaynaklandığı ileri sürülmektedir³⁰².

²⁹⁷ Michael J. Gerhardt, **The Federal Impeachment Process A Constitutional And Historical Analysis**, Third Edition, Chicago, The University of Chicago Press, 2019, s. 3.

²⁹⁸ Şahin, **Kamu Hukuku Perspektifinden Impeachment**, s. 19.

²⁹⁹ İngiltere’de “*impeachment*” prosedürü en son 1806 yılında uygulanmıştır. Bkz.: Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 111.

³⁰⁰ Claire Oakes Finkelstein, Richard Painter, “Presidential Accountability and the Rule of Law: Can the President Claim Immunity if He Shoots Someone on Fifth Avenue?”, **Journal of Constitutional Law**, Vol. 24, No. 1, 2022, s. 96.

³⁰¹ Aníbal Pérez-Liñán, **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, s. 2.

³⁰² Pérez-Liñán, **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**, s. 3; Güney Amerika’da 1980’lerden sonra demokratik rejimlerin anayasa dışı yollarla devrilmemesinin nedeni, soğuk savaşın sona ermesi, ABD’nin dış politikasını değiştirmesi, 1960 ve 1970 yıllarında

Başkanın siyasi sorumluluğu incelenirken ifade edildiği üzere, başkan siyasi olarak ancak halka karşı sorumlu olmaktadır. Başkanın belirli bir dönem boyunca görev yapması ve bu dönem içerisinde siyasi olarak görevden alınamaması nedeniyle onun denetlenmesi bakımından cezai sorumluluğa ilişkin hükümler önem arz etmektedir. “*Impeachment*” yargılaması, başkanın denetimi bakımından yasamaya verilmiş önemli araçlardan biridir. Bu mekanizma ile sistem içerisinde eşsiz bir konumda olan başkanın, gücünü kötüye kullanmasının önüne geçilebilir.

Bu başlık altında ilk olarak anayasalarda başkanların adi suçlarından dolayı sorumluluğu incelenecektir. Çünkü ABD’nin aksine, Güney Amerika’daki devletlerin çoğunluğunun anayasalarında, başkanların adi suçları bakımından da “*impeachment*” prosedürüne göre yargılanacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla başkanların “*impeachment*” sorumluluğunu doğuran fiilleri bakımından bir tasnif yapılmalıdır. Bu tasnif yapılırken ayrıca “*impeachment*” yargılamasının politik bir araca dönüşüp dönüşmediği de değerlendirilecektir. İkinci olarak “*impeachment*” prosedürünün mekanizmaları, devletten devlete farklılık arz etmektedir. Bazı devletlerde başkan hakkındaki suçlama temsilciler meclisinde başlatılıp yargılama senatoda yapılırken bazılarında suçlama her ne kadar mecliste yapılsa da yargılama yüksek mahkemede yapılmaktadır. Bu nedenle “*impeachment*” yargılamasının kurumsal mekanizmaları bakımından bir tasnif yapılmalıdır.

(1) Başkanın Adi Suçlarından Dolayı Sorumluluğu

Başkanın “*adi suçları*” terimi ile kastettiğimiz anayasalarda “*impeachment*” yargılaması kapsamında olmayan, kanunlarda düzenlenmiş olan suçlardır. Hukukun üstünlüğünün kabul edildiği bütün devletlerde, başkan da fiillerinden ceza hukuku bağlamında sorumludur. Bununla birlikte, başkanın fiillerinin niteliğine göre yargılama usulü değişiklik gösterebilmektedir. Başkanın fiillerinin suç oluşturmada durumunda, onların “*impeachment*” prosedürüyle mi, yoksa ceza yargılaması yoluyla mı yargılanacağı devletlerin anayasalarında çeşitli şekillerde düzenlenmektedir.

gerçekleşen askeri diktatörlük döneminden çıkarılan dersler ve son olarak uluslararası kuruluşların rolüdür. Bkz.: Pérez-Liñán, **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**, s. 3.

Bölgedeki on devletin anayasasında başkanın adi suçlarından dolayı da “*impeachment*” yargılamasına tabi olacağı yer almaktadır.³⁰³ Bu devletlerin anayasalarında başkanın işlemiş olduğu her türlü suçun, “*impeachment*” kapsamında değerlendirileceği açıkça hüküm altına alınmıştır. Diğer devletlerde ise başkanın anayasada belirtilen “*impeachment*” yargılaması kapsamına girmeyen fiillerinin suç oluşturması durumunda normal mahkemelerde yargılanacağı ifade edilebilir. Ancak burada önem arz eden konu, başkanın ceza muhakemesi işlemlerine karşı dokunulmazlığının (*privilege-immunity*) olup olmamasıdır.

Başkanın adi suçlarını “*impeachment*” kapsamına almayan Uruguay ve Dominik Cumhuriyeti anayasalarında dokunulmazlığa ilişkin hükümler yer almaktadır. Uruguay’da başkan, Kongre üyeleri ile (senatörler ve milletvekilleri) aynı dokunulmazlıklardan yararlanır.³⁰⁴ Buna göre başkan, görevde olduğu süre boyunca suçüstü haller dışında tutuklanamaz ve “*impeachment*” kapsamında gösterilmeyen adi suçlarından dolayı başkan hakkında dava açılabilmesi için Kongrenin üye tam sayısının üçte ikisinin olumlu oyu gereklidir.³⁰⁵ Dominik Cumhuriyeti’nde ise “*impeachment*” hükümleri haricinde diğer fiillerinden dolayı görevdeki başkanın özgürlüğünden mahrum bırakılamayacağı açıkça ifade edilmiştir.³⁰⁶ İlgili devletlerin aksine, başkanın adi suçlarından yargılanması bakımında dokunulmazlığa ilişkin hüküm bulunmayan devletlerde, başkanın herhangi bir vatandaş gibi yargılanacağı ileri sürülebilir. Ancak görevdeki başkanın sistem içerisindeki konumu gereği, adi suçlarından dolayı dokunulmazlığa sahip olmadan, herhangi bir vatandaş gibi mahkemede yargılanması ABD’de de görüldüğü üzere tartışmalıdır.

ABD’de başkanın adi suçları bakımından normal mahkemelerde yargılanması iki görüş etrafında şekillenmiştir. Birinci görüşü savunanlara göre başkan, dokunulmazlığa sahip olmadığından görevi esnasında işlemiş olduğu adi suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma gibi muhakeme işlemlerine maruz kalabilir. Adi

³⁰³ Arjantin (AY. 53), Kosta Rika (AY. 121/I-9, 151), Brezilya (AY. 86), Kolombiya (AY. 175), Paraguay (AY. 225/1), Peru (AY. 99), El Salvador (AY. 236), Meksika (AY. 108), Nikaragua (AY. 130/5-6), Şili (AY. 52/I-2-a).

³⁰⁴ Uruguay (AY. 171).

³⁰⁵ Uruguay (AY. 114).

³⁰⁶ Dominik Cumhuriyeti (AY. 133).

suçları bakımından başkanın dokunulmazlığa sahip olmadığını ileri süren görüşün temel argümanlarından ilki, Anayasa’da senatörler ve milletvekillerinin tutuklanmasına karşı yasama dokunulmazlığı düzenlenmişken başkanın dokunulmazlığına ilişkin herhangi düzenlemenin yer almamasıdır.³⁰⁷ Kurucu babalar, Anayasanın yapımı sürecinde başkanın dokunulmazlığa sahip olması önerisini tartışmış, ancak bu öneri reddedilerek Anayasaya girmemiştir.³⁰⁸ Bu nedenle Anayasa’da başkanın dokunulmazlığının düzenlenmemesi, kasıtlı bir ihmal olarak değerlendirilebilir.³⁰⁹

İkinci olarak Birleşmiş Devletler Temyiz Mahkemesinin yedinci dairesi, *United States v. Isaacs*³¹⁰ davasında Anayasa madde I, bölüm 3’ü değerlendirerek “*impeachment*” ile görevden alınmamış olsa da federal yargıcı, yargılama yetkisine sahip olduğunu belirtmiştir. Anayasa’da federal yargıçlar ile başkanın, “*impeachment*” yargılamasına maruz kalmasının aynı maddede düzenlenmesi düşünüldüğünde, aynı hükümlerin yargıçlar için farklı, başkan için farklı yorumlanması zor gözükmemektedir.³¹¹ Son olarak başkanın dokunulmazlığa sahip olmadığı iddiası, kuvvetler ayrılığı çerçevesinde de değerlendirilmiştir. Anayasa madde II, bölüm 1’de başkanın dokunulmazlığa sahip olduğuna dair herhangi imada bulunulmamışken Anayasa’da açık bir şekilde başkanın görevini kötüye kullanmasından dolayı “*impeachment*” yargılamasına göre yargılanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda başkan, resmi görevini kötüye kullanmasından dolayı “*impeachment*”

³⁰⁷ George E. Danielson, “Presidential Immunity From Criminal Prosecution”, **Georgetown Law Journal**, Vol. 63, No. 5, 1975, s. 1065; Finkelstein, Painter, “Presidential Accountability and the Rule of Law: Can the President Claim Immunity if He Shoots Someone on Fifth Avenue?”, s. 106; ABD Anayasası madde I, bölüm 6’ya göre, “*Senatör ve Temsilciler,...ilgili meclislerin oturumlarına katılmaları süresince tutuklanmadan bağışıktır*”.

³⁰⁸ Danielson, “Presidential Immunity From Criminal Prosecution”, s. 1065-1066; Finkelstein, Painter, “Presidential Accountability and the Rule of Law: Can the President Claim Immunity if He Shoots Someone on Fifth Avenue?”, s. 118; Charles Pinckney, temsili demokraside dokunulmazlığın oldukça sınırlı olması gerektiğini ve kurucu babaların, federal görevlilere ilişkin anayasal dokunulmazlıkların İngiltere’de olduğu gibi suiistimal edilmesi muhtemel olduğu için bunları düzenlemede oldukça isteksiz davrandıklarını gözlemlemiştir. Bkz.: Finkelstein, Painter, “Presidential Accountability and the Rule of Law: Can the President Claim Immunity if He Shoots Someone on Fifth Avenue?”, s. 107.

³⁰⁹ Danielson, “Presidential Immunity From Criminal Prosecution”, s. 1065-1066.

³¹⁰ *United States v. Isaacs*, 493 F.2d 1124 (1974) 1140-1144.

³¹¹ Danielson, “Presidential Immunity From Criminal Prosecution”, s. 1066-1067.

yargılamasına yanıt veriyorsa, bir vatandaş olarak adi suçları dolayısıyla yargı organının soruşturmasına yanıt vermelidir.³¹²

Bu görüşün aksine, ikinci görüşü savununlar, ABD’de başkanın adi suçları bakımından dokunulmazlığa sahip olduğunu ileri sürmektedir. Buna göre başkan görevini sürdürürken işlemiş olduğu adi suçları bakımından dokunulmazlığa sahiptir, ancak görevi sona erdikten sonra bunlardan dolayı yargılanabilir.³¹³ Bu iddia dört argümanla desteklenmektedir. İlk olarak başkanın sistem içerisindeki “eşsizliği” (*unique*) üzerinden değerlendirme yapılmıştır. Sistemde yer alan Kongre üyeleri, federal yargıçlar, bakanlar ve diğer hükümet yetkililerinden farklı olarak başkan, yürütme yetkisini tek başına kendinde toplamıştır. Dolayısıyla başkanın yargılanması, başkanlık makamının kendisinin yargılanmasıdır.³¹⁴ Oysa bir Kongre üyesinin, federal yargıcın, bakanın veya hükümet görevlisinin yargılanması, bu kurumların işlevlerini yerine getirmesine engel olmayacaktır.³¹⁵ Ayrıca diğerlerine nazaran Anayasa’da başkanlık makamı, hızlı karar alımı ve acil durumlara karşı tetikte olması şeklinde tasarlanmıştır.³¹⁶ Bütün bunlar başkanın sistem içerisindeki eşsizliğini ortaya koymakta, adi suçları bakımından bir bağışıklığa sahip olmasını gerektirmektedir.

İkinci olarak başkanın dokunulmazlığının geçici olması, onun hiçbir suçtan sorumlu olmamasına göre, hukukun üstünlüğü ilkesini daha az zedelemektedir. Çünkü başkana sağlanan bağışıklık, görev süresi boyunca olup, başkan görevden ayrıldıktan sonra yargılanabilmektedir.³¹⁷ Üçüncü olarak kuvvetler ayrılığı çerçevesinde bir değerlendirme yapıldığında, başkanın dokunulmazlığa sahip olmaması, bütün yürütmenin yargıçların insafına bırakılması anlamına gelmektedir.³¹⁸ Dolayısıyla başkanın dokunulmazlığa sahip olmadığının kabul edilmesi, onun federal yargı

³¹² Danielson, “Presidential Immunity From Criminal Prosecution”, s. 1068; *United States v. Nixon* davasında Yüksek Mahkeme kuvvetler ayrılığı doktrinine saygı gösterilmesi gerektiğini, ancak doktrinin yargı organına karşı başkana mutlak ve koşulsuz bir bağışıklık iddiası kazandırmayacağını belirtmiştir. Bkz.: *United States v. Nixon* 418 U.S. 683 (1974), 706-707.

³¹³ Amar, Kalt, “The Presidential Privilege Against Prosecution”, s. 16.

³¹⁴ Amar, Kalt, “The Presidential Privilege Against Prosecution”, s. 12.

³¹⁵ Amar, Kalt, “The Presidential Privilege Against Prosecution”, s. 12.

³¹⁶ Amar, Kalt, “The Presidential Privilege Against Prosecution”, s. 12-13.

³¹⁷ Amar, Kalt, “The Presidential Privilege Against Prosecution”, s. 16.

³¹⁸ Amar, Kalt, “The Presidential Privilege Against Prosecution”, s. 17.

yoluyla fiili (*de facto*) şekilde görevden alınmasına neden olabilir.³¹⁹ Son olarak Anayasa madde I, bölüm 3'e göre "*impeachment*" prosedürü kapsamında yargılanacak olan kişiler hakkında normal mahkemelerde dava açılabilmesi için bunların ilk olarak Temsilciler Meclisinde suçlanması ve bu suçlamayı Senatonun kabul etmesi gerekmektedir.³²⁰

ABD'de başkanın adi suçlarından dolayı dokunulmazlığa sahip olup olmadığı sorunsalı, mahkeme kararlarına da konu olmuştur. Başkanın adi suçlarından dolayı dokunulmazlığına ilişkin iki Yüksek Mahkeme kararı bulunmaktadır.³²¹ Bu kararlardan ilki *United States v. Nixon* kararıdır. *United States v. Nixon* davasında Beyaz Saray'da görev yapan bazı personel ve başkanın destekçileri hakkında federal yasaları ihlal ettiklerinden dolayı dava açılmıştır. Bunun üzerine özel yetkili savcı, başkanın oval ofisinde kayda alındığı kesin olarak bilinen, başkan ve diğerleri arasındaki konuşmalar ve toplantılara ilişkin ses kayıtlarına erişim isteğini, mahkeme aracılığıyla başkana gönderilen tebligatla (*subpoena*) talep etmiştir.³²² Başkan, dokunulmazlığa sahip olduğunu iddia ederek söz konusu kayıtları vermekten kaçınmıştır. Sonraki süreçte tarafların temyizi ile dava Yüksek Mahkemenin önüne gelmiştir.

Yüksek Mahkemeye göre ne kuvvetler ayrılığı ilkesi ne de üst düzey devlet görevlilerinin iletişiminin gizliliği iddiası, başkana bütün durumlarda kesin, koşulsuz dokunulmazlık sağlamaz.³²³ Başkanın dokunulmazlığı iddiasının geniş şekilde değerlendirilmesi ve onun görüşmeleri arasında herhangi ayırım yapılmaması durumunda diğer anayasal değerlerle çatışma ortaya çıkabilir.³²⁴ Buna göre askeri, diplomatik veya hassas ulusal güvenlik sınırlarının korunmasının gerekli olduğu durumlar haricinde, başkanın görüşmelerinin gizliliği iddiası, kabul edilmesi zor bir

³¹⁹ Amar, Kalt, "The Presidential Privilege Against Prosecution", s. 17.

³²⁰ Finkelstein, Painter, "Presidential Accountability and the Rule of Law: Can the President Claim Immunity if He Shoots Someone on Fifth Avenue?", s. 102.

³²¹ *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683; *Trump v. Vance*, 591 U.S. ____ (2020) https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19-635_o7jq.pdf, (Çevrimiçi: 11.11.2022). İlgili kararda, paragraf numaraları tam olarak açıklanmadığı için kararın pdf'sinin ilgili sayfalarına atıf yapılmıştır.

³²² *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683.

³²³ *United States v. Nixon*, 418 U.S. 706.

³²⁴ *United States v. Nixon*, 418 U.S. 706.

istektir.³²⁵ Mevcut davada söz konusu görüşmeler askeri ve diplomatik nitelikte değildir.³²⁶

Yüksek Mahkeme, kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında da değerlendirmede bulunmuştur. Buna göre yargı organının anayasal görevlerini yerine getirmesinin başkanın kesin, koşulsuz dokunulmazlığı yoluyla engellenmesi, Anayasanın III. maddesinde düzenlenen mahkemelerin işlevi hükmüyle açık biçimde çelişecektir.³²⁷ Kurucu babalar, Anayasayı tasarlarken hükümet yapısını üç eşit kuvvet arasında paylaştırarak bir sistem oluşturmuşlardır. Bununla birlikte, kuvvetler ayrılığı ilkesi, organlar arasındaki ilişkinin kesin bağımsızlığı üzerine inşa edilmesi şeklinde bir niyetle tasarlanmamıştır. Mevcut davada yargısal sürecin meşru ihtiyaçlarının, başkanın dokunulmazlığından daha ağır bastığı sonucuna varılmıştır.³²⁸ Netice itibarıyla Yüksek Mahkeme, kayıtların mahkemeye teslim edilmesi yönünde karar vererek, başkanın cezai süreçlere ilişkin olarak mutlak dokunulmazlığa sahip olduğu iddiasını kabul etmemiştir.³²⁹ Ancak şunu belirtelim ki bu davada başkanın dokunulmazlığa sahip olduğu iddiası da tamamıyla reddedilmemiştir.

Başkanın adi suçlardan dolayı dokunulmazlığının değerlendirildiği ikinci karar *Trump v. Vance* davasıdır.³³⁰ Bu davada savcı, bir soruşturmayla ilgili olarak başkan Trump'ın eski muhasebecisi Mazar'a, başkan ile ilgili olan kişisel mali belgelerin teslimi için tebligat (*subpoena*) göndermiştir.³³¹ Trump'ın avukatları, başkanın mutlak dokunulmazlığa sahip olduğunu ve Anayasa madde II'ye göre eyalet savcısının, başkanın eski muhasebecilerinden kişisel mali belgelerini istemek için tebligat gönderemeyeceğini iddia etmişlerdir.³³² Tarafların hukuki yolları tüketmeleriyle beraber dava Yüksek Mahkemenin önüne gelmiştir.

³²⁵ United States v. Nixon, 418 U.S. 706.

³²⁶ United States v. Nixon, 418 U.S. 710.

³²⁷ United States v. Nixon, 418 U.S. 707.

³²⁸ United States v. Nixon, 418 U.S. 707.

³²⁹ United States v. Nixon, 418 U.S. 714.

³³⁰ Trump v. Vance, 591 U.S. __ (2020).

³³¹ Trump v. Vance, 591 U.S. s. 2.

³³² Finkelstein, Painter, "Presidential Accountability and the Rule of Law: Can the President Claim Immunity if He Shoots Someone on Fifth Avenue?", s. 99.

Yüksek Mahkeme, federal ceza soruşturması tebligatlarının, yürütmenin anayasal olarak zorunlu görevlerini yerine getirme kabiliyetini engelleme seviyesinin yüksek olmadığını belirtmiştir. Bu bağlamda Trump tarafının, başkanın görevlerini yerine getirebilmesi için ceza soruşturması tebligatlarına karşı da mutlak dokunulmazlığa sahip olması gerektiğine ilişkin üç iddiasını değerlendirmiştir.³³³ Yüksek Mahkeme, ilk olarak tebligatların başkanın dikkatini dağıttığı iddiasını ele almıştır. Buna göre ABD’de iki yüz yıllık deneyim, usulüne uygun olarak hazırlanmış olan tebligatların, başkanın anayasal görevlerini yerine getirmesini engellemeyeceğini ortaya koymaktadır.³³⁴

İkinci olarak tebligatların başkanın içeride ve dışarıdaki liderliğini baltaladığı iddiası yönünden değerlendirme yapılmıştır. Yüksek Mahkemeye göre soruşturma altındaki başkan, normal kişilere nazaran daha fazla yüke katlanmakla beraber, Anayasanın II. maddesi bu tür soruşturmalara izin vermekte ve tebligatın gönderilmesi başkanın itibarına verilen zararı artırmamaktadır.³³⁵ Üçüncü olarak Yüksek Mahkeme, başkanın dokunulmazlığa sahip olmaması durumunda ceza soruşturması tebligatlarının başkanı kolay bir hedef haline getirdiği iddiasını incelemiştir. Yüksek Mahkemeye göre, yerel mahkemelerin, rast gele zarf atma ve kötü niyetli olarak soruşturma başlatması yasaklanmıştır. Ayrıca federe devletlerin, yürütme kuvvetinin yetkilerine giren alanlarda sorumsuzca hareket etme kabiliyetleri bulunmamaktadır.³³⁶ Bütün bunlar göz önünde bulundurulduğunda Anayasanın II. maddesi kapsamında, başkanın mutlak dokunulmazlığa sahip olması uygun ve zorunlu bir önlem değildir.³³⁷ Sonuç olarak Yüksek Mahkeme, Trump’ın avukatlarının dokunulmazlığa ilişkin görüşünü açıkça reddederek görevdeki başkanın yasalardan üstün olmadığını belirtmiştir.³³⁸

Yüksek Mahkeme, *United States v. Nixon* ve *Trump v. Vance* kararlarında başkanın, sadece soruşturma evresinde dokunulmazlığa sahip olmadığı kararına

³³³ Trump v. Vance, 591 U.S. s.11.

³³⁴ Trump v. Vance, 591 U.S. s.14.

³³⁵ Trump v. Vance, 591 U.S. s.14.

³³⁶ Trump v. Vance, 591 U.S. s.16.

³³⁷ Trump v. Vance, 591 U.S. s.17.

³³⁸ Trump v. Vance, 591 U.S. s.17.

varmıştır. Ayrıca her iki kararda da başkanın dokunulmazlığa sahip olduğu iddiası, ceza soruşturması tebligatları yönünden değerlendirilmiştir. Ancak Yüksek Mahkeme, başkana ceza davası açılması veya kovuşturma aşamasındaki işlemler yönünden başkanın dokunulmazlığına ilişkin herhangi görüş belirtmemiştir. Bu nedenle ABD’de Yüksek Mahkeme içtihatları da başkana ceza davası açılıp açılmayacağını netleştirmemiştir. Dolayısıyla başkanın ceza devalarına karşı dokunulmazlığının olup olmadığı halen daha tartışmaya açıktır.³³⁹

Netice itibariyle başkanın adi suçları bakımından sorumluluğu hukuk devletin bir gereğidir. Her ne kadar Güney Amerika’daki on devlette başkanın adi suçlarından ötürü “*impeachment*” prosedürü kapsamında yargılanacağı düzenlenmişse de başkanın adi suçlarından ötürü ceza mahkemelerinde yargılanması hukukun üstünlüğü bakımından daha yerinde bir uygulamadır. Çünkü ilgili devletlerde “*impeachment*” yargılamasının, ceza yargılamasından farklı bir niteliğe sahip olması düşünöldüğünde, başkanın işlemiş olduğu fiilden ötürü ceza yargılamasına tabi olması daha yerindedir. Çünkü bu devletlerin genelinde yargılama senato tarafından yapılmakta ve genellikle siyasi saiklerle hareket edilmektedir. Bu durum başkanın adil yargılanma hakkına da zarar vermektedir. Ayrıca “*impeachment*” mekanizması sonucu belli olmayan ve nadir olarak başvurulan bir yargılama olduğundan, başkanın bütün suçlarının “*impeachment*” yargılamasına tabi olması, görevde olan başkanın hesap verebilirliğinin önüne geçmektedir.

Ancak anayasalarda başkanın adi suçlarının “*impeachment*” kapsamında düzenlenmediği ve dokunulmazlığa ilişkin hüküm bulunmadığı devletlerde ise başkanın sistem içerisindeki eşsiz konumu dolayısıyla onun görevi süresince ceza işlemlerine maruz kalmaması ileri sürölebilir. Çünkü başkanlık sisteminde, başkanlık

³³⁹ Başkanın dokunulmazlığa sahip olmayarak normal mahkemelerde yargılanabilmesi, literatürdeki bazı yazarlar tarafından başkanın hesap verebilirliğinin ve denetiminin bir parçası olarak görölmektedir. Dahası başkanın dokunulmazlığa sahip olduğu argümanı, demokratik yönetimin temel dayanağı olan hukukun üstünlüğü kavramının karşıtı olarak görölmektedir. Bkz.: Finkelstein, Painter, “Presidential Accountability and the Rule of Law: Can the President Claim Immunity if He Shoots Someone on Fifth Avenue?”, s. 97; Diğer taraftan görevdeki başkana veya herhangi bir kamu görevlisine ceza davası açılması, onun görevden alınmasını gerektirmemektedir. Bkz.: Finkelstein, Painter, “Presidential Accountability and the Rule of Law: Can the President Claim Immunity if He Shoots Someone on Fifth Avenue?”, s. 108.

makamı, yürütme organının kendisi olup görevdeki başkanın, görevi süresince yargının müdahalelerinden korunması gerekmektedir. Böylece mahkemelerin aktivist bir tutum sergileyerek yürütmeyi istikrarsızlaştırmasının önüne geçilebilir.

(2) Başkanın “*Impeachment*” Sorumluluğunu Doğuran Fiilleri

“*Impeachment*” yargılamasının en tartışmalı tarafı, başkanın hangi fiillerinin bu yargılamaya tabi olacağıdır. Çünkü “*impeachment*”, ceza yargılamasının ötesinde kendine özgü (*sui generis*) bir yargılamadır. Başkanın bir fiili, ceza hukuku kapsamında suç teşkil etse de “*impeachment*” yargılamasının konusu olmayabilir. Anayasalardaki “*impeachment*” hükümleri incelendiğinde, başkanın suçlanmasına sebep olan bazı fiiller, ceza hukukundaki suçun oluşmasına sebep olan fiillerden daha geniş bir anlama gelmektedir.

Anayasalarda başkanın “*impeachment*” prosedürüyle yargılanmasına neden olan fiilleri iki grupta incelenebilir. Başkanın “*impeachment*” ile yargılanmasına neden olan birinci gruptaki fiilleri, kanuna göre suç teşkil eden fiillerdir. Buna göre, başkanın görevini yerine getirirken işlemiş olduğu suçlar;³⁴⁰ vatana ihanet;³⁴¹ rüşvet;³⁴² gasp;³⁴³ zimmete para geçirme veya yasadışı zenginleşme;³⁴⁴ seçim suçları;³⁴⁵ kabahatler;³⁴⁶ siyasi veya ahlaki gerekçelerle soykırım, işkence, kişileri zorla kaybetme, adam kaçırma veya adam öldürme³⁴⁷ gibi kanunlarda suç olarak tanımlanabilecek fiiller, “*impeachment*” yargılamasına neden olan birinci gruptaki fiilleri oluşturmaktadır. Bu suçlardan dolayı başkanın suçlanması, en azından fiilin tespiti ve yorumu bakımından daha kolay olmakta ve “*impeachment*”ın siyasi bir prosedür olarak algılanmasını zorlaştırmaktadır.

³⁴⁰ Arjantin (AY. 53), Bolivya (AY. 184/I-4), Kolombiya (AY. 175/I-2), Paraguay (AY. 225/I), El Salvador (AY. 236/I),

³⁴¹ Meksika (AY. 108/2), ABD (AY. Madde II, Bölüm 4)

³⁴² ABD (AY. Madde II, Bölüm 4); Ekvador (AY. 129/I-2)

³⁴³ Ekvador (AY. 129/I-2),

³⁴⁴ Ekvador (AY. 129/I-2),

³⁴⁵ Meksika (AY. 108/2), Kosta Rika (AY. 149/I-2), Panama (AY. 191/I-2)

³⁴⁶ Kolombiya (AY. 175/I-2)

³⁴⁷ Ekvador (AY. 129/I-2),

İkinci gruptaki fiiller ise kanunlarda suç olarak tanımlanması zor olan ve kanunilik ilkesini karşılamayan, geniş bir şekilde yorumlanmaya müsait olan fiillerdir. Kötü performans;³⁴⁸ görevin ifasında ciddi yanlışlıklar;³⁴⁹ diğer ağır suçlar ve kabahatler;³⁵⁰ milletin onurunu veya güvenliğini ciddi şekilde etkileyen eylemler;³⁵¹ görevin ifasında açık ihmal, yetersizlik veya ehliyetsizlik nedeniyle ciddi şikayetler;³⁵² yönetimde doğru olmamak;³⁵³ bütçe yasasını ihlal etmek³⁵⁴ gibi fiiller de “*impeachment*” yargılaması kapsamında değerlendirilmektedir. Aşağıda Paraguay ve Brezilya’daki başarıya ulaşmış “*impeachment*” örneklerinde görüleceği üzere, son dönemde anayasalarda düzenlenmiş, ancak bir suç kapsamında değerlendirilemeyecek fiiller nedeniyle başkanların görevden alınması, “*impeachment*” yargılamasının politik bir araca dönüştüğü yönündeki iddiaları artırmıştır. Bu başlık altında son dönemdeki üç “*impeachment*” vakası incelenecektir. Bunlardan Brezilya ve Paraguay’dakiler başarılı “*impeachment*” örneklerini teşkil ederken ABD’deki başarısız bir “*impeachment*” örneğini teşkil etmektedir.

Brezilya’da Dilma Rousseff, 2014 yılındaki başkanlık seçimlerini tekrardan kazanmıştır.³⁵⁵ Ancak seçimlerden sonra, Dilma Rousseff’in başkan olmadan önce yöneticilerinden biri olduğu Brezilya Devlet Petrolleri şirketiyle bağlantılı olan ve “*operasyon oto yıkama*” olarak bilinen büyük yolsuzluk skandalı patlak vermiştir.³⁵⁶ Rousseff, yolsuzlukla ilgili doğrudan ilişkisine dair herhangi bir kanıt bulunmamasına rağmen partisinin süreci başarısız şekilde yönetmesinden dolayı bu yolsuzluk eylemlerinden kamuoyu önünde sorumlu tutulmuştu.³⁵⁷ Başkanın partisinin yolsuzluk algısı arttıkça, halkın da iktidara olan hoşnutsuzluğu artmış ve başkana muhalif olan

³⁴⁸ Arjantin (AY. 53), Paraguay (AY. 225/1), Honduras (AY. 234/1).

³⁴⁹ Dominik (AY. 83/I-1).

³⁵⁰ ABD (AY. Madde II, Bölüm 4), Uruguay (AY. 93)

³⁵¹ Şili (AY. 52/I-2-a).

³⁵² Honduras (AY. 234/1).

³⁵³ Brezilya (AY. 85/1-V),

³⁵⁴ Brezilya (AY. 85/1-VI),

³⁵⁵ Ancak 2014 seçimlerinden sonra Brezilya o döneme kadarki en çok partinin yer aldığı parçalanmış bir Kongre yapısına sahip olmuştur. Oysa Brezilya siyasetinde hükümetin başarısı yasama ve yürütme arasındaki ilişkilere bağlı olup Rousseff’in Kongre ile iyi bir ilişki kurması zor gözükmekteydi. Bkz.: Felipe Nunes, “Impeachment, Political Crisis And Democracy in Brazil”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 37, No. 2, 2017, s. 285.

³⁵⁶ Ginsburg, Huq, Landau, “The Comperative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 96.

³⁵⁷ Nunes, “Impeachment, Political Crisis And Democracy in Brazil” s. 286.

kesim onu indirme girişimlerine başlamışlardır. Nihayetinde 2015 yılının sonuna doğru Rousseff yönetimi, Kongre’den izin almadan sosyal programlara doğrudan fon tahsisinde bulunmuştur.³⁵⁸ Bunun üzerine, bir vergi mahkemesi, Kongre’den izin alınmayarak yapılan fon tahsisinin hukuka aykırı olduğuna karar vermiştir. Sonrasında ise birçok yazar tarafından partizan motivasyonla başlatıldığına inanılan “*impeachment*” yargılaması başlamıştır.³⁵⁹

Brezilya’da “*impeachment*” prosedürünün anayasal yapısı incelendiğinde, Brezilya Anayasası’nda başkanın “*impeachment*” yargılanması bakımından adi suçları ve göreviyle ilgili suçları arasında ayırım yapılmıştır. Başkan, adi suçlarından dolayı Temsilciler Meclisinin “*impeachment*” önerisini kabul etmesinden sonra, Yüksek Mahkeme’de yargılanmaktayken, Anayasanın 85. maddesinde düzenlenen göreviyle ilgili suçlar bakımından Temsilciler Meclisinin “*impeachment*”ı kabul etmesiyle Senato’da yargılanmaktadır. Ancak Anayasanın 85. maddesindeki “*impeachment*” nedenleri, suç düzenlemesinin oldukça ötesinde geniş bir kategoride düzenlenmiştir. İlgili hükümler, ceza hukukundaki suç düzenlemesinden ziyade, siyasal nitelikte hükümler ihtiva etmektedir.³⁶⁰ Rousseff aleyhindeki temel iddia ise Kongrenin izni olmadan kamu parasının dağıtılmasıdır. Bu işlemin, “*impeachment*” yargılamasına neden olmasının anayasal dayanağı ise Anayasanın 85/1-VI maddesinde düzenlenen “*bütçe yasasına*” karşı suçlardır.³⁶¹

2016 yılında Temsilciler Meclisinde Rousseff hakkındaki iddia, 367 oyla kabul edilmiş ve “*impeachment*” yargılanması için Senato’ya gönderilmiştir.³⁶² Senato, ilk olarak başkanın tedbir amacıyla 180 gün boyunca makamı bırakmasını oylamış ve oylamanın kabul edilmesiyle başkan yardımcısı Michel Temer başkanlık görevine vekaleten başlamıştır. Daha sonrasında Senato, yapmış olduğu yargılama neticesinde

³⁵⁸ Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 96;

³⁵⁹ Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 96; Brezilya’da başkan ile ilgili ikinci başarılı “*impeachment*” yargılaması Rousseff’inki olmuştur. Bkz.: Alexandra Rattinger, “The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States”, **University of Miami Inter-American Law Review**, Vol. 49, s. 130.

³⁶⁰ Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 97.

³⁶¹ Rattinger, “The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States”, s. 130

³⁶² Nunes, “Impeachment, Political Crisis And Democracy in Brazil” s. 287.

61 oyla Rousseff'in görevden alınmasına karar vermiştir.³⁶³ Ancak Rousseff'in sekiz yıl boyunca siyasal haklardan yasaklı olmasına ilişkin yaptırım, Senatoda yeterli çoğunluk sağlanamadığından kabul edilmemiştir.³⁶⁴

Paraguay'da ise Başkan Fernando Lugo'nun 2012 yılında Kongre tarafından görevden alınması, başkanın suçluluğuna ya da ağır kabahatli olmasına dayandırılmasının zor olduğu vakalardan bir değerini teşkil etmektedir.³⁶⁵ Paraguay'daki "impeachment" prosedürüne ilişkin hükümler incelendiğinde Anayasanın 225. maddesinde "*başkan... görevlerindeki kötü performansından (mal desempeño), görevlerini yerine getirirken işlemiş olduğu suçlarından veya adi suçlarından sadece siyasal yargılamaya (political trial) maruz kalabilir*" hükmü yer almıştır. Görüldüğü üzere, ilgili maddede başkanın görevini yerine getirirken kötü performans sergilemesinden dolayı "impeachment" yargılamasına maruz kalacağı açıkça düzenlenmiştir.

Lugo'nun "impeachment" ile yargılanmasına neden olan önemli olaylardan biri, çiftçilerin yasadışı şekilde edindikleri arazilerdeki hak iddiaları nedeniyle polisin yapmış olduğu müdahale neticesinde ikisi polis olmak üzere, onyediyi kişinin ölmesidir.³⁶⁶ Lugo'ya karşı suçlama, esas olarak bu olay üzerine odaklansa da bundan ayrı, dört olay daha başkanın kötü performansının delilleri olarak gösterilmiştir.³⁶⁷

³⁶³ Nunes, "Impeachment, Political Crisis And Democracy in Brazil" s. 287.

³⁶⁴ Ginsburg, Huq, Landau, "The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment", s. 98.

³⁶⁵ Ginsburg, Huq, Landau, "The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment", s. 102; Buna göre Lugo, başkanlık seçimlerinde basit çoğunluk sistemini benimsemiş olan Paraguay'da diğer yedi parti ittifakıyla beraber 2008 yılında başkanlık seçimini kazanmıştır. Başkanlık seçiminde en büyük muhalefet partisi olan Liberal Parti'nin desteğini almak için Federico Franco başkan yardımcısı olarak aday gösterilmiştir. Bkz.: Leiv Marsteintredet, Mariana Llanos, Detlef Nolte, "Paraguay And The Politics of Impeachment", **Journal of Democracy**, Vol. 24, No. 4, 2013, s. 112; Başkan ve başkan yardımcısı yakın olmamakla beraber, liberallerin, başkanın yerine başkan yardımcısı Franco'yu geçirmeye çalıştıklarına dair söylentiler ortaya çıkmıştır. Ayrıca Lugo, başta toprak reformu olmak üzere, başlangıçtaki iddialı siyasi ve ekonomik programlarının çoğunu uygulayamamıştır. Bu durum onun halk nezdinde olan popülaritesinin hızla düşmesine sebep olmuştur. Bkz.: Ginsburg, Huq, Landau, "The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment", s. 102; Dahası başkan, Kongre desteğinden yoksun olup önemli yasal düzenlemeleri, bölünmüş parti yapısı nedeniyle Kongreden geçirmeyi de başaramamıştır. Bkz.: Marsteintredet, Llanos, Nolte, "Paraguay And The Politics of Impeachment", s. 112.

³⁶⁶ Marsteintredet, Llanos, Nolte, "Paraguay And The Politics of Impeachment", s. 113.

³⁶⁷ Bkz.: Ginsburg, Huq, Landau, "The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment", s. 103.

Temsilciler Meclisi 21 Haziran 2012’de yapmış olduğu oylamada 76-1 oyla “*impeachment*” sürecini başlatmış ve hemen ertesi gün Senato yapmış olduğu oylamada 39-4 oyla Lugo’yu suçlu bulmuştur.³⁶⁸ Böylece Senatonun üye tam sayısının üçte ikisi kolaylıkla sağlanmış, Lugo başkanlık görevinden alınmıştır.³⁶⁹ Başkan Yardımcısı Franko, başkan olarak dönem sonuna kadar görev yapmıştır.

Lugo taraftarları söz konusu yargılamanın “*due process*”ten yoksun olduğunu ve yargılamanın kurumsal bir darbe olduğunu ileri sürmüşlerdir.³⁷⁰ Başkanın bu kadar hızlı şekilde görevden alınmasına ilişkin olarak bazı devlet yöneticilerinden ve uluslararası toplumdan da tepki gelmiştir.³⁷¹ Örneğin, Amerika Kıtası İnsan Hakları Komisyonu, başkanın bu kadar hızlı bir şekilde görevden alınmasının “*kabul edilemez*” ve “*son derece şüpheli*” olduğunu belirtmiştir.³⁷² Paraguay’da “*impeachment*” prosedürünün suç soruşturmasından ziyade politik araç olarak kullanıldığını düşündürten neden, anayasadaki “*kötü performans*” kavramı gibi muğlak bir kavramın kullanılması kadar, Lugo’nun yargılama süresinin kısıtlıdır.

Başkanların “*impeachment*” prosedürüyle yargılanmasına ilişkin son örneğimiz ABD’de Donald Trump’ın, Kongre tarafından suçlanmasıdır. Trump, biri görev esnasında diğeri ise görevi sona erdikten sonra olmak üzere iki kez “*impeachment*” yargılamasına maruz kalmıştır. Trump, bu yargılamaların ikisinde de Senatoda üçte ikilik çoğunluk sağlanamadığı için aklanmıştır. Bu bakımdan Trump hem iki kez “*impeachment*” yargılamasına maruz kalmasıyla hem de bu

³⁶⁸ Marsteintredet, Llanos, Nolte, “Paraguay And The Politics of Impeachment”, s. 110; Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 103.

³⁶⁹ Lugo, kendi koalisyonunun çoğu dahil olmak üzere, neredeyse meclisteki tüm siyasi desteğini ve popülaritesini kaybettiği için görevden alınmıştır. Örneğin, koalisyonun büyük ortaklarından olan Liberal Parti, “*impeachment*” süreci başlamadan hemen önce kabineden toplu olarak istifa etmiştir. Aslında Paraguay’daki bu “*impeachment*” süreci, yasamanın güvensizlik oyuyla başkanı görevden alması şeklinde işlemiştir. Benzer şekilde Brezilya’da görüldüğü üzere, suç işlediği iddiası, Kongre çoğunluğunun başkanları görevden almak için kullandığı bir araçtır. Bu bağlamda Paraguay’daki “*impeachment*” uygulaması, en açık bir biçimde başkan ile Kongre arasındaki siyasi kilitlenmenin aşılabilmesi için kullanılan bir yöntem olarak gösterilebilir. Bkz.: Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 105.

³⁷⁰ Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 104.

³⁷¹ Marsteintredet, Llanos, Nolte, “Paraguay And The Politics of Impeachment”, s.114-116.

³⁷² Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 104.

yargılamalardan birinin görevinin sona ermesinden sonra olmasıyla ABD tarihindeki ilk başkandır.³⁷³

Trump'ın yargılanmasına geçmeden önce, ABD Anayasası'ndaki “*impeachment*” hükümleri kısaca değinilecektir. ABD’de başkanın “*impeachment*” ile yargılanmasına sebep olan fiilleri, Anayasanın II. maddesinin 4. bölümünde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; “*Başkan...vatana ihanet, rüşvet veya diğer ağır suçlar ve kabahatlerden suçlanır ve mahkûm olursa görevinden alınır*”. Bu hükümde başkanın “*impeachment*” prosedürüyle yargılanması için vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve kabahatler olmak üzere üç fiili sayılmıştır.

Başkanın “*impeachment*” ile yargılanmasına neden olan fiillerden iki tanesi suç olarak tanımlanabilir niteliktedir.³⁷⁴ Buna göre vatana ihanet kavramı, Anayasa’da açık şekilde tanımlanmıştır. Anayasa madde III, bölüm 3’te vatana ihanet kavramı “*Birleşik Devletler’e...savaş açmak ya da onların düşmanlarına yardım ve yataklık etmek suretiyle düşmanlarının tarafında yer almak...*”³⁷⁵ şeklinde suç olarak tanımlanmıştır. Diğer taraftan rüşvet suçu bakımından değerlendirme yapıldığında, ABD’de rüşvetin tanımı Türk hukukundan farklı değildir.³⁷⁶ Bu bağlamda rüşvet almakta, vermekte suçtur.³⁷⁷

Başkanın “*impeachment*” ile yargılanmasına neden olan “*diğer ağır suçlar ve kabahatler*” ise geniş bir kategoride değerlendirilmektedir.³⁷⁸ “*Diğer ağır suçlar ve kabahatler*” kavramının içerisine başkanın kanunlarda suç olarak tanımlanan fiillerinden ayrı olarak, herhangi suç kapsamında olmayan fiilleri girmektedir.³⁷⁹ Yani

³⁷³ Türker Ertaş, “Amerikan Siyasi Tarihinde Başkanların Impeachment Usulü ile Suçlandırılması: Johnson, Nixon, Clinton ve Trump Örnekleri Üzerinden Anayasal Bir İnceleme”, **SDÜHFD**, C. 12, S. 1, 2022, s. 63

³⁷⁴ Charles L. Black, **Impeachment A Handbook**, London, Yale University Press, 1974, s. 33; Gerhardt, **The Federal Impeachment Process**, s. 105.

³⁷⁵ Şahin, **Kamu Hukuku Perspektifinden Impeachment**, s. 133.

³⁷⁶ Şahin, **Kamu Hukuku Perspektifinden Impeachment**, s. 141.

³⁷⁷ Black, **Impeachment A Handbook**, s. 26.

³⁷⁸ Gerhardt, **The Federal Impeachment Process**, s. 107; Black, **Impeachment A Handbook**, s. 2

³⁷⁹ Rattinger, “The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States”, s. 136.

başkanın fiili, suç oluşturmaya da başkan “*impeachment*” yargılamasına maruz kalabilir.³⁸⁰

“*Diğer ağır suçlar ve kabahatler*” bakımından “*impeachment*” prosedürünün politik bir yargılama olduğu fikri ilk olarak Alexander Hamilton tarafından ileri sürülmüştür.³⁸¹ Hamilton’ın, 65. federalist metinde belirttiği üzere “*impeachment*” yargılamasının alanına “...kamu görevlilerinin uygunsuz hareketleri, yani başka bir deyişle, kamusal güvenin istismarı ya da ihlali girmektedir. Duruma uygun özel bir yerindele adına politik denilebilecek eylemlerdir bunlar, çünkü çoğunlukla doğrudan toplumun kendisine verilen zararlarla ilgilidir”.³⁸² Bu görüşe göre “*impeachment*” prosedürü, başkanın kendisine verilen yetki, görev ve sorumluluklarını yerine getirmesinde yetersiz kalıp kalmadığının denetimidir.³⁸³ Bu yüzden ABD’de “*diğer suçlar ve kabahatler*” kavramı, sadece ceza verilmesi gerektiren suçlarla ve diğer kanunların ihlal edilmesiyle sınırlandırılmaz.³⁸⁴

Anayasa’daki hükümler, Trump’ın “*impeachment*” yargılaması çerçevesinde değerlendirildiğinde, Temsilciler Meclisinin Trump’ı 2019 yılında ilk kez suçlamasının nedeni “*görevi kötüye kullanma*” (*abuse of power*) ve “*Kongreye engel olma*” (*Obstruction of Congress*) eylemlerinin işlenmesidir.³⁸⁵ İlk olarak görevin kötüye kullanılması bakımından temel iddia, Trump’ın 2020 ABD başkanlık seçimlerinde tekrardan başkan olabilmek için yabancı bir hükümetin müdahalesini

³⁸⁰ Stephen M. Griffin, “Presidential Impeachment in Tribal Times: The Historical Logic of Informal Constitutional Change”, **Connecticut Law Review**, Vol. 51, No. 2, 2019, s. 420; “*Impeachment*” yargılaması bakımından ABD Anayasası’nda geçen “*ağır suçlar ve kabahatler*” terimleri muğlaklık yaratmaktadır. Trump, daha önceki başkanlar gibi, bu kavramların sadece yasayla tanımlanmış suçları kapsadığını ileri sürmüştür. Ayrıca Anayasa hem “*impeachment*” hem de mahkûmiyet bakımından özel bir delillendirme standardı oluşturmada başarısız olmuştur. Bkz.: Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 84-85.

³⁸¹ Gerhardt, **The Federal Impeachment Process**, s. 107.

³⁸² Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, **Federalist Yazılar**, (çev. Tolga Şirin ve Necdet Umut Orcan), İstanbul, Runik Kitap, 2021, s. 449.

³⁸³ ABD’de “*impeachment*” bir ceza yargılaması olarak değil, siyasal prosedür olarak anlaşılmaktadır. Buna göre Senatonun ihanet, rüşvet veya diğer ağır suçlar ve kabahatler gibi suçlamalardan ötürü başkanı görevden almasına izin veren siyasal bir yoldur. Bkz.: Pérez-Liñán, **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**, s. 6.

³⁸⁴ Black, **Impeachment A Handbook**, s. 36-41.

³⁸⁵ The House Of Representatives, “Articles of Impeachment Against Donald John Trump”, **House Resolution 755**, <https://www.congress.gov/116/bills/hres/755/BILLS-116hres755enr.pdf>, (Çevrimiçi: 18/11/2022).

talep etmesidir.³⁸⁶ Buna göre, Trump, başkanlık yetkisini kullanarak Ukrayna hükümetinden 2020 başkanlık yarışında rakibi olarak gördüğü eski başkan yardımcısı Joseph R. Biden’a karşı kullanabileceği bilgileri, soruşturma yoluyla toplatması ve kamuoyuna duyurması talebinde bulunmuştur. Bunun için Ukrayna hükümetine baskı yapmış ve baskı aracı olarak da Kongre tarafından Ukrayna’ya verilmesi için onaylanmış olan 391 milyon dolarlık askeri ve güvenlik amaçlı yardımı kullanmıştır.³⁸⁷ İkinci iddia ise Trump’ın, hakkındaki görevi kötüye kullanma iddialarının Temsilciler Meclisi tarafından araştırılmasını, başkanlık gücünü kullanarak engellemesidir. Buna göre Trump, hukuki bir dayanağı veya mazereti olmaksızın, yürütme organının içerisinde bulunan ajans, ofis ve yetkililerin kendisi hakkındaki soruşturma ile ilgili bilgi ve belge sunmalarına engel olmuştur.³⁸⁸

Temsilciler Meclisi, Trump’ın bu fiillerini “*diğer ağır suçlar ve kabahatler*” altında değerlendirerek “*impeachment*” soruşturmasını başlatmıştır. Ancak Trump tarafı, Temsilciler Meclisi tarafından yapılan suçlamanın temelini oluşturan “*görevi kötüye kullanma*” fiiliyle açıkça kanunların ihlal edilmediğini ve özellikle bir suç iddiasının olmadığını iddia etmekteydi.³⁸⁹ Buna rağmen Temsilciler Meclisi, Trump hakkındaki “*impeachment*” soruşturmasını kabul etmiştir. Görevin kötüye kullanılması iddiası, 230 oyla, Kongrenin engellenmesi iddiası, 229 oyla kabul edilerek yargılama için Senato’ya gönderilmiştir.³⁹⁰ Senatoda yapılan yargılama neticesinde “*impeachment*” yargılamasının başarılı olması için gerekli olan üçte ikilik çoğunluk sağlanamamıştır. Senatoda Trump’ın görevini kötüye kullandığına dair suçlama, 52 oyla, Kongreyi engellendiğine dair suçlama ise 53 oyla reddedilmiştir.³⁹¹

Trump’ın ikinci kez suçlanması’nın nedeni ise dünyada yankı uyandıran “*Capitol*” baskınından kaynaklanmaktadır. Trump, 2020 başkanlık seçimlerini

³⁸⁶ The House Of Representatives, “Articles of Impeachment Against Donald John Trump”.

³⁸⁷ The House Of Representatives, “Articles of Impeachment Against Donald John Trump”.

³⁸⁸ The House Of Representatives, “Articles of Impeachment Against Donald John Trump”.

³⁸⁹ Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 113.

³⁹⁰ Ertaş, “Amerikan Siyasi Tarihinde Başkanların Impeachment Usulü ile Suçlandırılması: Johnson, Nixon, Clinton ve Trump Örnekleri Üzerinden Anayasal Bir İnceleme”, s. 68.

³⁹¹ Ertaş, “Amerikan Siyasi Tarihinde Başkanların Impeachment Usulü ile Suçlandırılması: Johnson, Nixon, Clinton ve Trump Örnekleri Üzerinden Anayasal Bir İnceleme”, s. 68.

kaybettiğinin açıklanmasından sonra, yapmış olduğu mitingde seçime hile karıştığını iddia ederek halkı Kongre binasının bulunduğu “*Capitol*” önünde toplanmaya davet etmiştir. Sonrasında yaşanan olaylar nedeniyle Trump hakkında “*impeachment*” soruşturması açılmıştır.³⁹² Trump’ın fiili, yine Anayasa’daki “*diğer ağır suçlar ve kabahatler*” altında değerlendirilmiştir. Buna göre Trump, demokratik sistemi, başkanlık makamının barışçıl şekilde devredilmesini ve yürütme organının diğer organlar karşısındaki eşit statüsü prensibini ihlal etmiştir.³⁹³ Temsilciler Meclisinde kabul edilen iddianame Senatoda suçlanmaya yetecek çoğunluğu sağlayamadığı için Trump, bu “*impeachment*” yargılanmasından da aklanmıştır.

(3) “*Impeachment*”ın Kurumsal Mekanizmaları ve Niteliği

Devletlerin anayasaları incelendiğinde “*impeachment*” yargılamasına ilişkin farklı mekanizmaların benimsendiği görülmektedir. Öğretide de kabul edilen yasama modeli, yargısal model ve karma model olmak üzere üç çeşit “*impeachment*” prosedürü bulunmaktadır.³⁹⁴ Bu bağlamda başkanın “*impeachment*” ile yargılanmasına neden olan eylemleri ve “*impeachment*” mekanizmalarından yola çıkılarak, bu yargılamanın niteliğinin tespiti yapılmaya çalışılacaktır. Baştan ifade edelim ki “*impeachment*” prosedürü bir yargılamadır, ancak ceza yargılaması değildir.

“*Impeachment*”, kurumsal olarak farklı bir mekanizma olsa da ceza yargılaması süreciyle benzer özellikler göstermektedir. ABD’de görüldüğü üzere,

³⁹² The House Of Representatives, “Articles of Impeachment Against Donald John Trump”, **House Resolution 32**.

<https://www.congress.gov/bills/117/congress/house/resolution/32/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22impeachment+trump%22%2C%22impeachment%22%2C%22trump%22%5D%7D&r=2&s=1>, (Çevrimiçi: 18/11/2022).

³⁹³ Ertaş, “Amerikan Siyasi Tarihinde Başkanların Impeachment Usulü ile Suçlandırılması: Johnson, Nixon, Clinton ve Trump Örnekleri Üzerinden Anayasal Bir İnceleme”, s. 70.

³⁹⁴ Pérez-Liñán, **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**, s. 134; Ekinci, **Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercihi Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri**, s. 513; Çelik, **Başkanlık Sistemlerinde ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu**, s. 75-70.

Yasama Modeli: ABD (AY. Arjantin (AY. 53, 57, 59, 60), Şili (AY. 52/1-2,3,5,6, 53/1-1), Ekvador (AY. 120/1-10, 129/1,2,3,4), Paraguay (AY. 225) Peru (AY. 99, 100), Uruguay (AY. 93, 102, 103), Dominik Cumhuriyeti (AY. 80/1-1, 83/1-1), Honduras (AY. 234), Guatemala (AY. 165/1-h,i), Panama (AY. 160, 191), Meksika (AY. 108, 110, 111).

Yargısal Model: Bolivya (AY. 161/1-7, 185/4), Kosta Rika (AY. 121/1-9, 149, 151), Venezuela (233/1, 266/1-2), El Salvador (AY. 236, 237), Nikaragua (AY. 130/5,6).

Karma Model: Brezilya (AY. 86), Kolombiya (AY. 175/1-1,2,3,4, 178/1-3, 235/1-2,4).

Temsilciler Meclisi, bir savcı gibi soruşturma yapmakta ve soruşturma neticesinde iddianame kabul edilerek yargılama için Senato'ya gönderilmektedir. Senato, yargılamayı yaparak başkan hakkında hüküm vermektedir.³⁹⁵ Ayrıca çalışma kapsamındaki bütün devletlerde “*impeachment*” soruşturması meclis tarafından başlatılmaktadır. Eğer çift yapılı bir meclis söz konusuysa genellikle “*impeachment*” soruşturması temsilciler meclisinde başlatılmakta, yargılama ise senatoda yapılmaktadır. Tek yapılı bir meclis söz konusu olduğunda ise “*impeachment*” soruşturması mecliste başlatılmakta, yargılama ise yüksek mahkemede yapılmaktadır. Ancak tek yapılı meclislerde bu durumun aksine düzenlemeler söz konusu olabilmekte ve meclis hem soruşturmayı hem de yargılamayı tek başına yapabilmektedir.

Bazı anayasalarda temsilciler meclisinin “*impeachment*” soruşturmasını kabul etmesi bakımından nitelikli çoğunluk aranabilmektedir.³⁹⁶ Herhangi nitelikli sayı belirtilmeyen devletlerde ise “*impeachment*” soruşturmasının kabulü meclisin genel karar alımına göre yapılmaktadır. Örneğin, ABD’de Temsilciler Meclisinin basit çoğunluğunun olumlu oyu, “*impeachment*” soruşturmasının kabulü için yeterli olmaktadır.³⁹⁷ Yargısal mekanizmayı benimsemiş olan El Salvador’da ise meclis, suçlamaları basit çoğunluk ile onaylar ve başkanı görevden uzaklaştırır, ancak başkanın yargılanması bir temyiz mahkemesi (*Camara de Segunda Instancia*) tarafından yürütülür. Bu mahkemenin kararı, Yüksek Mahkemenin bir dairesi tarafından bozulabilir ve bu karar da bir bütün olarak Yüksek Mahkeme tarafından gözden geçirilebilir.³⁹⁸

Meclis tarafından “*impeachment*” soruşturmasının kabul edilmesiyle yargılama aşamasına geçilmektedir. Devletlerin anayasal tercihlerine göre

³⁹⁵ Cass R. Sunstein, **Impeachment A Citizen’s Guide**, London, Harvard University Press, 2014, s. 16.

³⁹⁶ Örneğin, Şili’de (AY. 52/I-5) başkan hakkındaki “*impeachment*” soruşturmasının kabul edilebilmesi için Temsilciler Meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu gereklidir. Paraguay (AY. 225/2) ve Bolivya’da (AY.184/I-4) ise “*impeachment*” soruşturmasının kabul edilmesi mecliste hazır bulunanların üçte ikisinin olumlu oyuyla mümkün olmaktadır. Arjantin (AY. 53), Kosta Rika (AY. 121), Brezilya (AY. 86), Ekvador (AY. 120/I-10) ve Dominik Cumhuriyeti’nde (AY.83/I-1) “*impeachment*” soruşturmasının kabul edilebilmesi için meclis üye tam sayısının üçte ikisi olumlu oy kullanmalıdır.

³⁹⁷ Rattinger, “The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States”, s. 141.

³⁹⁸ Pérez-Liñán, **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**, s. 135.

“*impeachment*” yargılaması, meclis (çift yapılı meclislerde genellikle senatoda) veya yüksek mahkemede yapılabilmektedir. Brezilya ve Kolombiya’da ise yargılama yetkisi, başkanın eyleminin niteliğine göre değişiklik göstermektedir. Başkan adı suçlarından dolayı Yüksek Mahkeme’de yargılanırken, Anayasa’da belirtilen fiillerinden dolayı Senato önünde yargılanmaktadır.³⁹⁹ Ayrıca yargılama yetkisinin meclise verildiği devletlerde, başkan hakkındaki “*impeachment*” suçlamasının kabul edebilmesi için nitelikli çoğunluk aranabilmektedir.⁴⁰⁰

Başkanın “*impeachment*” yargılaması neticesinde suçlu bulunmasının yaptırımı nedir? “*Impeachment*” yargılamasının ilk düzenlendiği ABD Anayasası ve sonrasında bölgedeki diğer anayasalarda, başkan, suçlu bulunması ile görevden alınmaktadır.⁴⁰¹ Bununla beraber, ABD’de Yüksek Mahkeme, “*impeachment*” sürecini neredeyse tüm yargı denetimini engelleyen bir siyasal sorun olarak yorumlamıştır. Mahkeme, Anayasa’da “*impeachment*” yargılamasının, yalnızca Kongreye verilmesi nedeniyle “*impeachment*”a ilişkin başvuruları kabul edemeyeceğini belirtmiştir.⁴⁰² Ayrıca diğer bir yaptırım çeşidi, başkanın belli bir süre veya süresiz olarak kamusal görevlerde bulunmasının yasaklanmasıdır.⁴⁰³

³⁹⁹ Rattinger, “The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States”, s. 143.

⁴⁰⁰ Örneğin; Meksika’da (AY. 110/4) Senatonun başkanı “*impeachment*” ile suçlu bulabilmesi için oturumda hazır bulunan üyelerin üçte ikisinin olumlu oyu gerekmektedir, ABD (AY. I/3), Arjantin (AY. 53/I-1) ve Kolombiya’da (174/I-4) mevcut üyelerin üçte ikisinin oyu gerekmektedir. Şili (AY. 53/I-1), Brezilya, Ekvador (AY. 129/4), Paraguay (AY. 225/2), Uruguay (AY. 102), Dominik Cumhuriyeti (AY. 80/I-19) ve Guatemala’da (AY. 234/2) üye tam sayısının üçte ikisinin oyuyla başkan hakkındaki “*impeachment*” suçlaması kabul edilmektedir. Son olarak Honduras’ta (AY. 234/2) başkan hakkındaki suçlamanın kabul edilebilmesi için meclis üye sayısının dörtte üçünün kabulüne ihtiyaç vardır.

⁴⁰¹ Örneğin; ABD (AY. I/3), Arjantin (AY. 60), Şili (AY. 53/I-1), Brezilya (AY. 86/I-1), Ekvador (AY. 131/2), Kolombiya (AY. 175/I-2), Paraguay (AY. 225/2), Peru (AY. 100/1), Uruguay (AY. 102), Dominik Cumhuriyeti (AY. 80/I-2), Honduras (AY. 231/1), Panama (AY. 191/2), Meksika (AY. 110/3).

⁴⁰² Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 115. Örneğin, Paraguay’da Başkan Fernando Lugo görevden alınma kararına karşı, Yüksek Mahkemeye başvuruda bulunmuştur. Ancak Yüksek Mahkeme, görevden alma sürecinin yasama organına devredildiğini ve kendisinin müdahale için hiçbir dayanağının olmadığına belirterek başvuruyu reddetmiştir. Bkz.: Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 105.

⁴⁰³ Örneğin; ABD (AY. I/3), Arjantin (AY. 60), Şili (AY. 53/I-1), Brezilya (AY. 86/I-1), Kolombiya (AY. 175/I-2), Peru (AY. 100/1), Dominik Cumhuriyeti (AY. 80/I-2), Panama (AY. 191/2), Meksika (AY. 110/3).

Yukarıdaki bilgiler doğrultusunda “*impeachment*”, bir ceza yargılaması mıdır? Eğer ceza yargılaması değilse niteliği ve işlevi nedir? “*Impeachment*” prosedürü bir ceza yargılaması değildir.⁴⁰⁴ Bu iddia başlıca üç argümanla desteklenebilir. İlk olarak başkanın, “*impeachment*” yargılamasına neden olan fiilleri bağlamında değerlendirme yapıldığında, bu fiillerden bazıları ceza hukukundaki suçun oluşmasına sebep olan fiillerden daha geniş bir kategoriyi kapsamaktadır. Bu fiillerin suç olarak tanımlanması mümkün olmayıp bazıları daha çok politik hükümler ihtiva etmektedir. İkinci olarak yargılamayı yapan organ bakımından değerlendirme yapıldığında hem soruşturma hem de kovuşturma evresinde yasama organı üyeleri tarafından yargılama yapılması ve üyelerin hâkim vasfına sahip olmayarak politik çıkar gözetmesi bu iddiamızı desteklemektedir.

Üçüncü olarak yargılama neticesinde verilen karar üzerinden değerlendirme yapıldığında, başkanın “*impeachment*” yargılaması neticesinde suçlu bulunmasının yaptırımı, görevden alınması ve kamusal görev yapmaktan yasaklanmasıdır. Ancak anayasalarda başkanın fiilinin suç oluşturması durumunda, görevden alındıktan sonra yargılanacağı da hüküm altına alınmıştır. Hukuk devletinde adil yargılanma ilkesinin söz konusu olabilmesi için kişi, bir fiili dolayısıyla iki kez yargılanmamalıdır. “*Non bis in idem*” ilkesi gereği, “*impeachment*” yargılaması ile ceza yargılamasının nitelik olarak birbirinden farklı olması gerekmektedir.⁴⁰⁵ Sonuç olarak “*impeachment*” prosedürünün diğer hukuk, ceza, idari yargılama çeşitlerinden farklı olarak “*sui generis*” özellik arz ettiği ileri sürülebilir.

“*Impeachment*”, parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki güvensizlik önergesinden de farklı mekanizmadır. Siyaset bilimi bakımından değerlendirme

⁴⁰⁴ Brezilya Yüksek Mahkemesi, “*impeachment*” prosedürünü siyasal ve cezai sürecin birleşimi olarak tanımlamıştır. Bkz.: Rattinger, “The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States”, s. 142; ABD’de “*impeachment*”, Senatunun en az üçte ikisinin çoğunluğuyla ilgili kişiyi görevden aldığı ve tekrardan bu göreve gelmesinin engellendiği bir mekanizmadır. ABD’de “*impeachment*” ile bir suçtan dolayı cezalandırma mekanizmaları aynı değildir. Aslında “*impeachment*” yargılamasına neden olan eylemlerin hepsi suç oluşturmayabileceğinden başkan görevinden kanunlara göre bir suç işlememiş olsa da alınabilir. Ceza yargılaması ile “*impeachment*” prosedürü birbirinden ayrılmakta ve bunlar iki ayrı organa verilen farklı süreçleri temsil etmektedir. Bkz.: Finkelstein, Painter, “Presidential Accountability and the Rule of Law: Can the President Claim Immunity if He Shoots Someone on Fifth Avenue?”, s. 108.

⁴⁰⁵ ABD’de “*impeachment*” yargılamasının niteliğine ilişkin benzer argüman ileri sürülmektedir. Bkz.: Çelik, **Başkanlık Sisteminde Suçlama Usulü**, s. 81-83.

yapıldığında “*impeachment*”, güvensizlik mekanizması ile ceza yargılaması arasında bir yerde konumlandırılabilir. Çünkü “*impeachment*”, genellikle başkanların suç oluşturan veya suç oluşturmaya da devletin genel ideolojisine aykırı eylemlerinden dolayı işletilen yargılama çeşididir. Bu nedenle “*impeachment*”, ne tam olarak siyasi mekanizma ne de tam olarak cezai mekanizmadır.⁴⁰⁶

“*Impeachment*” prosedürünün işlevsel yönü üzerinden değerlendirme yapıldığında, ilgili mekanizma bir anlamda başkanlık sistemlerinde başkanın denetlenmesinin diğer bir aracıdır.⁴⁰⁷ Özellikle başkanlık sistemlerinde, başkanın belli bir dönem boyunca görevde kalması ve yasama organı tarafından görevden alınamaması nedeniyle seçimler ve “*impeachment*”, başkanın hesap verebilirliğini sağlayan başlıca iki araçtır.⁴⁰⁸ Yukarıda siyasi sorumluluk kısmında ifade edildiği üzere, seçimler başkanın siyasi sorumluluğu üzerinden denetim sağlarken, “*impeachment*” mekanizması başkanın hem suç oluşturan eylemleri hem de suç oluşturmaya bile, devletin temel ideolojisine aykırı veya görevi kötüye kullanma eylemlerinin denetiminde önemli rol oynamaktadır.

⁴⁰⁶ Ancak “*impeachment*”, son dönemde güvenoyu mekanizmasına dönüşmesi nedeniyle literatürde eleştirilere maruz kalmaktadır. Buna göre “*impeachment*” yargılaması her zaman başkanın bireysel olarak suç oluşturan davranışlarından ya da görevi kötüye kullanmadan kaynaklanmamaktadır. Son dönemde görüldüğü üzere, başkana olan halk desteğinin azaldığı ya da parlamentoda çoğunluğu sağlayamadığı durumlarda ortaya çıkan siyasi krizler, “*impeachment*” yargılamasına neden olabilmektedir. Örneğin, Brezilya ve Paraguay’da başkanların yetersiz kanıtlarla görevden alınması, “*impeachment*”ın siyasi bir araç olarak kullanıldığına örnek gösterilebilir. Bu örneklerde başkanın Anayasada düzenlenen bir eyleminden kaynaklı olarak görevden alınmasından ziyade, yönetme kabiliyetini yitirmiş olan zayıf başkanların devrilmesi aracı olarak kullanılmaktadır. Bkz.: Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 89; Brezilya’da Rousseff’in “*impeachment*”a maruz kalmasının işlediği suçtan veya görevi kötüye kullandığından kaynaklandığını ileri sürmek de oldukça zordur. Bu yüzden Rousseff taraftarları bunu bir darbe olarak tanımlamışlardır. Bkz.: Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 100.

⁴⁰⁷ Sunstein, **Impeachment A Citizen’s Guide**, s. 2; Örneğin, 1988 Brezilya Anayasası’nda zayıf bir yürütme organı oluşturularak yasama ve yargı organları güçlendirilmiştir. Anayasa ile demokratik bir sistem oluşturulmuş ve yürütme organının denetimi bakımından çok fazla anayasal araçlar sağlamıştır. Bkz.: Keith S. Rosenn, “Separation of Powers in Brazil”, **Duquesne Law Review**, Vol. 47, 2009, s. 850. Böylece Brezilya Anayasası’nda başkanın hesap verebilirliği araçlarından biri olarak “*impeachment*” prosedürü tasarlanmıştır. 1988 Anayasası sonrasında demokrasiye geçilmesiyle beraber seçimle gelen Başkan Collor de Mello “*impeachment*” yargılaması ile görevden alınmıştır. Bkz.: Rattinger, “The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States”, s. 142; Ayrıca şunu ifade edelim ki Brezilya’da başka bir “*impeachment*” prosedürüne maruz kalan Fernando Collor, “*impeachment*” süreci tamamlanmadan istifa etmesine rağmen Senato yargılamaya devam etmiş ve 76-3 oyla suçlamayı kabul etmiştir. Bkz.: Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 100.

⁴⁰⁸ Sunstein, **Impeachment A Citizen’s Guide**, s. 30-31.

Bununla birlikte, “*impeachment*”, başkanın hesap verebilirliği bakımında sık başvurulmuş mekanizma değildir. Örneğin, günümüze kadar ABD’de üç başkan “*impeachment*” ile suçlanmış, ancak bunların hiçbiri başarılı olmamıştır.⁴⁰⁹ Güney Amerika’da ise 1978’den sonra, demokratik yönetime geçilmesiyle beraber toplamda altı tane başarılı “*impeachment*” prosedürüyle başkanlar görevden alınmıştır.⁴¹⁰ Görüldüğü üzere, “*impeachment*” oldukça nadir başvurulmuş bir denetim aracıdır. Dolayısıyla Sunstein, “*impeachment*”ı demoklesin kılıcı olarak tanımlamıştır. “*Kılıcın önemi, saplanmasıyla ziyade asılı kalmasıdır*”.⁴¹¹

Başkanlık sistemlerinde denetim aracı olan “*impeachment*” yargılamasının iki olumsuz yönü bulunmaktadır. İlk olarak meclisteki oylamalarda genellikle üçte iki çoğunluk aranması ve siyasi bir prosedür olmamasından dolayı nadir başvurulmuş bir mekanizmadır. Özellikle Güney Amerika’da “*impeachment*” prosedürüne başvurulması, 1978 sonrasındaki demokrasi dalgasından sonra mümkün olmuştur. Bunun sebebi bölgede başkanların anayasa dışı yöntemlerle görevden alınmasının önüne geçilmek istenmesidir. Ancak sonraki süreçte bu durum, “*impeachment*” prosedürünün güvenoyu mekanizması gibi kullanılmasına neden olmuştur. İkinci olarak ise “*impeachment*” neticesinde başkanın görevden alınmasıyla beraber başkan yardımcısı, başkan olduğu için sistem tam olarak resetlenememektedir. Örneğin, Brezilya’da Rousseff’den sonra Temer zayıf ve sevilmeyen bir başkan olarak iki buçuk yıl daha görev yapmıştır.⁴¹²

b. Başkan Yardımcılarının Cezai Sorumluluğu

Başkan yardımcısının eylem ve işlemlerden dolayı cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Çalışma kapsamındaki devletlerin anayasaları incelendiğinde başkan yardımcısının, başkan ile aynı cezai sorumluluk kapsamı altında düzenlendiği

⁴⁰⁹ Andrew Johnson, Bill Clinton ve Donald Trump. Richard Nixon ise “*impeachment*” yargılaması öncesinde istifa etmiştir. Bkz.: Sunstein, **Impeachment A Citizen’s Guide**, s. 80.

⁴¹⁰ Collor de Melo (Brazül, 1992); Pérez (Venezuela, 1993); Cubas (Paraguay, 1999); Lugo (Paraguay, 2012); Rousseff (Brazül, 2016); Vizcarra (Peru, 2020).

⁴¹¹ Sunstein, **Impeachment A Citizen’s Guide**, s. 53.

⁴¹² Ginsburg, Huq, Landau, “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, s. 100.

görülmektedir.⁴¹³ Buna göre başkan yardımcısının “*impeachment*” yargılamasından kaynaklanan sorumluluğu, başkanın sorumluluğu ile paralel şekildedir. Başkan ve başkan yardımcısının “*impeachment*” ile yargılamasına ilişkin tek farklılık, bazı anayasalarda senatoda yapılan oylamada başkanın suçlu bulunması için daha nitelikli karar sayısının aranmasıdır.⁴¹⁴

Bununla birlikte, başkan yardımcısının adi suçlarından kaynaklanan sorumluluğu, başkanınkinden değişiklik göstermektedir. Buna göre başkan yardımcısının adi suçları, “*impeachment*” prosedürü kapsamında düzenlenmemişse ve başkan yardımcısının dokunulmazlığına ilişkin anayasal hüküm mevcut değilse, başkan yardımcısının dokunulmazlığa sahip olmadığı söylenebilir.⁴¹⁵ Örneğin, ABD’de başkan yardımcısının “*impeachment*” kapsamında olmayan eylemlerinin suç oluşturması durumunda, dokunulmazlığa sahip olmadığı ve görevi esnasında da ceza muhakemesi işlemlerine tabi olabileceği ileri sürülmektedir.⁴¹⁶

ABD’de başkan yardımcısının dokunulmazlığına ilişkin Yüksek Mahkeme kararı bulunmadığı gibi, konuya ilişkin akademik çalışmanın da azlığı,⁴¹⁷ başkan yardımcısının dokunulmazlığı hakkında kesin bir şey söylemenin önüne geçmektedir. Ancak tarihsel süreç içerisindeki iki başkan yardımcısı Aaron Burr ve Spiro Agnew vakaları, konu hakkında az da olsa bir çıkarımda bulunulabilmesini sağlamaktadır.

İlk olarak Aaron Burr vakası üzerinden gidildiğinde, 1801-1805 yılları arasında başkan yardımcılığı yapan Aaron Burr, 1804 yılında Alexander Hamilton ile çıkmış olduğu düelloda onu öldürmüştür. Bunun üzerine Burr hakkında New York ve New Jersey’de adam öldürmeden dolayı dava açılmış, ancak New Jersey’deki dava Burr’un

⁴¹³ Arjantin (AY. 53), Bolivya (AY. 184/4), Kosta Rika (AY. 121/I-9), Venezuela (AY. 266/3), Brezilya (AY. 51, 53), Ekvador (AY. 129/1), Kolombiya (AY. 235/I-4), Paraguay (AY. 225/1), Peru (AY. 111/3), Uruguay (AY. 93), Dominik Cumhuriyeti (AY. 83/I-1), El Salvador (AY. 236/1), Honduras (AY. 234/1), Guatemala (AY. 165/I-h), Panama (AY. 191/1-2), Nikaragua (AY. 130/5).

⁴¹⁴ Honduras (AY. 234/2).

⁴¹⁵ Aksi görüş olarak Coon, ABD’de başkan yardımcısının da adi suçları bakımından dokunulmazlığa sahip olduğunu ileri sürmektedir. Bkz.: Mark E. Coon, “Vice Presidential Immunity in the Age of Impeachment: A Fresh Look at the Agnew Precedent”, **CONLAWNOW**, Vol. 9, 2009, s. 220-225.

⁴¹⁶ Myers, “Bringing the Vice President into the Fold: Executive Immunity and the Vice Presidency”, s. 922-926.

⁴¹⁷ Coon, “Vice Presidential Immunity in the Age of Impeachment: A Fresh Look at the Agnew Precedent”; Myers, “Bringing the Vice President into the Fold: Executive Immunity and the Vice Presidency”.

müttefiklerinin oranın yönetimini ele geçirmesiyle beraber düşmüştür. New York'ta devam eden davaya ise Burr katılmamış ve mahkeme huzurunda hesap vermek yerine Washington D.C.'ye geçerek başkan yardımcılığı görevini sürdürmeye devam etmiştir.⁴¹⁸ Burr, o dönemde yasaklanmış olan düello uygulaması sebebiyle New York'ta büyük jürilerden biri tarafından yargılanmış, fakat buradan da bir sonuç alınamamıştır. Diğer taraftan Burr, başkan yardımcısı olarak bu yargılamalara karşı mutlak dokunulmazlığa sahip olduğu iddiasında da bulunmamıştır.⁴¹⁹

İkinci olarak Spiro Agnew'in başkan yardımcılığı da suç işleme iddiası ile gölgelenmiştir. Buna göre 1973 yılında adalet bakanı, Agnew hakkında haraç, rüşvet ve vergi kaçakçılığından soruşturma açıldığını duyurmuştur. Daha sonrasında Agnew, adalet bakanlığı ile yapmış olduğu pazarlık neticesinde başkan yardımcılığı görevinden istifa etmiş ve hakkındaki iddianame ve yargılamadan kaçınmıştır.⁴²⁰ Ancak Burr'un aksine Agnew, kendisi hakkındaki suçlamalara açıkça direnmiş ve başkan yardımcısı olarak cezai soruşturma ve kovuşturmalara karşı mutlak dokunulmazlığının olduğunu iddia etmiştir.⁴²¹ Agnew'in bu iddialarına karşı adalet bakanlığı, başkan yardımcısının Anayasa'da düzenlenen yükümlülüklerinin onun cezai tatbikatlardan korunmasını gerektirmediğini ve işlemiş olduğu suçtan dolayı soruşturma ve kovuşturmayla maruz kalabileceğini belirtmiştir.⁴²²

Burr ve Agnew vakalarında başkan yardımcıları hakkında dava açılmıştır.⁴²³ Bu bağlamda ABD'de başkan yardımcıları aleyhine işlemiş oldukları suçlardan dolayı dava açılmasına rağmen, günümüze kadar başkan hakkında suç işlediği iddiasıyla dava açılmamıştır. ABD'de Yüksek Mahkemenin başkan hakkındaki kararlarının konusu, soruşturma kapsamında tebligat gönderilmesiydi. Başkanın adi suçları bakımından

⁴¹⁸ Myers, "Bringing the Vice President into the Fold: Executive Immunity and the Vice Presidency", s. 923.

⁴¹⁹ Myers, "Bringing the Vice President into the Fold: Executive Immunity and the Vice Presidency", s. 924.

⁴²⁰ Myers, "Bringing the Vice President into the Fold: Executive Immunity and the Vice Presidency", s. 924.

⁴²¹ Coon, "Vice Presidential Immunity in the Age of Impeachment: A Fresh Look at the Agnew Precedent", s. 213-215.

⁴²² Myers, "Bringing the Vice President into the Fold: Executive Immunity and the Vice Presidency", s. 925.

⁴²³ Abdulkadir Yıldız, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye'de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması", *ERÜHFD*, C. XIII, S. 1, 2018, s. 525.

sorumluluğu kapsamında yapılan değerlendirmede ifade edildiği üzere, başkanın “*impeachment*” kapsamında olmayan adi suçlarından dolayı yargılanması, anayasalarda dokunulmazlığa ilişkin hüküm bulunmasa bile, başkan, sistem içerisindeki eşsiz konumu dolayısıyla belli bir dokunulmazlığa sahip olabilecektir. ABD’de başkanın eşsiz konumunda dolayı hakkında dava açılmayacağı ve görevini yerine getirmesine engel olacak işlemlere maruz kılınamayacağı söylenebilir. Ancak başkan yardımcısına ilişkin benzer değerlendirmenin yapılması mümkün gözükmemektedir.

Netice itibariyle Anayasada başkan yardımcısının dokunulmazlığına ilişkin hüküm yoksa suç işledikleri iddiasıyla onlar hakkında dava açılabilirdi. Bu iddianın ilk gerekçesi olarak başkan yardımcısının sistem içerisindeki konumu gösterilebilir. Buna göre başkanlık sisteminde başkan yardımcısının başlıca yetki ve görevi başkanın geçici veya kesin yokluğu durumunda ona olan halefiyetliğidir. Anayasal olarak başkan yardımcısının, başkan gibi çok önemli yetki ve görevleri bulunmamakta, yürütmeye ilişkin yetki ve görevlerin çoğunluğu başkanın uhdesinde olmaktadır. Bu nedenle yürütme içerisinde çok sınırlı bir alanda yetki ve görevlere sahip olan başkan yardımcısı hakkında başlatılan ceza yargılaması, yürütmeyi ve devlet mekanizmasını etkilemeyecektir. İkinci olarak başkan yardımcısının görevinin sona ermesi başlığında görüldüğü üzere, başkan yardımcısının görevden alınması halinde, tekrardan genel seçimlere gerek kalmadan başkan yardımcısına ilişkin halefiyetliği düzenleyen hükümler, çalışma kapsamındaki çoğu anayasada bulunmaktadır.⁴²⁴ Başkan yardımcısının sistem içerisinde yerinin doldurulması her zaman mümkün olduğundan dolayı, başkan yardımcısının dokunulmazlığına ilişkin anayasalarda hüküm yoksa, onun hakkında cezai soruşturma ve kovuşturma prosedürünün uygulanabileceği değerlendirilebilir.

c. Bakanların Cezai Sorumluluğu

Bakanlar, suç teşkil eden fiillerinden sorumlu olmakta ve bundan ötürü yargılanmaktadır. Ancak başkanın ve başkan yardımcılarının yargılanmasında olduğu

⁴²⁴ İkinci Bölüm, I-B-3.

gibi, bakanların yargılanmasında da dokunulmazlık söz konusu olabilmekte veya “*impeachment*” prosedürü gibi özel yöntemler uygulanabilmektedir. Anayasaların çoğunluğunda bakanların cezai sorumluluğunun, başkanın cezai sorumluluğu ile paralel şekilde düzenlendiği görülmektedir. Bu bağlamda bölgede neredeyse bütün anayasalarda bakanların “*impeachment*” yargılamasına tabi olduğuna ilişkin hükümler bulunmaktadır.⁴²⁵ Bakanlar hakkındaki “*impeachment*” hükümleri genellikle başkanınkiyle aynıdır.⁴²⁶ Ancak ABD Anayasası madde II, bölüm 4’te “*impeachment*” kapsamında yargılanabilecek kişiler arasında bakanlardan (*kabine sekreterleri*) bahsedilmemiştir.⁴²⁷ Bununla birlikte bakanların anayasada geçen “*sivil memurlar*” kapsamında olduğu ve bu yüzden “*impeachment*” prosedürüyle yargılanacağı kabul edilmektedir.⁴²⁸

“*Impeachment*”, yasama organının hesap verilebilirliği sağladığı önemli araçlardan biridir. Bu bağlamda Şili’de 2005 reformuyla bakanların yetkilerini aşmaları, yasaları ihlal etmeleri veya görevlerini ihmal etmeleri durumunda, Temsilciler Meclisine “*impeachment*” soruşturması başlatma yetkisi verilerek hükümeti denetleme araçları çoğaltılmıştır. 2006-2013 yılları arasında iki ayrı Milli Eğitim Bakanı Yasna Provoste ve Harald Beyer hakkında başlatılan “*impeachment*”

⁴²⁵ Kosta Rika (AY. 121/I-9), Şili (AY. 52/I-2-b), Venezuela (AY. 266/1-3), Brezilya (AY. 51/1-I, 52/1-I), Ekvador (AY. 131/1), Kolombiya (AY. 235/1-4), Paraguay (AY. 225/1), Peru (AY. 99), Uruguay (AY. 93), El Salvador (AY. 236/1), Guatemala (AY. 165/1-h), Meksika (AY. 110), Nikaragua (AY. 138). Ancak “*impeachment*” mekanizması başkanın cezai sorumluluğu altında ayrıntılı incelendiği için bu başlık altında ayrıntılı incelemeye gerek duyulmamıştır.

⁴²⁶ Ancak bazı anayasalarda başkan ve bakanların “*impeachment*” yargılamasına ilişkin farklılıklar olabilmektedir. Örneğin; 1988 Brezilya Anayasası “*impeachment*” kapsamında kimlerin Senatoda ya da Yüksek Mahkemede yargılanacağını da düzenlemiştir. Buna göre başkan, başkan yardımcısı, yüksek mahkeme üyeleri, başsavcı ve eyalet başsavcısı Senato önünde yargılanmaktadır. Bakanlar ise sadece başkan tarafından işlenmiş suçlarla ilgili olarak Senato önünde “*impeachment*” yargılamasına tabi olup kendi suçlarına ilişkin olarak Yüksek Mahkeme tarafından “*impeachment*” yargılamasına tabi tutulamamaktadır. (AY. 52/1-I) Bkz.: Rattinger, “The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States”, s. 140-141.

⁴²⁷ ABD Anayasası madde II, bölüm 4: “*Başkan, başkan yardımcısı ve Birleşik Devletler’in tüm sivil memurları, vatana ihanet, rüşvet veya diğer ağır suçlar ve kabahatlerden suçlanır ve mahkûm olursa görevinden alınır.*”

⁴²⁸ Elizabeth B. Bazan, “Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions, Procedure, and Practice”, **CRS Report for Congress**, 1998, s. 28.

soruşturması başarı ile sonuçlanmış ve onların beş yıl boyunca kamu görevi görmesi yasaklanmıştır.⁴²⁹

Ekvador’da ise bakanlar hakkındaki “*impeachment*” prosedürü güvensizlik oyu mekanizmasına bağlanmıştır. Buna göre 2008 Ekvador Anayasası’nda Kongreye bakanları görevden alma yetkisi, “*impeachment*” sürecinin devamı olarak verilmiştir. Güney Amerika’daki diğer başkanlık sistemlerinin aksine bakanlar hakkında güvensizlik oyu (*censure*) verilmesi ve onların görevden alınması, “*impeachment*” soruşturması kapsamında yapılan yargılama neticesinde varılan bir karardır. (AY. 131) Ayrıca Ekvador’da 2008 Anayasası bakanların “*impeachment*” soruşturmasına da etki etmiştir. Buna göre 1979-1998 arasında “*impeachment*” prosedürü neticesinde görevden alınan bakan sayısı otuz dörtken (yıllık olarak 1.7) bu oran 1998-2008 yılları arasında oldukça azalmıştır. (yıllık olarak 0.5) Bu oranın azalmasında anayasal sistemdeki değişikliklerin yanı sıra, parti sisteminin parçalanması ve çoğunluk hükümetlerinin yokluğu da etkili olmuştur.⁴³⁰ 2008 Anayasası’nda da “*impeachment*” prosedürüyle bakanların görevden alınmasına ilişkin hükümler bulunmasına rağmen henüz görevinden alınan bakan bulunmamaktadır.⁴³¹

Son olarak bazı anayasalarda bakanların hem adi suçlarından hem de göreviyle ilgili suçlarından cezai sorumluluğu, “*impeachment*” prosedürü kapsamında düzenlenmiştir.⁴³² Bu devletlerde bakanlar, adi suçlarından da “*impeachment*” prosedürü çerçevesinde yargılanmaktadır. Bununla birlikte, cezai sorumluluk bağlamında önemli noktalardan biri, anayasalarda “*impeachment*” kapsamında

⁴²⁹ Avendaño, Dávila, “Together we govern: Portfolio allocation in Chile (1990-2014)”, s. 95; Bakanların yargılanarak ceza aldığı başka bir örnek is Kolombiya’da söz konusu olmuştur. Buna göre Álvaro Uribe’nin iki bakanının Temsilciler Meclisindeki en az iki milletvekiline oylarını değiştirmeleri için rüşvet verdiği ortaya çıkmıştır. Yüksek Mahkeme, söz konusu kişileri yargılayarak suçlu bulmuştur. Eski bakanlar Sabas Pretelt ve Diego Palacios altı yıldan fazla ceza almışlardır. Bkz.: Luis Bernardo Mejía Guinand, Felipe Botero, “Bait and Switch?: Portfolio allocation in Colombia (1958-2014)”, **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martinez-Gallardo, Routledge, London, 2018, Dipnot: 4.

⁴³⁰ Basabe-Serrano, Polga-Hecimovich, Acosta, “Unilateral, against all odds: Portfolio allocation in Ecuador (1979–2015)”, s. 186.

⁴³¹ Basabe-Serrano, Polga-Hecimovich, Acosta, “Unilateral, against all odds: Portfolio allocation in Ecuador (1979–2015)”, s. 184.

⁴³² Arjantin (AY. 53), Venezuela (AY. 266/3) Brezilya (AY. 51,52), Kolombiya (AY. 175, 235/I-4), Paraguay (AY. 225/1), Şili (AY. 52/I-2-b), Peru (AY. 99), El Salvador (AY. 236/1), Meksika (AY. 111).

düzenlenmeyen adi suçlardan dolayı bakanların dokunulmazlığına sahip olup olmayacağıdır. Çalışma kapsamındaki devletlerden Nikaragua’da bakanların ve bakan yardımcılarının dokunulmazlığına sahip olduğu belirtilmişken ⁴³³ Uruguay’da bakanların senatör ve milletvekilleriyle aynı dokunulmazlığına sahip olduğu düzenlenmiştir.⁴³⁴ Bakanların adi suçlarının “*impeachment*” kapsamında olmadığı ve dokunulmazlığına ilişkin hüküm bulunmayan devletlerde, bakanların da görevleri esnasında işlemiş oldukları adi suçlarından dolayı haklarında soruşturma ve kovuşturma işlemlerinin yapılabileceğini düşünmekteyiz.⁴³⁵

III. KABİNEİN İŞLEVİ

A. Kurumsal İşlevi

1. Denge ve Denetim İşlevi

Başkanlık sisteminde yürütme yetkisinin başkana verilmesi ve kabinenin özellikleri nedeniyle, kabinenin yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim bakımından bir aktör olmadığı söylenebilir.⁴³⁶ Buna göre başkanlık sisteminde kabine, başkana tavsiye niteliğinde kararlar vermekte, başkanın iradesi doğrultusunda oluşmakta ve başkana karşı sorumlu olmaktadır. Bu sistemde hükümet etme fonksiyonu başkana ait olup, kabine yardımcı bir kurul olarak kabul edilmektedir. Yani kabine, sistem içerisinde denge ve denetim işlevi görmekten ziyade, başkana yardımcı kurul olarak düşünülmüş ve tasarlanmıştır. Başkanlık sistemindeki kuvvetlerin sert ayrılığı, başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve hükümet politikasının uygulanmasına karar vermesi bu argümanı güçlendirmektedir.

Bununla birlikte, başkanlık sistemindeki kabinelerin özelliklerinin incelenmesinde görüldüğü üzere, ⁴³⁷ Güney Amerika başkanlık sistemlerinde kabinelere ilişkin farklı düzenlemeler yapılmıştır. Başkanlık sistemlerindeki

⁴³³ Nikaragua (AY. 151).

⁴³⁴ Uruguay (AY. 178).

⁴³⁵ Başkan yardımcılara ilişkin sunmuş olduğumuz gerekçe bakanlar için de geçerlidir. Bkz.: İkinci Bölüm, II-B-2-b.

⁴³⁶ Tsanava, “Government Responsibility as a Mechanism of Balancing Power within the System of Separation of Power”, s. 240-241.

⁴³⁷ Birinci Bölüm, III-B.

kabinelerin genel özelliklerine istisna teşkil eden Güney Amerika başkanlık sistemlerindeki bu düzenlemeler ve aşağıdaki alt başlıklarda incelenecek düzenlemelerin hepsi, Valadés tarafından başkanlık sisteminin rasyonelleştirilmesinin araçları olarak tanımlanmaktadır.⁴³⁸

Valadés'e göre başkanlık sisteminin rasyonelleştirilmesi, başkanda toplanan yetkinin dağıtılması ile mümkün olabilir.⁴³⁹ Başkanda toplanan yetkinin dağıtılması ise fiili ve hukuki olarak iki şekilde yapılabilmektedir. Ancak başkanın fiili şekilde yapmış olduğu yetki devirleri, gücü merkezden uzaklaştırmamakta, sadece başkan tarafından aracı kullanılmasını sağlamaktadır.⁴⁴⁰ Dahası fiili yetki devirleri, başkanların iş yüklerinde hafiflemeye neden olduğu için onları daha fazla yetki biriktirme eğilimine sokmaktadır. Ayrıca fiili yetki devrinde bulunan kişi veya makamların siyasi veya kamuoyu denetimine bağlı olmadan bu yetkileri kullanması başkanlık sistemindeki denge ve denetim mekanizmalarının varlığını da tehlikeye atabilmektedir.⁴⁴¹ Çünkü başkanlık teşkilatında bulunan makam veya birimlerin kendilerine fiili olarak verilen yetkileri, siyasi veya kamuoyu denetimi olmadan kullanmaları, kontrolsüz bir alan oluşturmakta ve başkanlar, kendi kararları veya fiili yetkileri kullanan kişilerin almış oldukları kararlar üzerindeki kontrollerini kaybedebilmektedir.⁴⁴²

Bu bağlamda Valadés, başkanda oluşan güç yoğunlaşmasının azaltılması için sistem içerisinde anayasal olarak kurulmuş, fonksiyonları tanımlanmış bir kabinenin var olmasını, kabine başkanlığı makamının oluşturulmasını ve gensoru, güvensizlik oyu ve soru gibi yasamanın denetim mekanizmalarının düzenlenmesini ileri

⁴³⁸ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 106-107; Valadés, Güney Amerika'daki başkanlık sistemlerini, geleneksel, geçiş dönemi ve demokratik olarak üç döneme ayırarak incelemektedir. Buna göre geleneksel başkanlık sistemleri, gücün başkanda yoğunlaşması nedeni ile siyasi ve yargısal denetim mekanizmalarının kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunmasında etkili güvenceler teşkil etmediği sistemlerdir. Geçiş dönemi başkanlık sistemleri, etkili yargısal denetimin olduğu, ancak siyasi denetim mekanizmalarının tam olarak gelişmediği sistemlerdir. Demokratik başkanlık sistemleri ise etkili yargısal ve siyasal denetim mekanizmalarının bulunduğu sistemlerdir. Bkz.: Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 31-32.

⁴³⁹ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 37.

⁴⁴⁰ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 51.

⁴⁴¹ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 51-52.

⁴⁴² Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 51-52.

sürmektedir.⁴⁴³ Bununla birlikte, Valadés tarafından önerilen bu kabine yapıları, başkandan bağımsız birer organ olmayıp bunların üyeleri başkan tarafından atanıp görevden alındığı için başkanın güvenine tabi olmaktadır. Bu tür kabinelerin sistem içerisindeki varlığı ve işlevi, bütün yetkinin başkanın elinde toplanmasından kaynaklı oluşan güç yoğunlaşmasının etkilerini hafifletmektedir.⁴⁴⁴

Diğer taraftan Valadés, Güney Amerika'da kabinelere ilişkin yapılan bu düzenlemelerin, oradaki başkanlık sistemlerinin parlamenter, yarı parlamenter veya yarı başkanlık olarak tanımlanmasına neden olmayacağını, bunların sadece başkanlık sisteminin yeni örgütlenme ve işleyiş biçimlerine doğru ilerleme kaydedildiği anlamına geleceğini ileri sürmektedir.⁴⁴⁵ Ancak bölgede kabineye ilişkin yapılan bu düzenlemelerin hiçbiri bir paradigma haline gelecek kadar da yayılmamıştır.⁴⁴⁶ Çalışmanın birinci bölümünde görüldüğü üzere, her devlette kabineye ilişkin farklı düzenlemeler söz konusudur. Dolayısıyla Güney Amerika başkanlık sistemlerinin çoğu geçiş aşamasında olup, sadece Uruguay ve Peru'da Valadés'in argümanlarına uygun kabine özellikleri görülmektedir.⁴⁴⁷ Uruguay ve Peru kabineleri, kolejyal özellik gösterdiğinden aşağıdaki başlıkta ayrıca inceleneceği için burada tekrar değinilmeyecektir.⁴⁴⁸

Bu çerçevede Güney Amerika başkanlık sistemlerinde, kabinelere ilişkin yapılan bu düzenlemelerin kuvvetler arasında denge ve denetim işlevi görüp görmediğinin ayrıca değerlendirilmesi gerekmektedir. Çalışma kapsamındaki bu devletlerde bakanların atanmasından sonra yasama onayı, yasamanın gensoru ve güvensizlik oylaması, kabine başkanlığı makamı, bakanların yasama üyeliğinin devam etmesi ve karşı imza kuralı, bakanların yasamanın sözlü sorularını cevaplaması ve rapor sunması gibi mekanizmalar getirilmiştir. Aşağıdaki başlıklarda ilgili

⁴⁴³ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 107.

⁴⁴⁴ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 34.

⁴⁴⁵ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 66.

⁴⁴⁶ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 64.

⁴⁴⁷ Ayrıca Valadés, kabine yapılarından bağımsız olarak bölgede sadece Şili, Kosta Rika ve Uruguay'ın demokratik başkanlık sistemi olarak tanımlanabilecek işlevsel kurumlara sahip olduğunu belirtmektedir. Bkz.: Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 32.

⁴⁴⁸ Bkz.: İkinci Bölüm, III-B-2.

mekanizmaların kuvvetler arasındaki denge ve denetim işlevine katkısı ve ayrıksı ülke örnekleri incelenecektir.

a. Ayrılmış Kuvvetlerin Yetki Paylaşımı

Modern devletlerde egemenlik yetkisinin kullanımının üç organa verildiği kabul edilmektedir. Böyle bir ayrımın teorik izleri, John Locke’a kadar dayansa da kuvvetler ayrılığı teorisini sistemleştiren Montesquieu olmuştur.⁴⁴⁹ Montesquieu, her devlette yasama, yürütme ve yargı olmak üzere, üç çeşit gücün olduğunu ve bunların farklı organlara verilerek vatandaşın temel hak ve hürriyetlerinin korunabileceğini ileri sürmüştür.⁴⁵⁰ Kuvvetler ayrılığı ilkesi uygulamada da karşılık bulmuş ve 1789 ABD Anayasası kuvvet ayrılığı ilkesi esas alınarak yapılmıştır.⁴⁵¹ ABD’de Anayasanın yapılmasında esas alınan kuvvetler ayrılığı ilkesi, sonraki süreçte Yüksek Mahkemenin kararlarında dayandığı temel ilkelerden biri haline gelmiştir.

ABD Yüksek Mahkemesi başyargımcı John Marshall, *Wayman v. Southard*⁴⁵² kararında kuvvetler arasındaki farklılığın, “*yasamanın kanun yapması, yürütmenin icra etmesi ve yargının yasaı yorumlaması*”⁴⁵³ olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte, ABD’de uygulanan sert kuvvetler ayrılığı ilkesinde asıl belirsizlik kuvvetler arasındaki ilişkinin nasıl olması gerektiğidir. Madison, federalist yazılarda yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden bütünüyle ilişkisiz olamayacağını ve organların birbiri üzerinde anayasal denetim mekanizmalarının olması gerektiğini belirtmiştir.⁴⁵⁴

⁴⁴⁹ Oktay Uygun, **Devlet Teorisi**, 4. Baskı, İstanbul, Onikilevha, 2017, s. 224.

⁴⁵⁰ Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, (Çev. Fehmi Baldaş), İstanbul, Hiperlink, 2014, s. 170-171.

⁴⁵¹ Kuvvetler ayrılığı ilkesinin fikri alt yapısı Avrupalı düşünürler tarafından (İngiltere Lock, Fransa Montesquieu) geliştirilmesine ve onun bazı yönlerden İngiliz uygulamalarını yansıtmaya rağmen bu ilke, ABD Anayasası ile mükemmelleştirilmiştir. Amerikalılar basitçe Avrupa teorisyenlerinin görüşünü kabul etmekten ziyade kuvvetler ayrılığı ilkesini, kendi hükümet deneyimleri ve fikirleri çerçevesinde geliştirmişlerdir. Bkz.: Glen E. Thurow, “The Separated and Balanced Constitution”, **Texas Tech Law Review**, Vol. 21, No. 4, 1990, s. 2389.

⁴⁵² *Wayman v. Southard*, 23 U.S. 44 (1825).

⁴⁵³ *Wayman v. Southard*, 23 U.S. 44; Timothy R. Harner, “Presidential Power to Impound Appropriations for Defense and Foreign Relations”, **Harvard Journal of Law and Public Policy**, Vol. 5, 1982, s. 133.

⁴⁵⁴ Hamilton, Madison, Jay, **Federalist Yazılar**, s. 353; N. Betül Haliloğlu Pakdil, “ABD’de Yürütmenin Kanun Tekliflerinin Hazırlanması Aşamasındaki Rolü”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 579.

Neustadt ise yasama, yürütme ve yargı ile federalizm, medya ve siyasi partiler gibi diğer kurumları kapsayacak şekilde değerlendirme yaparak bütün bunların arasındaki ilişkiyi “*yetki paylaşılan ayrılmış kurumlar*” (*separated institutions sharing power*) şeklinde tanımlamıştır.⁴⁵⁵ Yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler bakımından değerlendirme yapıldığında, başkan uluslararası antlaşmaları ve atamaları yapma gibi olumlu yönde yetkiye sahipken, Senato, başkanın işlemlerini onaylamama gibi olumsuz yetkiye sahiptir.⁴⁵⁶ Yine Kongre, yasa yapma gibi olumlu yetkiye sahipken, başkanın elinde güçleştirici veto gibi olumsuz yetki bulunmaktadır.⁴⁵⁷

Ancak “*yetki paylaşılan ayrılmış kurumlar*” teorisi, kuvvetler ayrılığı teorisinin yerine ikame bir teori olarak ileri sürülmüştür. Buna göre Neustadt, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin yanı sıra federalizm, medya ve siyasi partilerin hepsini birer anayasal mekanizma olarak görmüş ve bunların arasındaki ilişkiyi de “*yetki paylaşılan ayrılmış kurumlar*” şeklinde tanımlamıştır.⁴⁵⁸ Bunun aksine, bu çalışmada “*kuvvetler ayrılığı*” ilkesine dayanılmakta, sadece Neustadt’ın “*yetki paylaşılan ayrılmış kurumlar*” tezinden yola çıkılarak, başkanlık sistemlerinde yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, “*ayrılmış kuvvetlerin yetki paylaşımı*” şeklinde tanımlanmaktadır. Tek yapılı yürütmenin özelliklerinde de açıklandığı üzere,⁴⁵⁹ başkanlık sisteminin ana unsurlarında değişiklik yaratmayan bakanların atanmasından sonra yasama onayı ve bakanlara karşı gensoru ve güvensizlik oyu mekanizmaları bu çerçevede değerlendirilmektedir.

ABD ve Güney Amerika’daki başkanlık sistemlerinin bazılarında bakanların atanması yasama onayına bağlanmışken Güney Amerika’daki başkanlık sistemlerinin çoğunluğunun anayasasında yasamanın gensoru önergesi veya güvensizlik oyu yoluyla bakanları görevden alabilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. İlgili mekanizmaların, yasama ve yürütme arasındaki etkileşim sağlanması veya yasamanın yürütmeyi denetlemesi amacıyla getirildiği söylenebilir. Çünkü başkanlık

⁴⁵⁵ Richard E. Neustadt, **Presidential Power and The Modern President**, New York, Macmillan Publishing Company, 1980, s. 29-32.

⁴⁵⁶ Tsanava, “Government Responsibility as a Mechanism of Balancing Power within the System of Separation of Power”, s. 242.

⁴⁵⁷ Harner, “Presidential Power to Impound Appropriations for Defense and Foreign Relations”, s. 133.

⁴⁵⁸ Neustadt, **Presidential Power and The Modern President**, s. 29-32.

⁴⁵⁹ Birinci Bölüm, III-B.

sistemlerinde yürütme yetkisi tek başına başkana verildiği için, Loewenstein'in tanımlamış olduğu “*organ içi*”⁴⁶⁰ (*intra-organ*) denetim mümkün gözükmemektedir. Dolayısıyla başkanlık sisteminde “*organlar arası*”⁴⁶¹ (*interorgan*) denetim daha fazla önem arz etmektedir. Bu bağlamda başkanlık sisteminde yasamanın yürütmeyi denetleme araçlarının⁴⁶² yanında onay, gensoru ve güvensizlik oyu da yatay denetim (*horizontal*) mekanizması olarak kabul edilebilir.

Bununla birlikte, gensoru ve güvensizlik oylaması parlamenter sistemde yürütmenin yetkili ve sorumlu kanadı olan kabinenin görevden alınmasına imkân sağlarken başkanlık sisteminde başkan, gensoru ve güvensizlik oyuyla görevden alınamamaktadır. Başkanlık sisteminde gensoru ve güvensizlik oyu yoluyla sadece bakanlar görevden alınabilmektedir.⁴⁶³ Böylece ilgili mekanizmalar kullanılarak başkan görevden alınamadığı için, hükümet istikrarının sürdürülmesi ve sistemde yaşanabilecek olan krizlerin hafif şekilde atlatılabilmesi mümkün olabilmektedir.⁴⁶⁴

Ancak gensoru ve güvensizlik oyunun bölge genelinde yatay denetim aracı olarak kurumsallaşmadığı ifade edilebilir. Çünkü bölgedeki birçok devlette ilgili mekanizmalar yoluyla bakanlar çok nadir görevden alınmaktadır. Örneğin, Uruguay’da, Kongre, güvensizlik oyuyla bakanların görevden alınmasını da kapsayan gensoru yoluyla bakanları Kongre huzuruna çağırabilir. Ancak sistem içerisinde gensoru mekanizması sıklıkla uygulanmasına rağmen, bunların hiçbirinde bir bakanın güvensizlik oyuyla görevden alınması mümkün olmamıştır.⁴⁶⁵ Benzer şekilde Peru’da bakanların atanmasına ilişkin olarak yasamada herhangi bir tartışma olmadığı gibi, bakanlar hakkında verilen gensoru önergeleri de oldukça seyrektr.⁴⁶⁶ Valadés, bu

⁴⁶⁰ Loewenstein, **Political Power And The Governmental Process**, s. 164.

⁴⁶¹ Loewenstein, **Political Power And The Governmental Process**, s. 184-228

⁴⁶² Bkz.: İkinci Bölüm, III-A-1-e.

⁴⁶³ Şunu belirtelim ki, Venezuela’da başkan yardımcısı ile Peru ve Arjantin’de kabine başkanları da gensoru ve güvensizlik oyu yoluyla görevden alınabilmektedir. Ancak çalışma kapsamındaki hiçbir başkanlık sisteminde, başkanın gensoru ve güvensizlik oyu yoluyla görevden alınması düzenlenmemiştir.

⁴⁶⁴ Valadés, **El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición**, s. 142.

⁴⁶⁵ Chasqueti, Buquet, “Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)”, s. 68.

⁴⁶⁶ Valadés, **El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición**, s. 69.

durumun uzun süre devam eden otoriter güç kullanımından kaynaklandığını ve aşılması gereken kurumsal zorluk olduğunu ifade etmektedir.⁴⁶⁷

Son olarak tek yapılı yürütmeye ilişkin çalışmanın birinci bölümünde sayılan kriterler üzerinden değerlendirme yapıldığında, Peru ve Uruguay hariç başkanlık sistemindeki kabinelerin tamamı kabineye ilişkin saymış olduğumuz dört özelliğin en az iki tanesini karşılamaktadır. Bu bağlamda Peru ve Uruguay haricinde diğer devletlerdeki kabinelerin, başkana yardımcı kurul olduğu, yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim bakımından önemli işlev görmedikleri kabul edilecektir. Peru ve Uruguay kabineleri, çalışmanın birinci bölümünde sayılan özelliklerin hepsine istisna teşkil eden özelliklere sahiptir.⁴⁶⁸ Ayrıca aşağıda açıklanacağı üzere, her iki devlette de bakanlık görevine atanan kişinin yasama üyeliği devam etmekte⁴⁶⁹ ve başkan, ilgili bakanların karşı imzasıyla kararname çıkarabilmektedir.⁴⁷⁰ Bu özellikler dolayısıyla bazı dönemlerde kabine üyeleri, başkanın kararlarına karşı durabilmekte ve başkanın belirleyeceği politikaya muhalefet edebilmektedir.⁴⁷¹

b. Arjantin ve Peru’da Kabine Başkanlığı Makamı

Arjantin ve Peru anayasalarında kabine başkanı (*jefe de gabinete-chief of cabinet*) diye bir makam oluşturulmuştur.⁴⁷² Bu makamın oluşturulmasını savunanların temel gerekçesi, yürütmenin bir parçasını yasama organına karşı sorumlu kılarak başkanın yetkisini sınırlandırmak ve yürütmeden memnun olmayan milletvekillerine, kabine başkanını görevden alma yetkisi vererek darbe olma olasılığını azaltmaya çalışmaktır.⁴⁷³ Kabine başkanı, başbakan olarak görülmüş, bu nedenle Peru’daki sistem, bazı yazarlar tarafından yarı başkanlık olarak

⁴⁶⁷ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 69.

⁴⁶⁸ Peru’da kabineye ilişkin zorunlu güvenoyu bulunmakta, kabine kolejyal özellik göstermekte ve kabinenin ayrıca parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmakta ve kabinenin sınırlı alanlarda da olsa icrai karar alma yetkisi bulunmaktadır. Uruguay’da ise kabineye ilişkin zorunlu olmayan güvenoyu söz konusu olmakta, kabine kolejyal özellik göstermekte, kabinenin parlamentoya karşı da sorumluluğu bulunmakta ve kabinenin sınırlı alanlarda da olsa icrai karar alma yetkisi bulunmaktadır.

⁴⁶⁹ Peru (AY. 92/2), Uruguay (AY. 122/2).

⁴⁷⁰ Peru (AY. 120), Uruguay (AY. 168/I-5).

⁴⁷¹ Bkz.: İkinci Bölüm, III-B-2-b.

⁴⁷² Arjantin (AY. 100), Peru (AY. 123). Kabine başkanlığı makamı ilk olarak Peru’da düzenlenmiştir. Bkz.: Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 53.

⁴⁷³ Robert S. Barker, “Latin American Constitutionalism: An Overview”, *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution*, Vol. 20, No.1-2, 2012, s. 9.

nitelenmiştir.⁴⁷⁴ Ancak anayasal çerçeve ve bunun uygulaması, kabine başkanlığı makamının, başkanın, kabineye ek bir atama yapmasından başka bir anlam ifade etmediğini göstermiştir.⁴⁷⁵

Anayasal düzenlemeler üzerinden gidildiğinde Fransız yarı başkanlık⁴⁷⁶ sisteminin aksine, her iki devletin anayasasında da başkanın hükümetin başı olduğu açıkça düzenlenmiştir.⁴⁷⁷ Böylece Anayasalarda kabine başkanlığı makamının düzenlenmesinin temel hedeflerinden biri olan devletin başı ve hükümetin başı arasında ayırım oluşturma fikri gerçekleştirilememiştir. Mevcut anayasal hükümler, başkanın hem devletin hem de hükümetin başı olmasını sağlamaktadır.⁴⁷⁸ Kabine başkanı, bakanlar gibi başkan tarafından atanıp görevden alınabilmektedir.⁴⁷⁹ Diğer taraftan kabine başkanı, güvensizlik oyu yoluyla parlamento tarafından görevden alınabilmekte ve siyasal olarak yasama organına karşı da sorumlu olmaktadır.⁴⁸⁰

Kabine başkanının yetki ve görevleri bakımından değerlendirme yapıldığında Arjantin Anayasası'nda geniş şekilde kabine başkanının görev ve yetkileri sayılmıştır. Bu yetki ve görevlerden önemli olanları şöyle sıralanabilir: Ülkenin genel idaresini yürütmek, başkana verilen atama yetkisi haricinde diğer atamaları yapmak, başkanın işlemlerini karşı imzası ile geçerli kılmak, başkan tarafından kendisine verilen görev ve yetkileri kullanmak. (AY. 100/II) Ancak Anayasa'da kabine başkanının yetkilerinin listesi çok fazla olmasına rağmen, kabinenin yürütmede kendi yetki alanının yokluğu ve kabinenin kolektif yapıya sahip olmaması nedeniyle kabine başkanı, başkan ve bakanlar arasında sıkışıp kalmıştır.⁴⁸¹ Peru Anayasasının 123. maddesinde ise kabine başkanının yetki ve görevleri üç başlık altında sıralanmıştır. Kabine başkanının yetki

⁴⁷⁴ Elgie, "Is Peru Really Semi-Presidential?"; Shugart, "So, Peru's system is a hybrid".

⁴⁷⁵ Barker, "Latin American Constitutionalism: An Overview", s. 9; Buna göre sistemde böyle bir görevli yaratılmasının ne başkanın yetkilerinin sınırlanmasını sağladığına ne de başka herhangi açıdan parlamenter sisteme doğru bir adım atıldığına dair kanıt sunmamaktadır. Bkz.: Barker, "Latin American Constitutionalism: An Overview", s. 9.

⁴⁷⁶ Fransa (AY. 21/1).

⁴⁷⁷ Arjantin (AY. 99/I-1), Peru (AY. 118/I-3).

⁴⁷⁸ Susan Rose-Ackerman, Diane A. Desierto, Natalia Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", **Berkeley Journal of International Law**, Vol. 29, No. 1, 2011, s. 252.

⁴⁷⁹ Arjantin (AY. 99/I-7), Peru (AY. 122).

⁴⁸⁰ Arjantin (AY. 101), Peru (AY. 133).

⁴⁸¹ Valadés, "Cabinet Government and Latin American Neopresidentialism".

ve görevleri şunlardır: Başkandan sonra hükümetin sözcülüğünü yapmak, diğer bakanların görevlerini koordine etmek ve kanun hükmünde kararnameleri ve kararları onaylamaktır.

Her iki devlette de kabine başkanına verilen yetki ve görevler, onu zayıf bir başbakan konumuna bile getirememektedir.⁴⁸² Daha açık ifadeyle kabine başkanı, parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki başbakana benzememekte,⁴⁸³ sistem içerisinde süper bir bakan olarak konumlandırılabilir. ⁴⁸⁴ Buna göre hem kabine başkanının devletin genel yönetiminden sorumlu olması hem de başkanın devlet yönetiminden sorumluluğunun devam etmesi, ikisinin görevlerinin ayrımını muğlaklaştırmakta ve hükümet etme eyleminin başkanda yoğunlaşmasına neden olmaktadır. ⁴⁸⁵ Kabine başkanı, kabinedeki karar alımlarında başkanın ağırlığı nedeniyle önemli kararların alınmasında etkili olmamakta, daha çok kabine içerisinde koordinasyon ve kontrol işlevlerini yerine getirmektedir.⁴⁸⁶

Netice olarak kabine başkanlığı makamı, başkanlık hükümet sistemi ile yönetilen devletlerde başkanın kabinede veya daha geniş şekilde yürütme içerisinde yetkilerinin sınırlandırılması bakımında etkili mekanizma olmamıştır. Kabine başkanının, sistem içerisindeki görev ve yetkisi diğer bakanların politika, eylem ve işlevlerinin koordine edilmesidir. ⁴⁸⁷ Kabine başkanı, Venezuela'daki başkan yardımcısı gibi kabinenin koordinasyonundan da sorumludur.⁴⁸⁸ Bu bağlamda kabine başkanı, başkanın astı olarak onun emir talimatına göre hareket etmektedir.⁴⁸⁹

⁴⁸² Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", s. 252.

⁴⁸³ Ignacio García Marín, "La parlamentarización peruana (2001-2016). Presidencialismo y sistema de partidos", *Espiral*, Vol. 26, No. 74, s. 129.

⁴⁸⁴ Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", s. 252.

⁴⁸⁵ Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", s. 252-253.

⁴⁸⁶ García Marín, "La parlamentarización peruana (2001-2016). Presidencialismo y sistema de partidos", s. 129; Ayrıca siyasal sistem içerisinde başkan sahip olduğu önemli kararname yetkisiyle ve diğer yetki ve görevlerle baskınlığını korumaktadır. Bkz.: Vera, Carreras, "Cooperative but non-patison: Portfolio allocation in Peru (1980-2016)", s. 162.

⁴⁸⁷ Valadés, "Cabinet Government and Latin American Neopresidentialism".

⁴⁸⁸ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 52.

⁴⁸⁹ Vera, Carreras, "Cooperative but non-patison: Portfolio allocation in Peru (1980-2016)", s. 162.

c. Bakanların Yasama Üyeliğinin Devam Etmesi ve Karşı İmza Kuralı

Yasama üyelerinin aynı zamanda bakan olarak görev yapması genel olarak parlamenter sistemin özelliğidir. Çünkü parlamenter sistemde kabine, yasama organı içerisinden çıkmakta ve bakanların aynı zamanda yasama üyesi olması sistemin ana karakteristiği olarak düşünülmektedir.⁴⁹⁰ Bunun aksine, başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığından dolayı bakanların parlamento üyesi olamayacağı genel kabulü hakimdir. Bakanlara ilişkin bu genel kabul, ABD başkanlık sistemi için geçerliken, Güney Amerika başkanlık sistemlerine ilişkin aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Bölgedeki on devlette, bakanların yasama üyesi olması ve bakanlık görevleri bitene kadar bu yasama üyeliklerinin askıya alınması kabul edilmiştir.⁴⁹¹

Parlamento üyelerinin kabinde görev alabilmeleri bakımından değerlendirme yapıldığında ilk karşılaşılan sorun bu durumun başkanlık sisteminde kabul edilen sert kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal edip etmediğidir. Daha önce ifade edildiği üzere, bakan olarak atanan kişilerin parlamento üyeliği askıya alındığı için, onlar yasama organında oy kullanamamaktadır. Bu nedenle başkanlık sisteminde kabul edilen kuvvetler ayrılığı ilkesinin ihlal edilmediğini ve hatta bu uygulamanın kabine görüşmelerine olumlu şekilde yansıtacağını düşünmekteyiz. Çünkü başkanlık sisteminde bakanların parlamento üyesi olmaması, onları daha fazla şekilde başkana bağımlı kılmaktadır. Başkanın parlamento üyesi olmayan bakanı görevden alması durumunda, ilgili bakanın siyasi kariyeri büyük darbe almakta, belki de sona ermektedir. Bunun aksine, bakanlık görevinden ayrılrsa bile parlamento üyeliğine devam edeceğini düşünen bakan, kabine görüşmelerinde başkanın kararlarına daha rahat muhalefet edebilecek ve daha az siyasi gelecek kaygısı güdecektir.

Ancak Brezilya’da görüldüğü üzere bakanların parlamento üyeliklerinin askıya alınması kuralının kötüye kullanılabileceği durumlar söz konusu olabilmektedir.

⁴⁹⁰ Roskin, Cord, Medeiros, Jones, **Siyaset Bilimi**, s. 292.

⁴⁹¹ Kosta Rika (AY. 111/1), Şili (AY. 59/2), Brezilya (AY. 56), Paraguay (AY. 199), Peru (AY. 92/2), Uruguay (AY. 122/2), El Salvador (AY. 129/2), Honduras (AY. 203), Guatemala (AY. 160), Panama (AY. 156). Ayrıca Uruguay’da parlamento üyeleri, bakanlık görevini kabul etmesi durumunda onun yerine yedek üye görev yapmaktadır.

Örneğin, Brezilya’da parlamento üyeleri, yürütme organında görev yapabilmekte, ancak tekrardan yasama üyeliği görevine dönebilmektedir.⁴⁹² Bazı durumlarda ise bakanlar yasama organındaki önemli oylamalara katılmak için yürütme görevinden ayrılmakta ve oylamaların sona ermesinden sonra, tekrardan bakanlık görevine geri dönmektedir.⁴⁹³ Böylece bakanların parlamento üyeliğinin askıya alınması kuralı, kötüye kullanılabilir.⁴⁹⁴

Bakanların yasama üyeliğinin devam etmesi, onların başkanın işlemlerini karşı imzalarıyla geçerli kılmaları bakımından, daha öz güvenli hareket etmelerine imkân sağlayabilir. Buna göre parlamenter sistemin genel özelliği olan karşı imza kuralı benzeri yetki, Güney Amerika başkanlık sistemlerinde bakanlara, bakan yardımcılara veya bazı özel durumlarda diğer kurumlara verilmiştir.⁴⁹⁵

Çalışma kapsamındaki devletlerin çoğunluğunda başkanın bakanları atama veya görevden alma gibi kararları hariç, diğer bütün işlemlerinin karşı imzayla geçerli olacağına dair düzenlemeler bulunmaktadır.⁴⁹⁶ Bazı devletlerde ise karşı imza yetkisi sadece başkanın kararnameleri bakımından düzenlenmiştir.⁴⁹⁷ Buna göre başkanın çıkarmış olduğu kararnamenin hukuken uygulanabilir olması için ilgili bakanın veya bakanların imzasının olması gerekmektedir.⁴⁹⁸ Ayrıca istisnai olarak başkanın bazı işlemlerinin geçerli olabilmesi için anayasada öngörülmüş olan diğer kurumların onayının olmasına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.⁴⁹⁹

⁴⁹² Brezilya (AY. 56/1).

⁴⁹³ Bkz.: Ekinci, **Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercih Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri**, s. 316; Cheibub Figueiredo, “Government Coalitions in Brazilian democracy”, s. 197.

⁴⁹⁴ Cheibub Figueiredo, “Government Coalitions in Brazilian democracy”, s. 197.

⁴⁹⁵ Arjantin (AY. 100/1), Bolivya (AY. 175/I-5), Kosta Rika (AY. 146/1), Şili (AY. 35/1), Venezuela (AY. 236/3), Brezilya (AY. 87/Sole Paragraph), Kolombiya (AY. 115/3, 212/1, 215/2), Paraguay (AY. 238/I-5), Peru (AY. 120), Uruguay (AY. 168/I-5), El Salvador (AY. 163), Honduras (AY. 248/1), Guatemala (AY. 194/I-c), Panama (AY. 186/1), Meksika (AY. 92), Nikaragua (AY. 151/2).

⁴⁹⁶ Arjantin (AY. 100/1), Kosta Rika (AY. 146/1), Venezuela (AY. 236/3), Kolombiya (AY. 115/3, 212/1, 215/2), El Salvador (AY. 163), Peru (AY. 120), El Salvador (AY. 163), Honduras (AY. 248/1), Guatemala (AY. 194/I-c), Panama (AY. 186/1), Meksika (AY. 92), Nikaragua (AY. 151/2).

⁴⁹⁷ Bolivya (AY. 175/I-5), Şili (AY. 35/1), Brezilya (AY. 87/Sole Paragraph), Paraguay (AY. 238/I-5), Uruguay (AY. 168/I-5).

⁴⁹⁸ Bkz. Aslan, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, s. 113-120.

⁴⁹⁹ Örneğin, Ekvador’da Anayasanın 148. maddesine göre meclisin feshedilmesinden sonra yeni meclisin oluşmasına kadarki süreci içinde başkan acil ekonomik durumlar nedeniyle kararname-

Ancak buradaki temel sorun, parlamenter sistemde yetkisiz ve sorumsuz olan devlet başkanının sorumluluğunun üstlenilmesi fonksiyonunu gören karşı imza kuralının başkanlık sistemindeki işlevinin ne olacağıdır? Çünkü daha önce çalışmanın birçok yerinde ifade edildiği üzere, başkanlık sisteminde yürütme yetkisi ve sorumluluğu başkana aittir. Buna ek olarak kabinenin ve bakanların başkanlık sistemindeki yeri, başkana yardımcı olmaktır. Başkanlık sistemi ile yönetilen bu devletlerde bakanlara verilen karşı imza yetkisinin parlamenter sistemdeki manasıyla kabul edilmesi halinde, başkanlık sisteminin en temel unsurunun geçersiz kılındığı ileri sürülebilir.

Bu bağlamda Güney Amerika başkanlık sistemlerinde uygulanan karşı imza kuralının parlamenter sistemdeki manasından farklı olduğu iki argümanla desteklenebilir. İlk olarak başkanlık sisteminde parlamenter sistemin aksine, yürütme yetkisi hem devletin başı hem de hükümetin başı sıfatıyla başkana verilmiştir.⁵⁰⁰ Başkanın yürütme yetkisini kullanmaya yetkili ve sorumlu olduğu, bütün başkanlık sistemlerinde genel kabuldür. Bu nedenle başkanın yapmış olduğu işlemlerden dolayı sorumluluğunun karşı imzayla ortadan kaldırılması mümkün gözükmemektedir. İkinci olarak başkanın bakanları serbestçe atama ve görevden alma yetkisine sahip olması, karşı imza kuralını etkisiz kılmaktadır.⁵⁰¹ Ancak bakanların başkan tarafından atanıp görevden alınması nedeniyle karşı imzanın etkisiz kılındığı genel kabulü çalışma kapsamındaki bütün devletler için geçerli değildir. Çünkü anayasal hükümlerden ayrı olarak siyaset bilimi çalışma alanı içerisindeki siyasal durum, bakanların bu yetkisini etkileyebilmektedir.⁵⁰²

Netice itibarıyla karşı imza kuralının başkanlık sisteminde iki işlevi olduğu ileri sürülebilir. İlk olarak başkanın yapmış olduğu işlemlere bakanların da katılımının sağlanarak aralarında iş birliğinin oluşturulmasıdır. Özellikle Güney Amerika başkanlık sistemlerinde koalisyon dönemlerinde başkan, kendisine yardımcı olan bakanlara danışmadan kararname gibi düzenleyici işlemler çıkarabilmektedir. Bu

yasalar çıkarabilmek için öncesinde Anayasa Mahkemesinin onayını almalıdır. Aslan, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, s. 116.

⁵⁰⁰ Parlamenter sistemde ise yürütmenin yetkili ve sorumlu kanadı kabinedir.

⁵⁰¹ Shugart, Carey, **President and Assemblies**, s.151.

⁵⁰² Bkz.: İkinci Bölüm, III-B-2-b.

nedenle anayasalarda karşı imza kuralı getirilerek başkanın bakanlarla iş birliği yapmasının anayasal zemine kavuşturulduğu düşünülebilir. Böylece başkan, ilgili bakanlığın alanına ilişkin işlemde bulunacağı vakit, bakanın görüşünü alarak daha teknik yaklaşımda bulunabilecektir. İkinci olarak karşı imza kuralı, bakanların meclise karşı olan siyasi sorumluluğunun oluşması için bir neden sağlamaktadır. Güney Amerika'daki devletlerin çoğunluğunda parlamento güvensizlik oyu yoluyla bakanları görevden alabilmekte, başkana bakanların görevden alınması tavsiyesinde bulunabilmekte veya bakanları meclise çağırarak onlardan belirli konular hakkında açıklama isteyebilmektedir.⁵⁰³ Ancak başkanlık sistemlerinde temel olarak yürütme yetki ve görevinden başkanın sorumlu olduğu düşünüldüğünde, meclisin bakanlara karşı güvensizlik oyu kullanmasının veya başkan tarafından yapılan işlem nedeniyle bakanlardan hesap sormasının bir nedeni olmayacaktır. Böylece bakanlara, başkanın işlemlerini karşı imzalarıyla geçerli kılmaları yönünde siyasi yetki verilmiş ve bakanların yasama organına karşı sorumluluğunun gerekçesi oluşturulmuştur.

d. Bakanların, Yasamanın Sorularını Cevaplaması ve Rapor Sunması

Güney Amerika'daki devletlerin anayasalarında, hesap verilebilirlik bakımından bakanların meclisin sorularına cevap vermeleri, meclis tartışmalarına katılmaları veya bakanlıklarının faaliyetine ilişkin meclise rapor sunmaları düzenlenmiştir. ABD başkanlık sisteminin aksine,⁵⁰⁴ Güney Amerika başkanlık sistemlerinin neredeyse hepsinde anayasal olarak bakanların meclis önünde toplanmasına ilişkin hükümler bulunmaktadır.⁵⁰⁵ Bu devletlerden çoğunluğunda yasama organı, yürütme organı tarafından sunulan yasa tasarıları hakkında, bakanları kendi bakanlıklarını ilgilendiren konularda açıklama ve savunma yapmaları ya da yasa

⁵⁰³ Bkz. Birinci Bölüm, III-B-3.

⁵⁰⁴ ABD'de bakanların parlamento toplantılarına katılmasına ilişkin anayasal düzenleme mevcut değildir. Taft, 1900'lerin başında ABD kabine yapısına ilişkin yasal düzenleme yapılarak bakanların önem ve etkilerinin artırılabilirliğini savunmuştur. Bakanların önem ve etkisinin artırılma yöntemlerinden birinin de bakanların oy hakkı olmaksızın, her iki meclisin de huzuruna çıkarak yasa önerisinde bulunmak, sorulara cevap vermek ve tartışmalara katılmak gibi yetkilerin verilmesidir. Bkz.: Taft, *Our Chief Magistrate and His Powers*, s. 31.

⁵⁰⁵ Bakanların meclise gelerek hesap vermesi, siyasal denetim aracı olarak Fransa'da ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte yine ilk olarak Fransa'da ortaya çıkan bakanların meclis müzakerelerine katılma hakkı, 19. yüzyıldan beri Güney Amerika anayasalarında yer almaktadır. Bkz.: Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 61.

tasarılarını netleştirmeleri için meclise çağırabilmektedir.⁵⁰⁶ Buna göre bakanların meclis tartışmalarına katılması ve meclis önünde hesap vermesi iki şekilde mümkün olabilmektedir.

İlk durumda meclis bir bakana veya bakanlara soru sorabilmekte, genel kurulda açıklama yapması için çağrıda bulunabilmekte veya ilgili konuyla alakalı genel kurula rapor sunmasını isteyebilmektedir.⁵⁰⁷ Bakanların, meclis üyelerinin sorularına karşı meclis önünde açıklama yapmalarının diğer yolu ise haklarında verilen gensoru önergelerini cevaplamalarıdır.⁵⁰⁸ Ayrıca Paraguay ve Dominik Cumhuriyeti'nde meclis tarafından çağrılan bakanların meclise gelmemeleri veya meclis üyelerinin sorularının memnun edici şekilde cevaplamamaları durumunda ilgili bakanlar hakkında güvensizlik oylaması yapılarak başkana onları görevden alması tavsiyesinde bulunmaktadır.⁵⁰⁹ Brezilya'da ise daha farklı bir düzenleme yapılmıştır. Brezilya Anayasasının 50. maddesine göre Temsilciler Meclisi ve Senato ile bunların herhangi komisyonu, önceden belirlenmiş konular hakkında bakanlara çağrıda bulunabilir veya yazılı bilgi talep edebilir. Eğer ilgili bakan bu çağrıya cevap vererek toplantıya katılmaz ya da yazılı talebe cevap vermezse “*impeachment*” prosedürü kapsamında suç işlemiş sayılmaktadır.⁵¹⁰

Meclisin, bakanları, huzuruna çağırarak onlara soru sorması, açıklama veya rapor istemesinin parlamenter sistemde olduğu gibi, başkanlık sisteminde de faydaları bulunmaktadır. İlk olarak bu mekanizmalar başkanın, bakan seçiminde daha dikkatli davranmasını sağlayabilir. Çünkü başkan, bakanlarını seçerken onların meclis huzurunda sorulan soruları cevaplama kapasitesine sahip olmasını, daha doğru bir ifade ile onların meclis huzurunda kendi başlarının çaresine bakabilecek nitelikte

⁵⁰⁶ Martínez-Gallardo, “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, s. 121.

⁵⁰⁷ Arjantin (AY. 71, 100/II-10,11), Bolivya (175/I-7), Şili (AY. 52/1-b), Brezilya (AY. 50), Ekvador (AY. 154/I-2), Kolombiya (AY. 135/I-8, 208/3), Paraguay (AY. 193/1), Peru (AY. 129/2), Uruguay (AY. 177), Dominik Cumhuriyeti (AY. 95), El Salvador (AY. 131/I-18), Honduras (AY. 251), Guatemala (AY. 168). Meksika (AY. 93/1,2), Nikaragua (AY. 151/4).

⁵⁰⁸ Arjantin (AY. 101), El Salvador (AY. 165/1), Guatemala (AY. 166/1), Kolombiya (AY. 135/I-8). Diğer taraftan El Salvador'da hakkında verilen gensoru önergesini haklı bir neden olmaksızın meclis huzuruna çıkararak cevaplamayan ilgili bakanın görevden alınacağı hüküm altına alınmıştır. (AY. 165).

⁵⁰⁹ Paraguay (AY. 194), Dominik Cumhuriyeti (AY. 95 ve ek paragraf).

⁵¹⁰ Rattinger, “The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States”, s. 134.

olmasına dikkat eder.⁵¹¹ İkinci olarak bakanlar da meclis huzurunda kendilerine sorulan sorular karşısında zor durumda kalmamak için, bakanlığın işleyişini daha iyi anlamaya ve bakanlık işlerini daha yakından takip etmeye özen gösterir.⁵¹² Üçüncü olarak bu mekanizmalar, meclisin, hükümetin fiili işleyişi hakkındaki gerçeklerden haberdar olması fırsatını sağlanabileceği gibi, bir bakanın tek başına mecliste açıklama yapmasıyla giderilebilecek konuların Kongrede gereksiz olarak tartışılmasının önüne geçilebilir.⁵¹³

İkinci durumda ise bakanların, kendi bakanlıklarını ilgilendiren veya hükümetin genel politikasıyla ilgili önemli yasal düzenlemelerin meclisten geçmesi için genel kuruldaki görüşmelere oy hakları olmadan katılmasıdır.⁵¹⁴ Çünkü Güney Amerika başkanlık sistemlerinde yürütme organına kanun önerisinde bulunma yetkisi verilmiştir. Yürütmenin kanun önerisinde bulunması genellikle bakanlar aracılığıyla yapılmaktadır.⁵¹⁵ Yani bu devletlerde esas olarak başkanın kanun önerisinde bulunma yetkisi olmasına rağmen, bakanlar kanun tasarılarının hazırlanmasında ve meclise öneri olarak sunulmasında önemli rol oynamaktadır.⁵¹⁶ Bakanlar tarafından hazırlanan ve meclise sunulan kanun önerilerinin meclis huzurunda savunulması ve meclise açıklamada bulunulması yine bakanlar tarafından yapılmaktadır. İkinci yöntem meclise karşı hesap vermekten ziyade, bakanların, başkana karşı siyasi sorumluluklarını yerine getirmek için başkanın uygun gördüğü kanun önerilerinin

⁵¹¹ Taft, **Our Chief Magistrate and His Powers**, s. 31.

⁵¹² Taft, **Our Chief Magistrate and His Powers**, s. 31; Valadés, **El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición**, s. 62.

⁵¹³ Taft, **Our Chief Magistrate and His Powers**, s. 31.

⁵¹⁴ Arjantin (AY. 106), Kosta Rika (AY. 145), Şili (AY. 37/1), Venezuela (AY. 245), Kolombiya (AY. 208/2), Peru (AY. 129/1), Uruguay (AY. 180), Guatemala (AY. 168), Brezilya (AY. 50/I-1). Benzer şekilde Martínez-Gallardo, bölgedeki bazı devletlerde bakanların ve Kongre üyelerinin yasa tasarılarını görüşmelerine ilişkin resmî mekanizmaların oluşturulması söz konusu olduğunu ifade etmiştir. Buna göre bazı devletlerde bakanlar, yürütmenin yasa tasarılarının yasama organında tartışılmasına aktif olarak katılabilmektedir. Bkz.: Martínez-Gallardo, “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, s. 121.

⁵¹⁵ Örneğin, Kosta Rika (AY. 123/1), Panama (AY. 165/I), Arjantin (AY. 100/I-6), Kolombiya (AY. 208/2), Uruguay (AY. 133/1).

⁵¹⁶ Martínez-Gallardo, “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, s. 121; Güney Amerika’daki başkanlık sistemlerinin aksine ABD’de ne başkan ne de bakanlar doğrudan yasa önerisi veremediğinden kabinde koalisyon oluşturmak için kullanılmamaktadır. Bu bağlamda bakanlar, yasa taslağı oluşturmak yerine yasal düzenlemelerin yürütme tarafından uygulamaya konulmasından sorumludurlar. Bkz.: Escobar-Lemmon, Borrelli, Taylor-Robinson, “I did it my way: Portfolio allocation in the United States (1969-2013)”, s. 43.

meclisten geçmesine çaba sarf etmeleridir. Yani burada meclise karşı olan sorumluluktan değil, başkana karşı olan siyasi sorumluluğun yerine getirilmesinden bahsedilebilir. Örneğin Kolombiya’da bakanlar kendi bakanlıklarına ilişkin kanun tasarısı hazırlamak ve Kongreye sunmakla sorumludur.⁵¹⁷

Netice olarak Güney Amerika’da devletlerin çoğunluğunda bakanların meclisin huzuruna çıkarak açıklama yapmaları, sorulara cevap vermeleri veya rapor sunmaları zorunlu tutulmuştur. Yasama organının elindeki araçları iyi kullanarak, yürütmenin meclise hesap verebilirliğini artırmaları ve yürütmenin politikalarına karşı kamuoyu baskısı oluşturabilmeleri mümkün olabilmektedir. Diğer taraftan bakanların meclis oturumlarına katılması, onların sessizliğin arkasına sığınmadan yasama üyeleri tarafından yöneltilen soruların cevaplanmasını gerekli kılarak kabine üyelerinin niteliğinin artmasına yardım edebilir.⁵¹⁸ Yasama organının bu girişimleri, bakanları, hükümet gündeminin gerçekleşmesinde gayret göstermelerini ve savunmalarını sağlayabilir.⁵¹⁹ Sonuç olarak mecliste milletvekilleri veya senatörler tarafından kendilerine sorulan soruların da üstesinden gelebilmeleri için bakanların hükümet politikalarıyla ilgili yeterli bilgiye sahip olmaları gerekmekte ve bu bilginin kazanılması da kabinenin sistematik ve periyodik çalışmasıyla mümkün olabilmektedir.⁵²⁰

e. Kurumsal Denge ve Denetim Araçları

Parlamente sistemin aksine, kural olarak başkanlık sisteminde kabinenin başkana yardımcı kurul olarak tasarlanması nedeni ile kuvvetler arasındaki dengenin sağlanmasında kabine etkili aktör olmamaktadır. Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde “*organ içi*”⁵²¹ denetimden ziyade “*organlar arası*”⁵²² denetim daha fazla önem arz etmektedir. Başkanlık sisteminde yürütme yetkisi başkana verildiği için, başkanın

⁵¹⁷ Mejía Guinand, Botero, “Bait and Switch?: Portfolio allocation in Colombia (1958-2014)”, s. 144.

⁵¹⁸ Valadés, “Cabinet Government and Latin American Neopresidentialism”.

⁵¹⁹ Martínez-Gallardo, “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, s. 121.

⁵²⁰ Valadés, “Cabinet Government and Latin American Neopresidentialism”.

⁵²¹ Loewenstein, **Political Power And The Governmental Process**, s. 164.

⁵²² Loewenstein, **Political Power And The Governmental Process**, s. 184-228

kullanmış olduğu yetkilerin yasama ve yargı organı tarafından denetimi organlar arasındaki denetimi teşkil etmektedir.

Bu bağlamda başkanlık sisteminde organlar arasındaki denge ve denetimin, yasamanın; bütçe, üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevden alınması, uluslararası antlaşmalar üzerinden yapacağı denetim ile gerçekleştirebileceği düşünülmektedir. Ayrıca başkanlık sistemlerinde başkanın işlemlerinin, yüksek mahkemeler tarafından yatay ve dikey denetimi de denge ve denetim bakımından önem arz etmektedir.

(1) Bütçe Üzerinde Yasama Denetimi

Yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim araçlarından biri, yasamanın yürütmenin kullanacağı bütçeyi onaylaması ve denetlemesidir. Bütün hükümet sistemlerinde bütçe, yasamanın, yürütmeyi denetlemesine yardımcı olan önemli anayasal mekanizmadır.⁵²³ Yürütmenin politikalarını uygulayabilmesi için paraya ihtiyacı bulunmakta ve modern devletlerde yürütmenin ihtiyacı olan para, yasamanın bütçeyi kabul etmesi yoluyla elde edilebilmekte ve kullanılabilir. Bununla birlikte, parlamenter sisteme göre, başkanlık sisteminde yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim bakımından bütçe daha fazla önem arz etmektedir. Çünkü parlamenter sistemde, yasama, politikalarından memnun kalmadığı kabineyi güvensizlik oyu yoluyla her zaman görevden alabilmektedir. Dolayısıyla parlamenter sistemde, yasama ve yürütme organları arasında siyasi görüş bağlamında paralellik olması nedeniyle genellikle bütçenin kabulü yönünde eğilim olduğu öne sürülebilir. Başkanlık sisteminde ise yasama organı, yürütmeyi görevden alamamakta ve bütçe üzerinden yapılan denetim daha önemli hale gelmektedir.

Başkanlık sistemleri içerisinde bütçenin denge ve denetim aracı olarak kullanıldığı en iyi örnek ABD'dir. Anayasal düzenlemeler üzerinden gidildiğinde ABD'de bütçe hakkı Kongreye verilmiş, ancak bütçe sürecinin nasıl olması gerektiği düzenlenmemiştir. Anayasadaki boşluk daha sonra yapılan yasal düzenlemelerle

⁵²³ Loewenstein, **Political Power And The Governmental Process**, s. 194-195.

doldurulmuştur.⁵²⁴ Anayasanın yapımından günümüze kadar bütçe sürecini düzenleyen pek çok kanun çıkarılmasına rağmen bunlardan en önemlisi, 1974 tarihli “*Kongre Bütçe ve Ödenekleri Kontrol Kanunu*” (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*) olmuştur. Buna göre Başkan Richard Nixon, bütçe sürecine ilişkin olarak Kongreyi devre dışı bırakmaya çalışmış ve Kongre de buna karşılık olarak ilgili kanunu çıkarmıştır.⁵²⁵ Böylece 1974 Kongre Bütçe ve Ödenekleri Kontrol Kanunu ile bütçe süreci sistematikleştirilerek yasamanın bütçeyi kontrol ve denetim mekanizmaları oluşturulmuştur.⁵²⁶ İlgili kanuna dayalı olarak kalıcı bütçe komisyonları ve ofisler kurulmuş, ayrıca Kongrede uygulanmak üzere “*bütçe kararı*” mekanizması getirilmiştir.⁵²⁷

ABD’de bütçe süreci, yürütmenin ve yasamanın yetkileri çerçevesinde incelemeye tabi tutulabilir. İlk olarak şunu ifade edelim ki diğer başkanlık sistemlerinin aksine, ABD’de başkanın bütçe kanunu tasarısı hazırlama yetkisi yoktur. Başkan, yasamadan ancak bütçe talebinde bulunabilmekte ve yasama organı da başkanın bütçe talebini, kabul edebilmekte, değiştirebilmekte ya da reddedebilmektedir.⁵²⁸ Başkan adına bütçe talebi hazırlama yetkisi, *Başkanın Yürütme Ofisleri* (*Executive Office of the President*) içerisinde yer alan *Bütçe ve Yönetim Ofisine* (*Executive Office of Management and Budget*) aittir. Başkanı ve üst düzey yöneticileri doğrudan başkan tarafından atanan Bütçe ve Yönetim Ofisi, dokuz aylık bir süreç içerisinde hazırlamış olduğu bütçe talebini Kongreye sunmaktadır.⁵²⁹

Başkanın bütçe talebinin Kongreye sunulmasıyla Temsilciler Meclisi ve Senato, ayrı ayrı bütçe önerilerini hazırlar ve sonrasında iki öneri birleştirilerek bütçe

⁵²⁴ Akın Türer, Ercan Çeliker, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, 1. Basım, Der. Murat Bilgin, Mehmet Burak Ünal, Ankara, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2019, s. 235-236.

⁵²⁵ Yiğit Karahanoğulları, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, **Maliye Dergisi**, Say. 60, 2011, s. 276; Allen Schick, **A.B.D. Federal Bütçesi**, Çev. Özcan Sarı, Ankara, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, 2002, s. 94-95.

⁵²⁶ Mehmet Ali Zengin, “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, **TAAD**, Y. 7, S. 28, 2016, s. 101.

⁵²⁷ Türer, Çeliker, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, s. 236.

⁵²⁸ Oğuzhan Tokgöz, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi**, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2022, s. 53.

⁵²⁹ Schick, **A.B.D. Federal Bütçesi**, s. 79.

kararı oluşturulur. Bütçe kararının Kongre tarafından oluşturulması sürecinde yasama organı, çeşitli komisyonlardan ve ofislerden faydalanır. Bütçe kararının oluşturulmasına yardımcı olan birimlerden ilki *Kongre Bütçe Ofisi*'dir. (*Congressional Budget Office*) 1974 *Kongre Bütçe ve Ödenekleri Kontrol Kanunu* ile kurulan Kongre Bütçe Ofisi, bütçe sürecinde önemli rol oynadığı için yapısının ve sistem içerisindeki işlevinin kısaca incelenmesi gerekmektedir.

Kongreye bağlı birim olan Kongre Bütçe Ofisi başkanı, bütçe komisyonlarının tavsiyesi de göz önünde bulundurularak Temsilciler Meclisi başkanı ve Senato geçici başkanı tarafından dört yıllık dönem için atanır ve görev süresi biten kişi tekrardan ofis başkanlığına atanabilir.⁵³⁰ Kongre Bütçe Ofisinin başkanının tarafsız ve objektif olması için atamanın herhangi siyasi aidiyet üzerinden yapılmaması, bütçe kanununda açıkça belirtilmiştir.⁵³¹ Ofisin geri kalan personeli de siyasal görüşünden bağımsız şekilde, mesleki yeterliliklerine göre Kongre Bütçe Ofisi başkanı tarafından atanmaktadır.⁵³² Ayrıca 2023 yılı itibariyle çoğunluğu alanlarında uzman ekonomist ve kamu politikası analistlerinden olmak üzere, ofisin 275 personeli bulunmaktadır.⁵³³

Kongre Bütçe Ofisinin öncelikli görevi, Kongrede yer alan komisyonların talepleri doğrultusunda bir yasa tasarısının veya geçici bir teklifin harcamalar üzerindeki etkisine ilişkin ön tahminde bulunmaktır.⁵³⁴ Bu göreviyle bağlantılı diğer görevi ise başkan tarafından bütçe talebinin Kongreye sunulmasından sonra, kendi tahmin yöntemlerini kullanarak başkanın bütçe teklifinin, bütçe üzerindeki etkisini tahmin ve analiz etmektir.⁵³⁵ Kongre Bütçe Ofisinin, başkanın bütçe teklifini, kendisine sunulan metinden bağımsız olarak yeniden tahmin etmesi, Kongrenin hazırlayacağı bütçe kararında harcama ve gelir kalemlerini düzenlemesine yardımcı

⁵³⁰ Congressional Budget Office, "An Introduction to the Congressional Budget Office", <https://www.cbo.gov/system/files/2023-01/58858-introCBO.pdf>, (Çevrimiçi: 31/08/2023), s. 11.

⁵³¹ Congressional Budget Office, "An Introduction to the Congressional Budget Office", s. 11.

⁵³² Congressional Budget Office, "An Introduction to the Congressional Budget Office", s. 11.

⁵³³ Congressional Budget Office, "An Introduction to the Congressional Budget Office", s. 11.

⁵³⁴ Congressional Budget Office, "An Introduction to the Congressional Budget Office", s. 2.

⁵³⁵ Congressional Budget Office, "An Introduction to the Congressional Budget Office", s. 4.

olur.⁵³⁶ Böylece bütçenin ekonomik ve mali analizi yapılarak, Kongrenin her iki kanadında yer alan Bütçe Komisyonlarına gönderilir.⁵³⁷

Temsilciler Meclisi ve Senato içerisinde bulunan Bütçe Komisyonları, Kongre Bütçe Ofisinin tahminleri doğrultusunda kendi bütçe kararlarını hazırlayarak oylama için meclislerinin genel kuruluna gönderir. Her iki meclisin kendi bütçe kararlarını kabul etmesi ile bütçe kararlarının birleştirilip tek bir bütçe kararına dönüştürülmesi için *Uzlaşma Kuruluna (Conference Committee)* gönderilir.⁵³⁸ Birleştirilen ve tek bir bütçe kararına dönüştürülen son metin, tekrardan Temsilciler Meclisi ve Senatonun genel kurullarında oylanıp bütçe kararı kabul edilir. Ancak bütçe kararının kabul edilmesiyle bütçe süreci sona ermiş olmaz. Çünkü bütçe kararı, kanun niteliğinde olmayıp, parlamento kararıdır.⁵³⁹ Dolayısıyla başkanın onayına sunulmadığı gibi, başkana harcama yetkisi de vermemektedir.⁵⁴⁰ Bütçe kararının amacı, Kongrenin gelir ve harcamalara ilişkin mevzuatı değerlendirebileceği bir çerçeve çizmektir.⁵⁴¹ Kongre, harcama, gelir ve borçlara ilişkin kanun çıkarırken ilgili kanunun bütçedeki etki ve sonuçlarını tahmin edebilecektir.

Bütçe kararı ile gelir ve harcamalara ilişkin çerçeve çizildikten sonra, yürütmenin, harcama yapmasını sağlayan ödenek kanunları, yetki kanunları ve gelir elde etmesini sağlayan vergi kanunlarıyla diğer kanunlara sıra gelmektedir. Bütçe kararı çerçevesinde ödenek kanunlarıyla yürütmeye bütçe tahsisi yapılmasında etkili olan birim Ödenek Komisyonlarıdır. Her iki mecliste de bulunan Ödenek Komisyonları, isteğe bağlı harcamalara⁵⁴² ilişkin kanunları hazırlayarak meclis genel kurullarına sunmaktadır.⁵⁴³ Zorunlu harcamalara ilişkin yürütmeye izin veren yetki

⁵³⁶ <https://www.cbo.gov/about/products/major-recurring-reports#3>, (Çevrimiçi: 31/08/2023).

⁵³⁷ Karahanoğulları, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, s. 276.

⁵³⁸ Karahanoğulları, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, s. 278.

⁵³⁹ Roy T. Meyers, “The Budget Resolution Should Be A Law”, **Public Budgeting & Finance**, Vol. 10, 1990, s. 103.

⁵⁴⁰ Meyers, “The Budget Resolution Should Be A Law”, s. 103.

⁵⁴¹ Megan Suzanne Lynch, “The Budget Resolution and Spending Legislation”, **Congressional Research Service**, 2009, <https://budgetcounsel.files.wordpress.com/2016/11/r40472.pdf>, (Çevrimiçi: 02/08/2023), s. 1.

⁵⁴² ABD’de harcamalar zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Bkz.: Karahanoğulları, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, s. 279-280; Türer, Çeliker, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, s. 258-266.

⁵⁴³ Türer, Çeliker, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, s. 261.

kanunları ise Yetkilendirme Komisyonu tarafından hazırlanmaktadır.⁵⁴⁴ Ayrıca yürütmenin kanunlarla verilen harcamaları yapabilmesi için paraya ihtiyacı bulunmakta ve para ihtiyacının çoğunluğu ise vergilerden karşılanmaktadır. Bu bağlamda Vergi Ortak Komisyonu, gelirlerin elde edilmesi için çıkarılacak olan gelir elde edici kanunları hazırlamakla görevli birimdir.⁵⁴⁵

ABD’de diğer bir önemli husus, başkana verilen bütçenin gözetimi ve denetimidir. ABD’de yürütmenin bütçe uygulamaları sürekli olarak Kongrenin gözetimi altındadır. Buna göre yürütmenin bütçe aktarımı, herhangi ödeneği erteleme veya iptal etmesi gibi durumlarda Kongrenin kendisi ya da ilgili komisyon bilgilendirilmektedir.⁵⁴⁶ Kongre, bütçenin kabul edilmesi ve uygulanması sürecinde aktif şekilde gözetim ve denetim yetkisini kullanmaktadır. Ayrıca Türkiye’deki Sayıştay gibi kurum olan *Hükümet Hesap Verilebilirlik Ofisi*, (*Government Accountability Office*) yürütmenin bütçe uygulamalarının dışarıdan denetimini sağlamaktadır. İdari ve mali bağımsızlığa sahip olan Hükümet Hesap Verilebilirlik Ofisinin başkanı, 15 yıllığına başkan tarafından atanmakta ve ancak belirli şartların varlığı halinde görevden alınabilmektedir.⁵⁴⁷

Toparlanacak olursa ABD’de bütçe hakkı, Kongreye ait olup, Kongre, ofisler ve komisyonlar yoluyla bütçe sürecine sürekli olarak müdahil olmakta ve yürütmenin bütçe kullanımını gözetim ve denetim altında tutmaktadır. Bundan dolayı ABD’de kuvvetler arasındaki denge ve denetim bakımından bütçenin önemli bir araç olduğu söylenebilir. Ancak Güney Amerika’daki devletlerin bütçe uygulamaları için benzer yorumun yapılması zor gözükmektedir.⁵⁴⁸ Bu çıkarım Güney Amerika’daki devletlerin anayasal düzenlemelerinden yola çıkılarak bütçe sürecinin üç başlıkta incelenmesiyle açıklanabilir.

İlk olarak bütçenin yasamaya sunulması üzerinden inceleme yapıldığında ABD’nin aksine, bölgedeki bütün devletlerde bütçe, yürütme tarafından kanun tasarısı

⁵⁴⁴ Karahanoğulları, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, s. 276.

⁵⁴⁵ Karahanoğulları, “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, s. 276.

⁵⁴⁶ Türer, Çeliker, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, s. 273-276

⁵⁴⁷ Türer, Çeliker, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, s. 278.

⁵⁴⁸ Payne “Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors”, s. 91.

olarak yasamanın onayına sunulmaktadır. Anayasal düzenlemelerin çoğunluğunda bütçe kanunu tasarısının doğrudan başkan tarafından yasamaya sunulacağı hüküm altına alınmışken ⁵⁴⁹ bazılarında yürütme/hükümet tarafından sunulacağı düzenlenmiştir.⁵⁵⁰ Sadece Arjantin ve El Salvador Anayasalarında bütçe kanunu tasarısının yürütme içerisindeki bir birim veya makam tarafından yasamaya sunulacağına ilişkin hüküm yer almaktadır. Buna göre Arjantin’de 1994 Anayasa değişikliği ile bütçenin kullanımı, başkandan alınarak kabine başkanına devredilmiştir. Bütçe kanunu tasarıları kabinede görüşüldükten sonra, kabine başkanı tarafından yasamaya sunulmaktadır. (AY. 100/2-6) Ancak başkanın, bütçe kanunu tasarısı ve bütçenin kullanımı bakımından kabine başkanını denetlemesi, bu düzenlemeyi çok işlevsel kılmamıştır.⁵⁵¹ Uygulamada ise Ekonomi Bakanlığı içerisinde yer alan *Ulusal Bütçe Ofisi*, (*National Budget Office*) ulusal idareden gelen verilere dayanarak bütçe kanunu tasarısını hazırlamakta ve 15 Eylül’den önce tasarı meclise sunulmaktadır.⁵⁵² El Salvador’da ise kabine, bütçe kanunu tasarısının hazırlanıp yasama organına sunulmasından sorumludur. (AY. 167/I-3) Yürütmenin ihtiyacı olan bütçeyi hazırlayarak yasama organına sunması, bütçe sürecinin ilk etabında başkana büyük bir avantaj sağlamaktadır.

İkinci olarak yasamanın, bütçe kanunu tasarısı üzerindeki yetkilerine ilişkin inceleme yapıldığında ABD’de Kongre, bütçe kararının ve buna bağlı olarak ödenek ve yetki kanunlarının hazırlanması veya kabul edilmesinde bir sınırlandırılmaya tabi değilken, Güney Amerika’daki bazı devletlerde, yasamanın bütçe kanunu tasarısı üzerinde değişiklik yapmasının anayasal olarak sınırlandırıldığı görülmektedir. Buna göre anayasalarda bütçedeki gelir kalemlerinin,⁵⁵³ harcama kalemlerinin,⁵⁵⁴ bütçe

⁵⁴⁹ Bolivya (AY. 172/I-11), Kosta Rika (140/I-15), Şili (AY. 67/1), Brezilya (AY. 61/1/II-b), Ekvador (AY. 147/I-8), Peru (AY. 178/1), Uruguay (AY. 168/1), Dominik Cumhuriyeti (AY. 128/I-2-g), Guatemala (AY. 181/I-j), Panama (AY. 184/I-7), Meksika (AY. 74/IV), Nikaragua (AY. 150/I-5).

⁵⁵⁰ Venezuela (AY. 311/2), Kolombiya (AY. 346/1), Paraguay (AY. 216/1), Honduras (AY. 367).

⁵⁵¹ Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, s. 278.

⁵⁵² Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, s. 278.

⁵⁵³ Şili (AY. 67/2), Venezuela (AY. 313/2), Kolombiya (AY. 349/2), Peru (AY. 79), El Salvador (AY. 227/2).

⁵⁵⁴ Venezuela (AY. 313/2), Kolombiya (AY. 351/1), Peru (AY. 79), Uruguay (AY. 215), Panama (AY. 271/2), Nikaragua (AY. 112)

genel tutarının⁵⁵⁵ değiştirilemeyeceğine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Ayrıca Dominik Cumhuriyeti ve Peru’da yürütme tarafından sunulan bütçe kanunu tasarısında değişiklik yapılabilmesi için nitelikli sayılar aranmıştır.⁵⁵⁶

Yasamanın bütçe kanunu tasarısı üzerindeki yetkileri bakımından önemli hususlardan bir diğeri ise yasama komisyonları veya ofisler gibi kurumların varlığı ve etkililiğidir. ABD’de bütçe sürecinde yasamanın elindeki güçlü komisyonlar ve Kongre Bütçe Ofisi, yürütmenin sunmuş olduğu verilerden bağımsız şekilde bütçe kararı ve bütçeyle ilgili diğer kanunların hazırlanmasında önemli rol oynamakta, sürekli olarak görev yapmakta, yeterli personele ve yaklaşık dokuz ay gibi süreye sahip olmaktadır. Ancak ABD’nin aksine, Güney Amerika’daki devletlerde, yasamanın bütçe sürecinde faydalanacağı bütçe ofisi gibi birimler bulunmamaktadır. Çünkü bölgede bütçenin başkanın uhdesinde olduğu inancı hakimdir.⁵⁵⁷ Dolayısıyla bütçe sürecinde yasama organına yardımcı olacak birimler oluşturulmamış, bütçeye ilişkin tahmin ve öngörülerde yürütmenin sunmuş olduğu bütçe kanunu tasarısı esas alınmaktadır.

Her ne kadar Güney Amerika’daki yasama organları içerisinde bütçe komisyonları kurulmuş olsa da bu komisyonların, yürütme tarafından sunulan bütçe kanunu tasarılarında kapsamlı değişiklik yapılmasını önerme olasılığı oldukça düşüktür. Çünkü ilgili komisyonlar genellikle yasamadaki partilerin sahip olduğu çoğunlukla orantılı olarak oluşturulmakta, hükümet koalisyonunda yer alan partiler

⁵⁵⁵ Ekvador (AY. 295/1)

⁵⁵⁶ Dominik Cumhuriyeti’nde başkanın sunmuş olduğu bütçe kanunu tasarısına yeni eklemelerin veya değişikliğin yapılabilmesi için mecliste hazır bulunanların üçte ikisinin oyuna ihtiyaç vardır. (AY. 234) Peru’da ise belirli bir bölgede uygulanan verginin uzatılabilmesine karar verilebilmesi için meclisi üye sayısının üçte ikisinin oyu gereklidir. (AY. 79/4)

⁵⁵⁷ Peter M. Siavelis, “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive– Legislative Relations in Chile”, **Legislative Politics in Latin America**, Ed. Scott Morgenstern, Benito Nacif, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, s. 100; Örneğin, Meksika’da bütçe üzerinde etkili olan tek aktörün yürütme olduğu fikri hakimdir. Bkz.: Jeffrey A. Weldon, “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico”, **Legislative Politics in Latin America**, Ed. Scott Morgenstern, Benito Nacif, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, s. 377. Örneğin, Arjantin’de yasama organı, gelir ve giderlere ilişkin tahmin yapabilme ve bu doğrultuda düzenleme yapabilme yetkisine sahip olmasına rağmen bu yetkisini nadiren kullanmaktadır. Çünkü Sayıştay’ın yeterli kurumsal yapı ve mekanizmalara sahip olmaması, yasamanın gelir ve giderlere ilişkin tahmin yürütmesini ve bu bağlamda da bütçe kanununda değişiklik yapmasının önüne geçmektedir. Bkz.: Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, s. 279.

komisyonlarda çoğunluğu sağlamak ve disiplinli parti yapılarından dolayı komisyon üyeleri, partilerinin direktifleri doğrultusunda hareket etmektedir. Bütçe komisyonlarının yasama üyeleri harici, uzman personel sayısının yetersizliği ve yasamadaki bütçe sürecinin zamansal kısalığı,⁵⁵⁸ bütçe komisyonlarının işlevselliğini etkileyen diğer nedenlerdir. Örneğin, Brezilya’da bütçe sürecinde *Planlama, Kamu Bütçeleri ve Denetimi Ortak Komisyonu*, (*Joint Committee for Planning, Public Budgets and Monitoring*) etkili olmaktadır. Yasama üyelerinin bütçe sürecine katılımı ilgili komisyon aracılığıyla olmakta, hatta Kongre, genellikle komisyonun raporu doğrultusunda bütçeyi kabul etmektedir.⁵⁵⁹ Komisyonunda, Kongredeki büyük partiler daha fazla üyeye sahip olup, parti başkanları hem komisyon üyelerinin atanması ve değiştirilmesinde hem de komisyon başkanı ve üç yardımcısının yıllık olarak seçilmesinde önemli etkiye sahiptir.⁵⁶⁰ Dolayısıyla yasamanın bütçe süreci üzerindeki kontrolü, aslında hükümet koalisyonunu oluşturan büyük partilerin başkanlarının elinde olmakta ve yürütmenin yasamaya sunmuş olduğu bütçe kanunu tasarısında kapsamlı değişiklik yapılamamaktadır.⁵⁶¹

Üçüncü olarak yürütmenin bütçe kanunu tasarısının, yasama organında zamanında kabul edilmemesi veya reddedilmesi halinde ne olacağıdır? ABD’de ödenek kanunlarının zamanında çıkarılamaması veya başkanın ödenek kanunlarını veto etmesi durumundan “*hükümet kapatma*” diye adlandırılan süreç yaşanmakta ve hükümet faaliyetleri askıya alınmaktadır.⁵⁶² Güney Amerika’daki devletlerde ise böyle bir süreç yaşanmasının önüne geçmek için anayasal önlemler alınmıştır. Bütçe kanunu tasarısının yasama organında zamanında onaylanmaması halinde, altı devlette yürütme tarafından sunulan tasarının onaylanmış sayılması,⁵⁶³ üç devlette cari yılın

⁵⁵⁸ ABD’de yasamanın bütçe sürecine ilişkin olarak dokuz aylık bir süresi bulunmaktadır.

⁵⁵⁹ Carlos Pereira, Bernardo Mueller, “The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process”, **Comparative Political Studies**, Vol. 37, No. 7, 2004, s. 787; Bütçe komisyonu, Kongredeki en büyük komisyon olup, partilerin meclisteki oranlarına göre seçilen 84 asıl ve 84 yedek üyeden meydana gelmektedir. Bkz.: Pereira, Mueller, “The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process”, s. 787.

⁵⁶⁰ Pereira, Mueller, “The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process”, s. 787.

⁵⁶¹ Pereira, Mueller, “The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process”, s. 796.

⁵⁶² Türer, Çeliker, “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, s. 281-282.

⁵⁶³ Bolivya (AY. 158/I-11), Şili (AY. 67/1), Kolombiya (AY. 348), Paraguay (AY. 216/3), Peru (AY. 80/3), Panama (AY. 272).

bütçesinin uygulanması şeklinde hükümler yer alırken,⁵⁶⁴ yasamanın bütçe kanunu tasarısını reddedebilmesi için bazı devletlerde ise üçte ikilik nitelikli sayılar aranmıştır.⁵⁶⁵ Böylece başkanın yasamadaki destekçilerinin, bütçenin oylanmasını ertelemeyi başarması veya başka bir bütçenin çoğunluğu elde etmesini önlemesi ile başkana büyük bir avantaj verilmektedir.⁵⁶⁶

Bütçe sürecine ilişkin başkana avantaj sağlayan diğer bir önemli mekanizma ise veto yetkisidir. Başkan hem bütçe kanunu tasarısını yasamaya sunmakta hem de yasamanın kabul ettiği bütçe kanununu tamamen veya kısmen veto edebilmektedir. Dolayısıyla başkan, bütçe kanununu istediği gibi şekillendirebilme fırsatına sahiptir. Uruguay’da, 2000 yılındaki bütçe görüşmeleri buna örnek gösterilebilir. Buna göre başkan, 500 maddelik beş yıllık bütçe kanunu tasarısını yasamaya sunmuştur. Bütçe kanunu tasarısı, Senatoda görüşülürken, tasarıya yürütme tarafından 156 madde daha eklemiş ve Senato tasarıda değişiklikler yaparak kabul etmiştir.⁵⁶⁷ Kongrede kabul edilerek yayın için başkanın önüne gelen bütçe kanunu maddelerinden 37 tanesi, başkanın gözlemleriyle beraber veto edilmiştir.⁵⁶⁸ Bunun üzerine Kongre, başkanın vetosunu kaldırmak için toplanmasına rağmen, sadece başkanın altı maddeye ilişkin vetosu kaldırılabilmiş ve başkanın diğer gözlemleri vetoları yasalaşmıştır.⁵⁶⁹

Netice olarak ABD’de bütçe, etkili denge ve denetim aracı olarak kabul edilebilirken benzer değerlendirme Güney Amerika başkanlık sistemleri için yapılamamaktadır. Çünkü bölge genelinde bütçenin başkanın tasarrufunda olduğuna ilişkin genel kabul hakimdir. Yasamanın bütçe sürecinde aktif rol alabileceği mekanizmalar oluşturulmamış ya da oluşturulsa da iyi şekilde işlememektedir.⁵⁷⁰

⁵⁶⁴ Venezuela (AY. 313/1), Honduras (AY: 368), Guatemala (AY. 171/I-b).

⁵⁶⁵ Ekvador (AY. 295), Paraguay (AY. 216/3).

⁵⁶⁶ Payne “Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors”, s. 92.

⁵⁶⁷ George Tsebelis, Eduardo Aleman, “Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America”, **World Politics**, Vol. 57, No. 3, 2005, s. 411.

⁵⁶⁸ Tsebelis, Aleman, “Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America”, s. 411; Uruguay anayasasına göre Kongrenin, başkanın gözlemleriyle beraber veto ettiği ilgili maddelere ilişkin vetoyu otuz gün içerisinde kaldırmaması durumundan söz konusu gözlemler kabul edilerek yasalaşmaktadır. (AY. 138) Bkz.: Tsebelis, Aleman, “Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America”, s. 412.

⁵⁶⁹ Tsebelis, Aleman, “Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America”, s. 412.

⁵⁷⁰ Örneğin, Arjantin’de Anayasa ile yürütmenin bütçe yetkisi üzerinde çeşitli denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Ancak bu mekanizmaların tümü, kötü bir şekilde çalışmaktadır. Bkz.: Rose-Ackerman,

Bütçe kanunu tasarısının başkanın inisiyatifıyla oluşturulması ve yasamanın bütçe sürecine ilişkin yetkilerinin sınırlandırılması, yasamanın aleyhine olacak şekilde başkana avantaj sağlamaktadır.

(2) Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atanması ve Görevden Alınması Üzerinde Yasama Denetimi

Üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında yasama onayı aranması, kuvvetler arasındaki denge ve denetim mekanizmalarından bir diğerini oluşturmaktadır. Parlamenter sistemin aksine, başkanlık sisteminde üst düzey kamu görevlileri, kolektif bir organ olan kabine ve tarafsız devlet başkanının ortak işlemiyle değil, doğrudan başkan tarafından atanmaktadır. Başkanın üst düzey kamu görevlilerini tek başına ataması göz önünde bulundurulduğunda yasama onayı, denge ve denetim işlevi gören önemli bir mekanizmadır.

Üst düzey kamu görevlilerinin yasamanın onayına dayalı olarak atanmasının temel prototipi ABD Anayasası'nda yer almaktadır. Anayasanın II. maddesinde yer alan hükme göre başkan, üst düzey kamu görevlilerini atarken Senatonun tavsiye ve onayını alacaktır. Anayasanın yapıldığı dönemde kurucu babaların, Senatoya böyle bir yetki vermesinin en önemli amacı, küçük eyaletlerin eşit temsil edildiği Senatonun, büyük eyaletlerden çok fazla üst düzey kamu görevlisi atanmasını önlemesidir.⁵⁷¹

Bununla birlikte, günümüzde Senatonun tavsiye ve onay yetkisinin birçok amaca hizmet ettiği söylenebilir. Tavsiye ve onay sürecinde komisyonların adaylar hakkında soruşturma yapması ve oturumlarda adayları dinlemesi, Senatonun adayların nitelikleri ve olası çıkar çatışmaları hakkında bilgi sahibi olmasına imkân sağlamaktadır.⁵⁷² Ayrıca senatörlerin elindeki onay yetkisi, onların atamalar üzerinden de politika geliştirmelerine yardımcı olmaktadır. Buna göre senatörler, adayları reddederek veya onaylamayı düşündükleri adaylardan bazı vaatler elde ederek

Desierto, Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, s. 278.

⁵⁷¹ Myers v. United States, 272 U.S. 52 (1925) 119-120.

⁵⁷² Elizabeth Rybicki, “Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure”, **Congressional Research Service**, 2023, s. 1.

politikalarını geliştirebilir.⁵⁷³ Yine Senato, atamalar üzerindeki onay yetkisini, siyasi meselelerde başkan ile pazarlık yapmak için kullanabilir ve atamaları geciktirebilir.⁵⁷⁴

Ancak Senato, yıl içerisinde askeri, yargısal ve sivil olmak üzere, başkan tarafından önerilen binlerce üst düzey kamu görevlisinin atanmasına onay vermekte ve bu nedenle başkanın önermiş olduğu adayların hepsinin detaylıca incelenmesi mümkün gözükmemektedir.⁵⁷⁵ Senatonun, yargısal ve bazı önemli siyasal atamalar haricinde, diğer atamaların çoğunluğuna onay vermesi rutin bir hal almıştır.⁵⁷⁶ Senatonun, üst düzey kamu görevlilerinin çoğunluğunun atamasını onaylanmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bu nedenlerden biri, çoğu üst düzey kamu görevlisinin atanması veya terfilerinin siyasi çıkar ile ilgisi olmadığından Senatonun ilgisini çekmemesidir.⁵⁷⁷

Diğer bir neden, yürütme içerisinde görev alacak olan kişilerin belirlenmesinin başkanın uhdesinde olduğu görüşüdür. ABD literatüründe “*tekil yürütme teorisi*” ile (*Unitary Executive Theory*) açıklanan bu görüşün kabine bakımından geçerli olduğu daha önce ifade edilmişti.⁵⁷⁸ ABD’de literatüründe tekil yürütme teorisini savunanlar, teorilerinin Anayasanın II. maddesinde yer alan “*Yürütme yetkisi, Amerika Birleşik Devletleri Başkanına verilir*” hükmü ile başkan, “*kanunların sadakatle uygulanmasını gözetir*” hükmünün beraber yorumlanmasından kaynaklandığını ileri sürmektedir.⁵⁷⁹ İlgili hükümlerin beraber yorumlanması ile başkanın hiyerarşisi ve kontrolü altında birleşmiş olan yürütme departmanlarının varlığından söz edilmektedir. Bütün yürütme yetkisinin yalnızca başkana verilmesi nedeni ile başkanın, kendi takdirine bağlı yürütme yetkisini kullanmak isteyen altındaki memurları ve kurumları (agencies)

⁵⁷³ Rybicki, “Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure”, s. 1.

⁵⁷⁴ Rybicki, “Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure”, s. 1.

⁵⁷⁵ Beyhan Kaptıkaçtı Kayatekin, “Senatonun Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atamasındaki Onay Yetkisi”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, 1. Basım, Der. Murat Bilgin, Mehmet Burak Ünal, Ankara, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2019, s. 217.

⁵⁷⁶ Rybicki, “Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure”, s. 1; Ancak Senato önemli gördüğü atamalarda adayları derinlemesine inceleme hakkını elinde tutmakta ve gerektiğinde bunu kullanmaktadır. Kaptıkaçtı Kayatekin, “Senatonun Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atamasındaki Onay Yetkisi”, s. 217.

⁵⁷⁷ Rybicki, “Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure”, s. 1.

⁵⁷⁸ Bkz.: Birinci Bölüm, III-B-2.

⁵⁷⁹ Calabresi, Rhodes, “The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary”, s. 1165.

yöneteceği, kontrol edeceği ve denetleyeceği sonucuna varılmaktadır.⁵⁸⁰ Calabresi ve Rhodes, tekil yürütme teorisinin en güçsüz versiyonunda bile, başkanın, yürütme yetkisini kullanan üst düzey kamu görevlilerini, istediği zaman görevden alma konusunda sınırsız yetkiye sahip olduğunu ifade etmektedir.⁵⁸¹

Tekil yürütme teorisinin dayandığı önemli kararlardan biri, *Myers v. United States* kararıdır. ABD’de Senatonun onayıyla başkan tarafından posta müdürü olarak atanan Frank S. Myers, görev süresinin bitmesine üç ay kala, başkanın tek taraflı işlemiyle görevden alınmıştır. Ancak Myers, 1876 yılında çıkarılan Kanunun 6. maddesine göre, posta müdürlerinin başkan tarafından görevden alınabilmesi için Senatonun onayı arandığını ve başkanın görevden alma işleminin ilgili hükme aykırılık teşkil etmesinden dolayı maaşının ödenmesi için dava açmıştır. Alt mahkemelerdeki yargılamalardan sonuç alamayan Myers, davasını Yüksek Mahkemenin önüne taşımıştır.⁵⁸²

Yüksek Mahkeme, Anayasanın II. maddesinde başkana verilen atama ve görevden alma yetkisini tarihsel süreç içinde değerlendirmeye tabi tutarak kararını vermiştir. Buna göre 1789’dan 1863 yılına kadar başkanın, Senatonun onayını almadan üst düzey kamu görevlilerini görevden almasına ilişkin, hiçbir kanun, yürütme tasarrufu ve Yüksek Mahkeme kararı bulunmamaktadır.⁵⁸³ Ancak Başkan Andrew Johnson’ın ikinci döneminde, başkana muhalif olan ve Kongrenin üçte ikisini oluşturan Cumhuriyetçiler, başkana verilen tek taraflı görevden alma yetkisini, çıkardıkları kanunlarla⁵⁸⁴ sınırlayarak Senatonun onayına bağlamışlardır.⁵⁸⁵

⁵⁸⁰ Calabresi, Rhodes, “The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary”, s. 1165.

⁵⁸¹ Calabresi, Rhodes, “The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary”, s. 1166; Tekil Yürütme Teorisi, güçlü, güçsüz ve en güçsüz olmak üzere üç gruba ayrılmaktadır. İlk olarak güçlü teoriye göre başkan, herhangi bir kanuni düzenlemeye bağlı olmadan astının yapmış olduğu işlemi değiştirme yetkisine sahiptir. İkinci olarak güçsüz teoriye göre başkan, astının yapmış olduğu işlemi değiştirme yetkisine sahip olmamasına karşın, astının işlemini geçersiz kılabilir veya onu veto edebilir. Calabresi, Rhodes, “The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary”, s. 1166;

⁵⁸² *Myers v. United States*, 272 U.S. 53-56.

⁵⁸³ *Myers v. United States*, 272 U.S. 163.

⁵⁸⁴ Bu kanunlardan biri de bakanların görevinin sona ermesi başlığında görüleceği üzere *Görev Süresi Kanunu*’ydu. (*Tenure of Office Act*)

⁵⁸⁵ *Myers v. United States*, 272 U.S. 165; Başkan Johnson’un görevinin sona ermesiyle başkan olarak seçilen Ulysses S. Grant, *Görev Süresi Kanununun (Tenure of Office Act)* sakat ve geçersiz olduğunu söyleyerek derhal kaldırılması gerektiğini belirtmiştir. *Myers v. United States*, 272 U.S. 167.

Başkanın, üst düzey kamu görevlilerini, görevden almasını sınırlayan kanunların kaldırılması tartışmaları sürerken, Kongre, Posta Ofisi Departmanını yeniden düzenleyen ve birleştiren ilgili kanunu çıkarmıştır. 1876 yılında çıkarılan kanun ile birinci, ikinci ve üçüncü sınıf posta müdürlerinin, Senatonun onayıyla başkan tarafından atanması ve görevden alınması hüküm altına alınmıştır.⁵⁸⁶ O dönemden, Yüksek Mahkemeye başvuru yapılmasına kadarki süreç içerisinde, posta müdürleri ya başkanın istifa talebine uyarak görevlerini bırakmışlar ya da başkan tarafından görevlerinden alınmışlardır. Myers davasına kadar herhangi sorunla karşılaşmadığından Yüksek Mahkeme, başkanın görevden alma yetkisinin, Kongre tarafından sınırlandırılmasını değerlendirmemiştir.⁵⁸⁷

Bu bağlamda Yüksek Mahkeme, Anayasanın II. maddesiyle başkana verilen üst düzey kamu görevlilerini görevden alma yetkisinin, başkanın yasalara sadakatle uyulmasına özen gösterme yükümlülüğü kapsamında değerlendirileceğini belirtmiştir. Başkanın, yasaları uygulayan yürütme birimlerinin denetiminden sorumlu olması, onun, atama işlemlerinde olduğu gibi, görevden alma işlemlerinde de Senatonun onayını alması şeklinde geniş yorum yapılmasının önüne geçmektedir.⁵⁸⁸ Çünkü, başkan ve Senato arasında siyasi görüş veya diğer farklılıklar olması durumunda, başkan, görevini layıkıyla yerine getiremeyen üst düzey kamu görevlisini, Senatonun onayı olmadığı için görevden alamayacak ve bu durum, başkanın yasaların sadakatle uygulanmasını gözetmesi anayasal yükümlülüğünün yerine getirilmesini imkansızlaştıracaktır.

Netice itibarıyla Yüksek Mahkeme, tarihsel süreç üzerinden giderek 1879'da ilk Kongrenin başkanın görevden alma yetkisini sınırlamadığını belirtmiş ve başkanın tek taraflı işlemi ile üst düzey kamu görevlilerini, görevden almasını engelleyen *Görev Süresi Kanununun (Tenure of Office Act)* ilgili maddeleri ile yine aynı etkiye sahip sonraki mevzuatın ilgili maddelerinin geçersiz olduğuna karar vermiştir. Mahkeme, benzer şekilde 1876 tarihli Kanunun, posta müdürlerinin başkan tarafından görevden

⁵⁸⁶ Myers v. United States, 272 U.S. 168.

⁵⁸⁷ Myers v. United States, 272 U.S. 171.

⁵⁸⁸ Myers v. United States, 272 U.S. 164.

alınmasını sınırlayan maddelerinin de Anayasaya aykırı olduğunu belirterek, ilgili maddelerin geçersiz olduğuna hükmetmiştir.⁵⁸⁹

Ancak Yüksek Mahkeme, tekil yürütme teorisine dayanak teşkil eden *Myers v. United States*'ten sonraki kararlarında, başkanın görevden alma yetkisini sınırlamış ve başkanın atama ve görevden alma yetkinin çerçevesini çizen kararlar vermiştir.⁵⁹⁰ Bu kararlardan ilki *Humphrey's Executor v. United States* kararıdır. Buna göre, başkan tarafından Senatonun onayıyla Federal Ticaret Komisyonuna (*Federal Trade Commission*) federal komiser olarak atanan William E. Humphrey, görev süresi bitmeden başkanın tek taraflı işlemiyle görevden alınmıştır. Fakat, *Federal Ticaret Komisyonu Kanununun* (*Federal Trade Commission Act.*) 1. maddesinde komiserlerin, ancak yetersizlik, görevi ihmal ve görevi suiistimal nedeniyle başkanın tek taraflı işlemiyle görevden alınabileceği düzenlenmiştir. Bu bağlamda Humphrey'nin varisleri, görev süresi bitmeden ve ilgili kanunda sayılan nedenlere dayanmadan, Humphrey'nin, başkanın tek taraflı işlemiyle görevden alınamayacağını iddia ederek bir miktar para talebiyle dava açmışlardır.⁵⁹¹ İlk derece yargılamasında sonuç alamayan davacılar, davayı Yüksek Mahkemeye taşımışlardır.

Yüksek Mahkeme, *Humphrey's Executor v. United States* davasının, *Myers v. United States* davasından farklı olduğunu belirtmiştir.⁵⁹² Çünkü, Humphrey'nin görev yapmış olduğu Federal Ticaret Komisyonu nitelik olarak posta müdürlüğünden farklılık göstermektedir. Komisyon, kanunda (*statute*) yer alan yasama politikalarını etkili şekilde hayata geçirmek ve yasal veya yargısal özel görevleri yerine getirmek için Kongre tarafından kurulmuş idari organdır. Komisyon, yürütmenin hiyerarşisinden ayrı olarak görevlerini yerine getirmektedir. Bu bağlamda Kanunun 6. maddesi çerçevesinde komisyon yapmış olduğu soruşturmaları ve raporları Kongrenin

⁵⁸⁹ *Myers v. United States*, 272 U.S. 176.

⁵⁹⁰ *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 (1935); *Wiener v. United States*, 357 U.S. 349 (1958); *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654 (1988).

⁵⁹¹ *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602, 603, 604, 618.

⁵⁹² *Myers v. United States* davasında yürütme işleviyle sınırlandırılmış bir kurumdaki posta müdürünün görevden alınması söz konusu olmaktaydı. Bu bağlamda yasama veya yargısal fonksiyonla ilgisi olmayan bir görevi yerine getiren Myers, yürütmenin başının astı ve yardımcısı konumunda bulunmaktaydı. Yürütmenin içerisinde yer alan birimlerden birinde görev yapan Myers'in başkan tarafından münhasır ve sınırsız olarak görevden alınması Anayasaya aykırılık oluşturmamaktaydı. *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 627.

bilgisine sunması bakımından yasama kurumu olarak değerlendirilirken Kanunun 7. maddesi çerçevesinde komisyon, bir temyiz mahkemesi gibi hareket ederek yargısal kurum özelliği göstermektedir. Bütün bunlar göz önünde bulundurulduğunda Komisyon, yarı-yasama ve yarı-yargısal bir işlev yerine getirmektedir.⁵⁹³ Dolayısıyla Yüksek Mahkeme, Komisyonun bu özelliklerini göz önünde bulundurarak başkanın sınırsız görevden alma yetkisine sahip olmadığını ve ancak yasama tarafından belirlenen nedenlerle Humphrey'nin görevden alınabileceğine karar vermiştir.⁵⁹⁴

Yüksek Mahkemenin, yürütmeden bağımsız olan ve kanun ile kurulan kurumların personeline ilişkin vermiş olduğu, önemli kararlarından bir diğeri ise *Morrison v. Olson* kararıdır. Yüksek Mahkeme, 1978 tarihli *Hükümette Etik Kanunu* ile bağımsız denetim birimi oluşturulmasını ele alarak bu birimde görev yapan kişilerin (*counsel*) atanması ve görevden alınmasını incelemiştir.⁵⁹⁵

Mahkeme, bağımsız soruşturmacının Anayasa madde II, bölüm 2'de yer alan üst düzey görevli mi, (*principal*) yoksa yine aynı maddenin ikinci fıkrasının son cümlesinde yer alan alt düzey görevli⁵⁹⁶ mi (*inferior*) olduğunu değerlendirerek, bağımsız soruşturmacının alt düzey görevli olduğuna karar vermiştir. Ancak Yüksek Mahkeme, somut olayda bağımsız soruşturmacının neden alt düzey görevli olduğunu

⁵⁹³ Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 628.

⁵⁹⁴ Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 629, 632.

⁵⁹⁵ Olayın gelişimi şöyledir: Temsilciler Meclisi içerisinde yer alan komisyonlar, bir soruşturma ile ilgili yürütme içerisinde bulunan Çevre Koruma Ajansı'ndan bazı belgeleri göndermesini istemiştir. Başkan, bu bilgilerin hassas bilgiler olması nedeniyle Ajans yetkililerine bunları teslim etmemeleri talimatında bulunmuş ve yetkililerce söz konusu belgeler yasama komisyonlarına teslim edilmemiştir. Morrison v. Olson, 487 U.S. 665; Bunun üzerine temsilciler meclisi yargı komisyonu başkanı, bazı Ajans çalışanlarının komisyonun soruşturmasını engelledikleri iddialarını soruşturması için Adalet Bakanı'ndan (Attorney General) bağımsız bir denetçi atamasını talep etmiştir. Adalet bakanı, görevlilerden yalnızca Olson hakkında bağımsız denetçi atanması için Özel Daireye (Special Division) başvuru yapmıştır. Morrison v. Olson, 487 U.S. 666; Son durumda özel denetçi olarak Morrison atanmış ve Olson hakkındaki soruşturmayı yürütmüştür. Bunun üzerine Olson, hakkında yapılan soruşturma bağlamında 1978 tarihli Hükümette Etik Kanununun, Anayasaya aykırı olduğu iddiası ile dava açmış ve ilk dereceli yargılamada haklı bulunmuştur. Bu karara karşı, Morrison Yüksek Mahkeme'de temyize gitmiştir. Morrison v. Olson, 487 U.S. 667, 668.

⁵⁹⁶ "Ancak Kongre uygun gördüğü alt düzeydeki görevlilerin atanmasını yasa ile, yalnızca Başkan'a, mahkemelere ya da Yönetim Bölümlerinin başkanlarına verebilecektir." Amerika Birleşik Devletleri Anayasası Açıklamalı, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>, (Çevrimiçi: 27/09/2022).

değerlendirmiş olsa da üst düzey ve alt düzey kamu görevlileri arasındaki farklılığı ortaya koyan genel kriterleri belirtmemiş burayı boş bırakmıştır.⁵⁹⁷

Sonrasında Mahkeme, alt düzey kamu görevlisi olan bağımsız soruşturmacının yetki ve görevleri ile atanması ve görevden alınmasına ilişkin kanuni düzenlemelerin kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal edip etmediğini değerlendirmiştir. Kanuna göre bağımsız soruşturmacı, sınırlı bir yargılama ve görev süresine sahip olup, politika geliştirme ve önemli idari yetkilerden yoksundur. Her ne kadar ilgili kanun, bağımsız soruşturmacıya görevlerini yerine getirebilmesi için bir miktar takdir yetkisi ve karar verme yetkisi tanısa da bu yetkiler, yürütme organının işleyişi açısından merkezi konuma sahip olmadığından, başkanın, bağımsız soruşturmacıyı denetleme ve görevden alma yetkisinin olması gerektirmemektedir.⁵⁹⁸ Bu bağlamda bağımsız soruşturmacının başkan tarafından atanmaması ve görevden alınabilmesi için kanunda bazı şartların düzenlenmesi Anayasa madde II, bölüm 2'deki atama maddesine aykırılık oluşturmamaktadır. Netice olarak Yüksek Mahkeme, *Hükümette Etik Kanununun* bağımsız soruşturmacıyla ilgili maddelerinin kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal etmediği ve Anayasaya aykırı olmadığı sonucuna varmıştır.⁵⁹⁹

Toparlanacak olursa ABD'de *Myers v. United States* kararıyla Yüksek Mahkeme, başkanın üst düzey kamu görevlilerini ataması ve görevden almasını, Kongrenin kanun ile sınırlayamayacağına karar vermiştir. Ancak 1929 Dünya Ekonomik Buhranından sonraki süreçte, ABD'de devlet yapısı büyümüş ve kurumsallaşmıştır. Kongre, yürütme hiyerarşisinde olmasa bile, yürütmeye ilişkin olabilecek yeni bağımsız denetim birimlerini ve ajansları kanuni düzenlemelerle oluşturmuş ve burada görev yapan üst düzey kamu görevlilerinin görevden alınmasına ilişkin sınırlamalar getirmiştir. Başkanların, ilgili denetim birimlerinde veya ajanslarda çalışan üst düzey yöneticileri *Myers* kararına dayanarak görevden almaya çalışması, *Humphrey's Executor v. United States* ve *Wiener v. United States* kararlarının konusu olmuştur. Bu kararların toplu değerlendirilmesinden çıkan sonuca göre, ABD'de başkanın, bütün üst düzey kamu görevlilerini ataması, anayasal olarak yasama

⁵⁹⁷ Morrison v. Olson, 487 U.S. 671-673.

⁵⁹⁸ Morrison v. Olson, 487 U.S. 691-692.

⁵⁹⁹ Morrison v. Olson, 487 U.S. 696-697.

denetimine tabi olurken, üst düzey kamu görevlilerinin görevden alması ise onların atanmış olduğu kurumların doğrudan yürütme hiyerarşisi içerisinde olup olmamasına göre değişkenlik göstermektedir.

Üst düzey kamu görevlisinin doğrudan yürütme işlevi gören bir birimde görev yapması durumunda, başkan, herhangi bir kanuni düzenlemeye bağlı olmadan onu görevden alabilirken, üst düzey kamu görevlisinin bağımsız denetim birimi veya ajansta görev yapması durumunda, başkanın, onu görevden alması kanuni düzenlemedeki şartlara bağlı olmaktadır. Bu bağlamda ABD’de bağımsız denetim birimi ve ajanslarda görev yapan üst düzey kamu görevlilerinin, başkanın tek taraflı işlemiyle görevden alınamayacağı genel kabulü hakimdir. Örneğin, Barack Obama’nın 2009 yılında başkan seçilmesinden sonra, George W. Bush’un kabinesinde görev yapan Henry Paulson’u tek taraflı işlemiyle görevden alacağı herkes tarafından tahmin edilebilirken, Obama’nın sırf kendi seçtiği yeni kişilerle çalışmayı tercih etmesi doğrultusunda Federal Rezerv Yönetim Kurulu’nun (FED) tüm yöneticilerini derhal görevden alabileceğini hiç kimse ileri sürmemiştir. Çünkü, ilgili kanun, başkanın FED üyelerini görevden almasına ilişkin sınırlamalar getirmiştir.⁶⁰⁰

ABD’nin aksine, Güney Amerika’daki devletlerin çoğunluğunun Anayasalarında üst düzey kamu görevlilerinin atanması bakımından, başkan, herhangi sınırlamaya tabi tutulmamıştır.⁶⁰¹ İlgili devletlerde başkanlar, üst düzey kamu görevlilerini doğrudan atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Başkanlar, yasamanın denetiminden bağımsız olarak sahip oldukları atama yetkisini, kişisel tercihleri bağlamında iki yönlü kullanabilmektedir.⁶⁰² Buna göre, bazı başkanlar, üst düzey kamu görevlilerini atarken bürokrasinin tarafsızlığını göz önünde bulundurarak atama yapmakta ve alanında uzman bürokratların kendisine sunmuş olduğu tarafsız

⁶⁰⁰ Amar, “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, s. 44.

⁶⁰¹ Arjantin (AY. 99/I-7), Kosta Rika (AY. 140/I-1, 2), Şili (AY. 32/I-7, 8, 10, 16), Venezuela (AY. 236/I-6, 16), Brezilya (AY. 84/1), Ekvador (AY. 147/I-9), Kolombiya (AY. 189/I-1, 2, 13), Paraguay (AY. 238/I-6), Peru (AY. 118/I-12), El Salvador (AY. 169), Honduras (AY. 245/I-5, 14), Guatemala (AY. 183/I-s), Panama (AY. 184-2, 3, 6, 11).

⁶⁰² Bonvecchi, Scartascini, “The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know”, s. 28.

bilgi ve bağımsız tavsiyelerden faydalanmaktadır.⁶⁰³ Bazı başkanlar ise üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında siyasi olarak kendisine yakın kişileri seçmekte ve kendisinin belirlediği politikanın bürokrasi tarafından uygulanmasını ve kendi liderliğinin takip edilmesini tercih etmektedir.⁶⁰⁴

Ancak bölgedeki başkanların çoğunluğu, üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında siyasi olarak kendisine yakın kişileri tercih etmekte⁶⁰⁵ ve yasama denetiminin olmaması onların serbest hareket etmesine imkân sağlamaktadır. Örneğin, Arjantin’de anayasal olarak başkan, üst düzey kamu görevlilerini tek başına atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Bağımsız kurumların üyelerinin veya başkanlarının atanması ve görevden alınması ise başkanın etkisinden yasal düzenlemeler yoluyla kurtarılmaya çalışılması da uygulamada yürütmenin bağımsız kurumlar üzerindeki etkisi devam etmektedir.⁶⁰⁶ Bu duruma örnek olarak Arjantin Merkez Bankası başkanı ve üyelerinin atama süreci gösterilebilir.

Arjantin Merkez Bankası, sistem içerisinde bağımsız kuruluş olarak konumlandırılmıştır. Merkez Bankasının üyeleri altı yıllık bir süre için Senatonun onayıyla atanmakta ve bazı durumlarda başkan, Senatonun onayı olmadan geçici atama yapabilmektedir.⁶⁰⁷ Ayrıca, üyelerin, başkan tarafından görevden alınabilmesi için yasaları ihlal etmeleri koşuluyla Kongrede bulunan özel komisyonların bağlayıcı olmayan tavsiyesi aranmaktadır.⁶⁰⁸ Ancak bu düzenlemeler, üyelerin başkanın etkisinden kurtarılmasına yardımcı olmamıştır. 1990 yılından beri hiçbir Merkez Bankası üyesi altı yıllık görev süresini tamamlayamamıştır. Buna göre başkanlar, özellikle Merkez Bankası yönetim kurulu ve onun başkanının kendi para

⁶⁰³ Francisco Panizza, Conrado Ricardo Ramos Larraburu, Gerardo Scherlis, “Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina’s and Uruguay’s Central Public Administrations”, **Journal of Politics in Latin America**, Vol. 10, No. 3, 2018, s. 65.

⁶⁰⁴ Bonvecchi, Scartascini, “The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know”, s. 28.

⁶⁰⁵ Petr Kopecky, vd., “Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions”, **European Journal of Political Research**, Vol. 55, 2016, s. 422-423.

⁶⁰⁶ Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, s. 289.

⁶⁰⁷ Harout Jack Samra, “Central Bank Autonomy in Latin America: A Survey and Case Studies”, **Chapman Law Review**, Vol. 13, No. 1, 2009, s. 83.

⁶⁰⁸ Jack Samra, “Central Bank Autonomy in Latin America: A Survey and Case Studies”, s. 83-84.

politikalarıyla uyumlu kişilerden oluşmasını aramaktadır.⁶⁰⁹ Bundan dolayı başkanlar göreve geldikten sonra, Merkez Bankası başkanının istifasını istemekte ve genellikle Merkez Bankası başkanları bu talebe uymaktadır. Ayrıca Senatonun onayını atlamak için geçici atama yetkisi kullanılmakta ve geçici atanan yeni Merkez Bankası başkanının kendi selefinin görev süresini tamamlayacağı yorumu yapılmaktadır.⁶¹⁰

Bununla birlikte, bölgedeki bazı devletlerde, başkanın, üst düzey kamu görevlilerini atama veya görevden alma yetkisini yasama onayına bağlayan anayasal düzenlemeler bulunmaktadır. Uruguay,⁶¹¹ Nikaragua,⁶¹² Meksika⁶¹³ ve Dominik Cumhuriyeti'nde⁶¹⁴ yasama organı, başkanın yapmış olduğu üst düzey atamaları onaylamalıdır. Nikaragua'da başkan, bakan yardımcılarını, başsavcıyı, başsavcı yardımcısını, bağımsız kurumların ve diğer kamu kurumlarının yöneticilerini yasamanın salt çoğunluğunun onayıyla atayabilmektedir. Meksika'da başkanın atamaları arasında ayırım yapılarak dış işlerine ilişkin görevlilerin, hazine çalışanlarının, enerji ve ekonomi alanında düzenleme yetkisine sahip kurumların görevlilerinin ve üst düzey askeri personelin Senatonun onayıyla atanacağı düzenlenmiştir. Benzer şekilde Dominik Cumhuriyeti'nde de atamalar arasında ayırım yapılarak sadece dış işlerine ilişkin bazı görevlilerin atanması Senatonun onayına bağlanmıştır. Son olarak Uruguay'da dış işlerinde ve yargı alanında görevli üst düzey kamu görevlilerinin atanması bakımından Senatonun onayı aranmış ve yine bazı üst düzey kamu görevlilerinin görevden alınmasında da Senatonun onayı aranacağı Anayasa'da açıkça düzenlenmiştir. Bu hükümle beraber, Uruguay'daki üst düzey kamu görevlilerinin siyasi ayniyetle atanmasına devam edildiği ifade edilmekte ve başkanın üst düzey kamu görevlilerinin atanmasını koalisyon oluşturmanın bir aracı olarak kullandığı ileri sürülmektedir.⁶¹⁵

⁶⁰⁹ Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", s. 289.

⁶¹⁰ Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines", s. 290.

⁶¹¹ Uruguay (AY. 168/I-10, 12, 13).

⁶¹² Nikaragua (AY. 138/I-20, 150/I-6).

⁶¹³ Meksika (AY. 89/I-III, IV)

⁶¹⁴ Dominik Cumhuriyeti (AY. 128/I-3-a).

⁶¹⁵ Panizza, Ramos Larraburu, Scherlis, "Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina's and Uruguay's Central Public Administrations", s. 82.

Netice olarak üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevden alınmasına ilişkin yasama denetiminin, başkanlık sistemlerinde kuvvetler arasındaki denge ve denetim bakımından önemli işlev gördüğü söylenebilir. ABD’de üst düzey kamu görevlilerinin atanması bakımından yasama denetimi, anayasal düzenlemeler ile garanti altına alınmış ve başkanın, üst düzey görevlilerini görevden alması, Yüksek Mahkemenin içtihatları doğrultusunda Kongrenin yasal düzenlemeleriyle sınırlandırılmıştır. Böylece ABD’de bağımsız denetim birimleri ve ajanslar gibi bağımsız kurumlarda görev yapan üst düzey görevlilerin, siyasi ayniyetten ziyade uzmanlığa göre atandığı ve yürütmenin işlemlerini denetleme bakımından daha bağımsız hareket edebildiği ifade edilebilir. Güney Amerika’da ise başkanın ve onun partisinin üst düzey kamu görevlilerinin atanmasında daha etkili olduğu ve bu atama işlemlerindeki yasama denetiminin eksikliğinden kaynaklı olarak atamalar üzerinden denge ve denetim işlevinin sağlanamadığı söylenebilir.

(3) Yüksek Mahkemelerin Üyelerinin Seçimi ve Denge ve Denetim İşlevi

Yüksek Mahkemeler,⁶¹⁶ (Anayasa Mahkemeleri) bütün hükümet sistemlerinde yatay denetim yetkisine sahip olan ve yasama ile yürütmenin işlemlerini denetleyen önemli kurumlardır.⁶¹⁷ Avrupa’da İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra yaygınlaşan ve kuvvetler arasındaki denge ve denetim bakımından önem arz eden yüksek mahkemeler, ABD’de Anayasanın yapımından günümüze kadar görevini etkili şekilde sürdürmektedir. Güney Amerika’da ise demokratikleşme dalgasıyla beraber 1990’lardan sonra yargı bağımsızlığını güçlendirme çabaları başlamış, bölge

⁶¹⁶ Çalışma kapsamındaki devletlerin bazıları ABD’deki gibi Yüksek Mahkemeye sahipken, diğerleri Anayasa Mahkemelerine sahiptir. Buna göre sistem içerisinde Yüksek Mahkemeye sahip devletler şunlardır: ABD, Arjantin, Kosta Rika, Venezuela, Brezilya, Paraguay, Uruguay, El Salvador, Honduras, Panama, Meksika, Nikaragua. Anayasa Mahkemesine sahip olan devletler ise şunlardır: Bolivya, Şili, Ekvador, Kolombiya, Peru, Dominik Cumhuriyeti, Guatemala.

⁶¹⁷ Bkz.: Loewenstein, **Political Power And The Governmental Process**, s. 228-260.

genelinde yüksek mahkemelerin bağımsız ve güçlü olmasına ilişkin anayasal düzenlemeler yapılmış⁶¹⁸ ve yeni yüksek mahkemeler kurulmuştur.⁶¹⁹

Yüksek mahkemelerin varlığı ve etkililiği, yürütmenin dengelenmesi ve denetimi bakımından parlamenter sisteme göre başkanlık sisteminde daha fazla önem arz etmektedir. Yürütmenin yapısı üzerinden gidildiğinde parlamenter sistemde, kabinenin kolektif ve kolejyal yapıda olması nedeniyle yürütmeye ilişkin politik kararlar ve düzenleyici işlemler tek bir kişi tarafından değil, bütün kabine tarafından alınabilmektedir. Parlamenter sistemdeki kabinenin bu yapısı dolayısıyla kabine içerisindeki bir dengenin oluştuğu ve kabine üyelerinin ortak görüşüyle politikaların belirlendiği ve düzenleyici işlemlerin yapıldığı ifade edilebilir. Oysa başkanlık sisteminde kural olarak hükümetin politikasını belirleme ve düzenleyici işlem çıkarma yetkisi tek başına başkana bırakılmıştır. Her ne kadar başkanın altında ona yardımcı birimler bulunsun da süreç başkanın kontrolünde işlemektedir. Buna ek olarak parlamentodaki çoğunluğun başkanı desteklediği dönemler de göz önünde bulundurulduğunda sistem içerisinde yürütmenin eylem ve işlemlerinin denetleyebilecek tek mekanizma yüksek mahkemeler olmaktadır.

Başkanlık sisteminde kuvvetler arasındaki denge ve denetim bakımından yüksek mahkemelerin bağımsızlığı ve etkililiği önem arz etmektedir. Yüksek mahkemelerin bağımsızlığı ve etkililiği bağlamında önemli unsurlardan biri, yüksek mahkeme üyelerinin atanma biçimidir.⁶²⁰ Yürütme, yüksek mahkeme üyelerinin

⁶¹⁸ Güney Amerika'da 1990 süresince yargısal denetim daha önem arz etmeye başlamış ve yüksek mahkemeler veya anayasa mahkemeleri, kuvvetler arasındaki denge ve denetim bakımından hiç olmadığı kadar aktif rol almaya başlamışlardır. Bkz.: Rachel Siedery, Line Schjolden, Alan Angell, "Introduction", **The Judicialization of Politics in Latin America**, Ed. Rachel Sieder, Une Schjolden, Alan Angell, New York, Palgrave, 2005, s. 1.

⁶¹⁹ Örneğin, Kolombiya'da 1991 Anayasası ile Yüksek Mahkeme kaldırılarak yerine, Anayasa Mahkemesi kurulmuştur. Bkz.: Siri Gloppen, Bruce M. Wilson vd., **Courts and Power in Latin America and Africa**, New York, Palgrave, 2010, s. 53; Everaldo Lamprea, "When Accountability Meets Judicial Independence: A Case Study of the Colombian Constitutional Court's Nominations", **Global Jurist**, Vol. 10, No. 1, 2010, s. 1.

⁶²⁰ Loewenstein, **Political Power And The Governmental Process**, s. 231; Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 155; Pérez-Liñán ve Castagnola, başkanların, yüksek mahkemelerin yargısal denetimi doğrudan kontrol etmek ve bu sayede alt mahkemelerin yargısal denetimini ise dolaylı olarak kontrol etmek için yüksek mahkemeler üzerindeki etkilerini maksimum seviyeye çıkarmak istediklerini ileri sürmektedir. Yüksek mahkemeler üzerindeki etki araçlarından biri, üyelerin atanmasıdır. Bkz.: Aníbal Pérez-Liñán, Andrea Castagnola, "Presidential Control of High Courts in

atanmasına müdahil olarak mahkeme kararlarını etkileme fırsatı bulabilir.⁶²¹ Dolayısıyla yüksek mahkeme üyelerinin göreve gelmesi, görev süresi ve görevden alınması, mahkemelerin bağımsızlığı ve yürütme organını sınırlandırması bakımından önemlidir.⁶²² Çalışma kapsamındaki devletlerin anayasaları incelendiğinde yüksek mahkeme üyelerinin atanmasında çeşitli yöntemlerin uygulandığı görülmektedir.

İlk yöntem, başkanın yüksek mahkeme üyeliğine aday gösterdiği kişinin yasama organınca onaylanmasıdır.⁶²³ Bu yöntemin temel prototipi ABD olmakla beraber, Arjantin (AY. 99/I-4) ve Brezilya (AY. 101) Anayasalarında benzer yöntem benimsenmiştir. Bu yöntemin yasama ve yürütme arasındaki denge denetim bakımında en iyi uygulandığı devletlerden biri, ABD'dir. ABD'de başkanın Yüksek Mahkeme üyeliğine aday gösterme yetkisi, Anayasanın II. maddesinin 2. bölümünde yer almaktadır. Anayasa'daki hükme göre başkan, "*Senatonun tavsiye ve onayı ile... Yüksek Mahkeme Yargıçlarını... aday gösterecek ve atayacaktır*". Bu hükümden başka, Yüksek Mahkeme üyelerinin atanmasına ilişkin Anayasa'da hüküm bulunmamasına rağmen başkanın Yüksek Mahkeme üyeliği önerisinin Senatonun yargı komisyonuna havale edilmesi standart bir uygulama haline gelmiştir.⁶²⁴

Yargı komisyonunda yargıç adayının mesleki uygunluğuna ilişkin inceleme yapılmakta⁶²⁵ ve hazırlanan rapor Senatonun genel kuruluna sunulmaktadır.⁶²⁶ Yargı komisyonunun raporu, Senatonun genel kurulunu bağlayıcı olmamakla beraber, Senato üyeleri rapor doğrultusunda yargıç adayını onaylayabilmekte veya reddedebilmektedir.⁶²⁷ ABD'de günümüze kadar, başkanın Yüksek Mahkeme üyeliği

Latin America: A Long-term View (1904-2006)", **Journal of Politics in Latin America**, Vol. 1, No. 2, 2009, s. 92.

⁶²¹ Pérez-Liñán, Castagnola, "Presidential Control of High Courts in Latin America: A Long-term View (1904-2006)" s. 92.

⁶²² Julio Rios-Figueroa, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America", **Courts in Latin America**, Ed.: Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, s. 29-30.

⁶²³ Bu tasnif altında incelenen devletler: ABD, Arjantin (AY. 99/I-4), Brezilya (AY. 101), Meksika (AY. 96), Panama (AY. 203).

⁶²⁴ CRS Report, "Supreme Court Nominations, 1789 to 2020: Actions by the Senate, the Judiciary Committee, and the President", **Congressional Research Service**, 2022, s. 5.

⁶²⁵ Özsoy Boyunsuz, **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, s. 156.

⁶²⁶ CRS Report, "Supreme Court Nominations, 1789 to 2020: Actions by the Senate, the Judiciary Committee, and the President", s. 5.

⁶²⁷ Bkz.: CRS Report, "Supreme Court Nominations, 1789 to 2020: Actions by the Senate, the Judiciary Committee, and the President", s. 8-9.

için aday gösterdiği 164 kişiden 127'si Senatonun onayını almıştır. Kalan 37 adaydan 11 tanesi Senato tarafından doğrudan reddedilmişken diğer 26 aday, komisyon veya Senatonun muhalefeti ile karşılaşmış ve adaylıkları başkan tarafından geri çekilmiştir.⁶²⁸ Ayrıca ABD'de Yüksek Mahkeme dokuz üyeden oluşmakta,⁶²⁹ bunlar ömür boyu görev yapmakta ve ölüm, istifa, “*impeachment*” haricinde görevden alınamamaktadır.

ABD'de Yüksek Mahkemenin işlevi yönünden bir değerlendirme yapıldığında, Mahkeme, yatay ve dikey hesap verilebilirlik mekanizması olarak sistem içerisinde denge ve denetim işlevi görmektedir. Özellikle yürütme organının işlemlerinin sınırlandırılmasında Yüksek Mahkeme önemli bir rol oynamaktadır. Örneğin, 1952 tarihinde Kore Savaşı esnasında, Ticaret Sekreterliğinin çelik fabrikalarının çoğuna el koyması ve onları işletmesine ilişkin başkanın kararnamesi, Yüksek Mahkeme tarafından *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*⁶³⁰ isimli davada incelenmiş ve Anayasanın başkana böyle bir yetki vermemesinden veya başkanın yasayla yetkilendirilmemesinden ötürü Anayasa aykırı bulunmuştur.⁶³¹

ABD Yüksek Mahkemesi üyeleriyle benzer bir atama prosedürü, Brezilya Federal Yüksek Mahkeme üyelerine uygulanmaktadır. Brezilya Anayasasına göre Federal Yüksek Mahkeme üyeleri, Senato üye sayısının salt çoğunluğunun onayı ile başkan tarafından atanmakta ve ömür boyu görev yapmaktadır. Ancak Brezilya'da Senato, Yüksek Mahkeme üyelerinin atanmasında ABD Senatosu gibi aktivist bir tutum sergilememektedir.⁶³² Buna göre ABD'de Anayasanın kabul edilmesinden günümüze kadar başkanın önerdiği Yüksek Mahkeme yargıcı adaylarından 37 tanesi reddedilmiş veya senatonun reddedeceği anlaşılarak adaylıkları geri çekilmiş olmasına rağmen Brezilya'da başkan Floriano Peixoto'nun (1891-1894) döneminde beş Yüksek

⁶²⁸ CRS Report, “Supreme Court Nominations, 1789 to 2020: Actions by the Senate, the Judiciary Committee, and the President”, s. 1.

⁶²⁹ ABD Anayasası'nda Yüksek Mahkeme'nin üye sayısına ilişkin bir hüküm bulunmamakta ve üye sayısına ilişkin hüküm 1869 tarihli *Judiciary Act*'ta yer almaktadır.

⁶³⁰ *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952).

⁶³¹ Bkz. Aslan, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye'de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, s. 113-120.

⁶³² Maria Angela Jardim de Santa Cruz Oliveira, Nuno Garoupa, “Choosing Judges in Brazil: Reassessing Legal Transplants from the United States”, **American Journal of Comparative Law**, Vol. 59, No. 2, 2011, s. 533.

Mahkeme üyesinin atanmasının reddi hariç, hiçbir aday Senato tarafından reddedilmemiş veya adaylıkları başkan tarafından geri çekilmemiştir.⁶³³ Brezilya’da Senatonun, başkanın Yüksek Mahkeme üyeliğine atamalarını onaylamasının en genel açıklaması, başkanın, Senatodaki diğer partiler ile koalisyon kurarak çoğunluğu elde etmesi olduğu söylenebilir.⁶³⁴

Brezilya’da Yüksek Mahkeme üyelerinin atanmasında yürütme büyük bir etkiye sahip olmasına rağmen Federal Yüksek Mahkeme, kuvvetler arasında denge ve denetim işlevini yerine getirmekte, federal devlet ve federe devletler arasındaki hakemlik görevini sürdürerek gücü dağıtmaktadır.⁶³⁵ Mahkeme, 1988 Anayasasının yürütme yetkisinin sınırlarını belirsiz şekilde düzenlemesi nedeniyle birçok davada federal hükümet organları arasındaki yetki uyuşmazlıklarına ilişkin karar vermiştir. Örneğin, Yüksek Mahkeme, yürütmenin, kongre tarafından reddedilen kararnameyi yeniden çıkaramayacağına, ancak kongrenin üzerinde karar vermediği kararnameleri çıkarabileceğine hükmetmiştir.⁶³⁶

Brezilya Federal Yüksek Mahkemesi, başkanın atamalarına ilişkin de karar vererek kuvvetler arasındaki yatay denetim yetkisini sürdürmüştür. Mahkeme, ilk defa başkanın bakan atamasını bir incelemeye tabi tutarak 2016 yılında başkanlık görevini sürdüren Dilma Rousseff’in eski başkan Lula de Silva’yı bakan olarak atanmasının iptaline karar vermiştir. Yüksek Mahkeme, eski başkan Silva hakkında Cutiba ilk dereceli federal mahkemesi tarafından Brezilya devlet petrolleriyle ilgili yolsuzluk soruşturması olduğunu belirterek onun bakan olarak atanmasının “*amacın saptırılması*” (*misuse of purpose*) şeklinde niteleneceğini belirtmiştir.⁶³⁷ Çünkü Silva’nın bakan olarak atanması durumunda hakkındaki soruşturma ilk dereceli mahkemede değil, “*impeachment*” soruşturması kapsamında Federal Yüksek

⁶³³ de Santa Cruz Oliveira, Garoupa, “Choosing Judges in Brazil: Reassessing Legal Transplants from the United States”, s. 547-550.

⁶³⁴ de Santa Cruz Oliveira, Garoupa, “Choosing Judges in Brazil: Reassessing Legal Transplants from the United States”, s. 547-548.

⁶³⁵ Diana Kapiszewski, “Power Broker, Policy Maker, or Rights Protector? The Brazilian Supremo Tribunal Federal in Transition”, **Courts in Latin America**, Ed.: Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, s. 157.

⁶³⁶ Kapiszewski, “Power Broker, Policy Maker, or Rights Protector? The Brazilian Supremo Tribunal Federal in Transition”, s. 157.

⁶³⁷ Marcos Augusto Maliska, “The Problem of Constitutional Instability in Emerging Economies: The Case of Brazil”, **International Comparative Jurisprudence**, Vol. 5, No.1, 2019, Dipnot: 4.

Mahkeme’de yapılacaktır.⁶³⁸ Netice olarak Brezilya’da Kongrenin başkanın atamasını geri çevirme yetkisi olmamasına rağmen 2016 yılında ilk defa yargı kararı ile başkanın atama yetkisine müdahalede bulunulmuştur⁶³⁹.

Arjantin’de ise 1994 Anayasa değişikliğiyle yargının kapasitesinin ve bağımsızlığının geliştirilerek yürütmenin yargısal denetiminin artırılması amaçlanmıştır.⁶⁴⁰ Buna göre, Yüksek Mahkeme üyelerinin başkan tarafından atanması için Senatonun hazır bulunan üyelerinin üçte ikisinin oyu aranmıştır.⁶⁴¹ Ayrıca Mahkeme üyelerinin görev süresi de anayasal olarak güvence altına alınmış ve onların yetmişbeş yaşına kadar görev yapması düzenlenmiştir.⁶⁴² Böylece Yüksek Mahkeme üyelerinin hem atanma hem de atandıktan sonra “*impeachment*” harici görevden alınmama güvenceleri sağlanmıştır.

Ancak Arjantin’de Yüksek Mahkemeye ilişkin bu anayasal düzenlemeler üzerinden gidilmesi, onun bağımsızlığı ve etkililiği bakımından değerlendirme yapmamızı mümkün kılmamaktadır. Çünkü 1994 Anayasa değişikliğinden sonra da Mahkeme, üye sayısının artırılması, üyelerinin görevden alınması veya yargısal alanının kısıtlanması ile yüze yüze gelmiştir.⁶⁴³ Dolayısıyla Arjantin’de yargı bağımsızlığına ilişkin sorunlar nedeniyle 2003 yılında başkan Nestor Kirchner, başkanlık kararnamesi ile Yüksek Mahkeme üyelerinin atanması sürecine ilişkin reform sayılabilecek düzenlemeler yapmıştır.⁶⁴⁴ Buna göre ilgili kararname ile

⁶³⁸ Maliska, “The Problem of Constitutional Instability in Emerging Economies: The Case of Brazil”, Dipnot: 4.

⁶³⁹ Inácio, “Presidentially led coalitions: Portfolio allocation in Brazil (1985–2016)”, s. 133.

⁶⁴⁰ Rose-Ackerman, Desierto, Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, s. 297.

⁶⁴¹ Arjantin Yüksek Mahkeme üyelerinin atanması için üçte ikilik Senato onayı, 1994 Anayasa değişikliği ile getirilmiştir. Martin Oyhanarte, “Supreme Court Appointments in the U.S. and Argentina”, **Washington University Global Studies Law Review**, Vol. 20, 2021, s. 704.

⁶⁴² Mahkeme üyelerinin yetmişbeş yaşını doldurduktan sonra ve devamında, görevlerini sürdürebilmeleri için her beş yılda bir Senatoda hazır bulunan üyelerin üçte ikisinin onayını almaları gerekmektedir. (AY. 99/I-4) Ayrıca Arjantin Yüksek Mahkemesine üye atanma sürecine ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz.: Oyhanarte, “Supreme Court Appointments in the U.S. and Argentina”, s. 697-741.

⁶⁴³ Rebecca Bill Chavez, “The Evolution of Judicial Autonomy in Argentina: Establishing the Rule of Law in an Ultrapresidential System”, **Journal of Latin American Studies**, Vol. 36, No. 3, 2004, 451-478.

⁶⁴⁴ Jan van Zyl Smit, **Judicial Independence in Latin America: The Implications of Tenure and Appointment Processes**, Bingham Centre for the Rule of Law, 2016, s. 27; Aylin Çırakcı, “Devlet Başkanının Yüksek Mahkemelere Üye Atama Yetkisi”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 293.

başkanın Yüksek Mahkeme üyeliğine atamayı düşündüğü adaylarını otuz gün boyunca iki gazetede, internet sitelerinde ve çeşitli hükümet yayınlarında duyurması, adayların ise önceki sekiz yıla ilişkin bağlantılarını, faaliyetlerini, malvarlıklarını ve benzeri kişisel bilgilerini detaylandıran bir beyanda bulunması zorunlu kılınmıştır.⁶⁴⁵ Sonrasında halkın, meslek ve sivil toplum örgütlerinin Yüksek Mahkeme üyeliğine aday gösterilen kişilere itiraz etmesi için onbeş günlük süre tanınmıştır.⁶⁴⁶ Adaya ilişkin yapılan itirazlar neticesinde başkanın, Yüksek Mahkeme üyeliğine aday gösterdiği kişiyi yeniden gözden geçirme ve onu, Senatonun onayına sunup sunmamaya karar verme hakkı bulunmaktadır. Böylece bu düzenlemeler ile başkan Kirchner, Yüksek Mahkeme adaylık sürecini daha şeffaf kılmaya, kamuoyu denetimine ve müzakereye açık hale getirmeye çalışmıştır.⁶⁴⁷

Bu bağlamda son yıllarda Arjantin Yüksek Mahkemesi, temel hak ve hürriyetlerin korunması ve yürütmenin işlemlerinin sınırlanması bakımından önemli kararlar vermektedir. Örneğin, Yüksek Mahkeme, yürütmenin belli bir bölgedeki çevre kirliliğini önlemeyerek temiz çevre hakkını ihlal ettiğine ilişkin karar vermiş ve nehir çevresindeki insanların kaliteli çevrede yaşamalarını sürdürebilmeleri için nehir kenarındaki kirliliğin azaltılması ve gelecekte oluşacak kirliliğin önüne geçilmesi çerçevesinde hükümete gerekli önlemlerin alınması talimatında bulunmuştur.⁶⁴⁸

Meksika (AY. 96) ve Panama (AY. 203) Anayasalarında ise Yüksek Mahkeme üyeliğine atama yapılması, yasama ve yürütme organları arasında paylaştırılmasına rağmen ABD'deki temel prototipten bazı yönlerde farklılık göstermektedir. Buna göre, Panama'da atama yetkisi yürütme içerisindeki bir birim olan kabineye verilmiştir. Yüksek Mahkeme üyeleri on yıllık bir süre için yasamanın basit çoğunluğunun onayı ile kabine tarafından atanmaktadır. (AY. 203) Meksika'da ise atama yetkisi başkanda kalmakla beraber, başkan, Senatoya üç kişiden oluşan bir liste

⁶⁴⁵ Christopher J. Walker, "Toward Democratic Consolidation? The Argentine Supreme Court, Judicial Independence, and The Rule of Law", *Florida Journal of International Law*, Vol. 18, No. 3, 2006, s. 803.

⁶⁴⁶ van Zyl Smit, **Judicial Independence in Latin America: The Implications of Tenure and Appointment Processes**, s. 27.

⁶⁴⁷ Walker, "Toward Democratic Consolidation? The Argentine Supreme Court, Judicial Independence, and The Rule of Law", s. 803.

⁶⁴⁸ Susan Rose-Ackerman, Edgar Andres Melgar, "Hyper-Presidential Administration: Executive Policymaking in Latin America", *Arizona Law Review*, Vol. 64, No. 4, 2022, s. 1150.

sunmaktadır. Başkan tarafından sunulan bu üç kişiden biri, otuz günlük süre içerisinde, Senato üye sayısının üçte ikisinin onayı ile onbeş yıllık görev süresi için seçilmektedir. Ancak Senato, başkanın sunmuş olduğu listeden otuz gün içerisinde üye seçimini gerçekleştirmediği takdirde, başkan, listedeki adaylardan birini Yüksek Mahkeme üyesi olarak atamaktadır.⁶⁴⁹ (AY. 96/1)

Meksika’da Senatonun üye seçimine ilişkin süre sınırı göz önünde bulundurulduğunda, başkana verilen Yüksek Mahkeme üyelerini atama yetkisinin ABD, Brezilya ve Arjantin’e nazaran yürütmeyi daha güçlü kıldığı ifade edilebilir. Bununla birlikte, 1994 Anayasa reformu⁶⁵⁰ sonrasında Meksika Yüksek Mahkemesi, seçilmiş organlar arasındaki çatışmaların çözülmesi bakımından yetkilerini oldukça genişletmiştir. ⁶⁵¹ Buna göre 1994 Anayasa reformu ile Yüksek Mahkemeye anlaşmazlıkları karara bağlamak için Anayasayı yorumlama yetkisi verilmiş ve onun yasama ve yürütme kuvvetleriyle eşit konuma gelmesini sağlanmıştır. Böylece Meksika Yüksek Mahkemesi, diğer kuvvetlerin kendisine olan müdahalelerini önlemekle kalmamış, yatay ve dikey bağlamda denge ve denetim işlevini de yerine getirmeye başlamıştır.⁶⁵²

Meksika Yüksek Mahkemesinin son dönemde verdiği kararlardan biri, ABD’ye sığınma talebinde bulunan göçmenlerin Meksika sınırında bekletilmesiyle ilgilidir. Buna göre Meksika hükümeti tarafından resmi değil, örtülü olarak benimsenen Meksika’da kalma politikası kapsamında, ABD’ye sığınma talebinde bulunan kişiler, sığınma talepleri sonuçlanıncaya kadar Meksika’ya gönderilmekte ve burada kalmaktaydı.⁶⁵³ Her iki devlette bulunan insan hakları savunucuları tarafından

⁶⁴⁹ Ayrıca Senatonun, başkanın sunmuş olduğu listeyi tamamen reddetmesi durumunda, başkan tarafından ikinci bir liste sunulmakta bunun da reddedilmesi halinde başkan ikinci listedeki adaylardan birini Yüksek Mahkeme üyesi olarak atamaktadır. (AY. 96/2)

⁶⁵⁰ Bu Anayasa reformundan önce Meksika Yüksek Mahkemesi, hukuki ve siyasi olarak yürütme organına tabiydi. Julio Ríos-Figueroa, “Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994- 2002”, **Latin American Politics and Society**, Vol. 49, No. 1, s. 35.

⁶⁵¹ Arianna Sanchez, Beatriz Magaloni, Eric Magar, “Legalist versus Interpretativist: The Supreme Court and the Democratic Transition in Mexico”, **Courts in Latin America**, Ed.: Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, s. 188.

⁶⁵² Ríos-Figueroa, “Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994- 2002”, s. 37-38.

⁶⁵³ Rose-Ackerman, Melgar, “Hyper-Presidential Administration: Executive Policymaking in Latin America”, s. 1127.

eleştirilen bu politikaya karşı, Meksika’da bir grup, hükümetin örtülü olarak uyguladığı politikanın, göçmenlerin haklarını hem esastan hem de hükümetin bu politikaya ilişkin düzenleyici işlemleri doğru dürüst yayınlamaması ve uygulamaması nedeniyle usulden ihlal ettiği iddiası ile Yüksek Mahkemeye başvuru yapmıştır.⁶⁵⁴ Meksika Yüksek Mahkemesi, yürütmenin göçmen politikası ile ilgili uyguladığı düzenleyici işlemleri yayınlama görevini yerine getirmediğine karar vermiştir. Ancak ilgili kararın verilmesinden önce, başkan, söz konusu politikayı durdurma kararı verdiği için Mahkemenin kararının etkililiği zayıf olmuştur.⁶⁵⁵

İkinci yöntem, yüksek mahkeme üyelerinin yasama organınca doğrudan veya çeşitli kurumlar tarafından yasamaya sunulan listeler içinden seçilmesidir.⁶⁵⁶ Güney Amerika’da yüksek mahkeme üyelerinin atanmasında en çok tercih edilen yöntem yasamanın üye seçimidir. Böylece yüksek mahkeme üyelerinin göreve gelmesi, bir nebze yürütmenin etkisinden arındırılabilir. Bölgedeki en güçlü iki yüksek mahkeme olduğu ileri sürülen⁶⁵⁷ Kolombiya Anayasa Mahkemesi ve Kosta Rika Yüksek Mahkemesi üyeleri yasama organı tarafından seçilmektedir.

Kolombiya’da 1991 Anayasası ile Anayasaya aykırılık denetimi, özel olarak kurulmuş Anayasa Mahkemesine verilmiştir.⁶⁵⁸ Anayasanın 239. maddesinde Mahkeme üyelerinin Senato tarafından sekiz yıllık süre için seçileceği düzenlenmiş olmasına rağmen üye sayısı ve üyelerin nasıl seçileceği kanuni düzenlemeye bırakılmıştır. İlgili kanuna göre Kolombiya Anayasa Mahkemesi, dokuz üyeden oluşmakta ve üyeler, Başkan, Yargıtay (supreme court) ve Danıştay tarafından Senatoya sunulan dokuz kişilik her bir listeden, üçer kişinin seçilmesi ile göreve

⁶⁵⁴ Rose-Ackerman, Melgar, “Hyper-Presidential Administration: Executive Policymaking in Latin America”, s. 1128.

⁶⁵⁵ Rose-Ackerman, Melgar, “Hyper-Presidential Administration: Executive Policymaking in Latin America”, s. 1129.

⁶⁵⁶ Bu tasnif altında incelenen devletler: Kosta Rika, (AY. 158), Venezuela (AY. 264), Kolombiya (AY. 239), Peru (AY. 201), Uruguay (AY. 236), El Salvador (AY. 173), Honduras (AY. 308-311), Nikaragua (AY. 138/I-7).

⁶⁵⁷ Wilson, “Enforcing Rights and Exercising an Accountability Function: Costa Rica’s Constitutional Chamber of the Supreme Court”, s. 55.

⁶⁵⁸ Açıl, **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, s. 178.

gelmektedir.⁶⁵⁹ Ayrıca Mahkeme üyelerinin tekrardan seçilemeyeceği Anayasa’da açıkça düzenlenmiştir. (AY. 239/3)

Kolombiya Anayasa Mahkemesinin kuvvetler arasındaki denge ve denetim işlevi değerlendirildiğinde, 1991 yılında Anayasa Mahkemesinin kurulmasıyla başkanın işlemleri üzerindeki yargısal denetim artmıştır.⁶⁶⁰ Örneğin, Anayasa Mahkemesi, olağanüstü durumlarda başkanın geniş bir yetki alanına sahip olduğunu kabul etmesine rağmen, kriz durumlarında başkanın neleri yapıp yapamayacağına ilişkin sınırlama getirmiştir.⁶⁶¹ Mahkeme, 1992’de vermiş olduğu karar ile ilk defa başkanın olağanüstü hâl kararını denetlemiş ve 1994 yılında vermiş olduğu karar ile de başkanın “*iç kargaşa hali*” ilan eden kararnamesinin iptaline karar vermiştir.⁶⁶² Böylece Kolombiya Anayasa Mahkemesi, 1994’teki kararıyla ilk defa başkanın olağanüstü hâl yetkilerini kullanmasına izin vermemiştir. Ayrıca Mahkeme, temel hak ve hürriyetlerin korunması bağlamında da önemli bir rol oynamıştır. Mahkeme, ırksal azınlıklar, yerli halklar, çevre hakları, cinsiyet ve ekonomik haklar olmak üzere çeşitli alanlarda toplumsal ve hukuki yapıyı dönüştüren devrim niteliğinde kararlar vermiştir.⁶⁶³

Kolombiya Anayasa Mahkemesi’nden sonra bölgedeki ikinci güçlü yüksek mahkeme olduğu ileri sürülen Kosta Rika Yüksek Mahkemesinin üyeleri, meclisin üye tam sayısının üçte ikisinin oyuyla sekiz yıllık görev süresi için seçilmektedir. Güney Amerika’daki diğer başkanlık sistemlerinin aksine, Kosta Rika’da yürütme organı, yargı organını etkileme kabiliyetinden yoksun olup göreceli olarak zayıf konumdadır.⁶⁶⁴ Böylece Yüksek Mahkeme, yatay hesap verilebilirlik bağlamında yürütmenin eylemlerinin sınırlanmasında önemli rol oynamaktadır. Örneğin,

⁶⁵⁹ Lamprea, “When Accountability Meets Judicial Independence: A Case Study of the Colombian Constitutional Court’s Nominations”, s. 5-6.

⁶⁶⁰ Gloppen, Wilson vd., **Courts and Power in Latin America and Africa**, s. 53.

⁶⁶¹ Yüksek Mahkeme, genellikle başkanın ne zaman, ne kadar süreyle olağanüstü hal ilanında bulunacağına ve olağanüstü halin konusuna ilişkin başkana bir takdir yetkisi tanımıştır. Bkz.: Gloppen, Wilson vd., **Courts and Power in Latin America and Africa**, s. 53.

⁶⁶² Cepeda Espinosa, Landau, **Colombian Constitutional Law Leading Cases**, s. 288-289.

⁶⁶³ Lamprea, “When Accountability Meets Judicial Independence: A Case Study of the Colombian Constitutional Court’s Nominations”, s. 3-5.

⁶⁶⁴ Bkz.: Wilson, “Enforcing Rights and Exercising an Accountability Function: Costa Rica’s Constitutional Chamber of the Supreme Court”, s. 64.

Mahkeme, Başkan Abel Pacheco'nun, ABD liderliğindeki terörle savaşa Kosta Rika'nın desteğini açıkça ilan eden kararını Anayasaya aykırı bulmuştur.⁶⁶⁵ Yüksek Mahkeme, başkanın kararının Anayasaya, Kosta Rika tarafından kabul edilen uluslararası hukuka ve Birleşmiş Milletlerin uluslararası sistemine aykırı olduğunu belirtmiş ve başkanın, ABD hükümetine bildirimde bulunarak yayınlanmış olunan destek listesinden Kosta Rika'nın çıkarılmasını talep etmesine karar vermiştir.⁶⁶⁶

Üyelerinin yasama organı tarafından seçildiği Kosta Rika ve Kolombiya yüksek mahkemeleri, başkanın işlem ve eylemlerinin denetimi ve yatay hesap verilebilirlik bakımından iyi örnekleri teşkil etse de üyeleri yasama organı tarafından seçilen bölgedeki bazı yüksek mahkemeler, benzer işlevleri yerine getirememekte veya yerine getirse bile, yürütmenin müdahalesine maruz kalabilmektedir. Bu bağlamda en güncel örneklerden biri, El Salvador Yüksek Mahkemesinin üyelerinin tamamının "*impeachment*" prosedürüyle görevden alınmasıdır.

El Salvador Anayasasının 173. maddesinde Yüksek Mahkeme üyelerinin yasama organı tarafından seçilmesi düzenlenmiştir. Yüksek Mahkeme, onbeş üyeye sahip olup, bunlar yasamanın üçte ikisinin oyu ile seçilmektedir.⁶⁶⁷ Ayrıca Yüksek Mahkeme, yatay hesap verilebilirlik çerçevesinde başkanın işlem ve eylemlerini denetlemekle yetkilidir. Mahkeme, COVID-19 sürecinde bu yetkisini sürdürmüştür. COVID-19 sürecinde yürütme organı, olağanüstü hâl ilan etmiş ve olağanüstü hâl kararnameleleri çıkarmıştır. Yasama, bu süreç içerisinde, başkanın çıkardığı kararnamelerin denetlenmesi bakımından yetersiz kalmış ve Yüksek Mahkeme yasamanın lehine olacak şekilde kararlar vermiştir.⁶⁶⁸

Yüksek Mahkemenin bu dönemde vermiş olduğu önemli kararlardan biri, başkan Nayib Bukele'nin yasama onayı olmadan olağanüstü hal süresini uzatmasını

⁶⁶⁵ Wilson, "Enforcing Rights and Exercising an Accountability Function: Costa Rica's Constitutional Chamber of the Supreme Court", s. 64.

⁶⁶⁶ Wilson, "Enforcing Rights and Exercising an Accountability Function: Costa Rica's Constitutional Chamber of the Supreme Court", s. 64.

⁶⁶⁷ Elliot Bulmer, "Judicial Appointments", **International IDEA Constitution-Building Primer 4**, 2014, s. 14.

⁶⁶⁸ Rose-Ackerman, Melgar, "Hyper-Presidential Administration: Executive Policymaking in Latin America", Dip. Not: 222.

Anayasa aykırı bulmasıdır.⁶⁶⁹ Her ne kadar başkan Bukele, parlamentonun oturumda olmadığı durumlarda kanunun başkana olağanüstü hal süresini uzatma yetkisi verdiğini ileri sürmüş olsa da meclis, olağanüstü hal süresinin bitmesine az bir süre kalmış olmasına rağmen yapmış olduğu son toplantıda olağanüstü hal süresini uzatmamıştır.⁶⁷⁰ Yüksek Mahkeme, yapmış olduğu değerlendirmede parlamentonun oturum halinde olduğunu ve olağanüstü hal süresinin sona ermesinden önceki dönemde de parlamentonun toplantı yapmasına dair programının olduğunu belirtmiştir.⁶⁷¹ Bu bağlamda El Salvador Yüksek Mahkemesi, başkanın bu işleminin Anayasa tarafından garanti altına alınan kuvvetler ayılığı ilkesini ihlal ettiğinden Anayasaya aykırı bulmuştur.⁶⁷²

Ancak El Salvador Yüksek Mahkemesi, vermiş olduğu bu kararlar nedeniyle başkan ile karşı karşıya gelmiştir. Bu esnada yapılan meclis seçimlerinde başkanın partisi, yasamanın üçte iki çoğunluğunu elde etmiştir. Bukele, meclisin çoğunluğunu ele geçirdikten sonra, COVID-19 salgını esnasında çıkarmış olduğu kararnameleri iptal eden Yüksek Mahkeme üyelerinin tamamını “*impeachment*” prosedürü yoluyla görevden alarak, yerlerine kendi müttefiklerini atamıştır.⁶⁷³

Üçüncü yöntem, yüksek mahkeme üyelerinin sadece yasama veya yürütme organı tarafından değil, çeşitli organ veya kurumlar tarafından seçilmesidir. Bölgede Şili (AY. 92) ve Guatemala (AY. 269) Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçimi karma yöntemle yapılmaktadır. Karma yöntem ile diğerlerine nazaran daha çoğulcu ve bağımsız mahkeme yapısı oluşturulabilir. Kurumsal açıdan değerlendirildiğinde yüksek mahkeme üyelerinin seçilmesinde birden çok aktörün olması, mahkemelerin tek bir siyasal aktörün etkisinden kurtarılmasına yardımcı olabilir. Çünkü yüksek mahkemenin oluşumunda farklı siyasi çıkarlara sahip çeşitli aktörler etkili olduğu için

⁶⁶⁹ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 63-2020, 22/05/2020.

⁶⁷⁰ Tom Ginsburg, Mila Versteeg, “The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic”, **Public Law and Legal Theory Working Papers Working Paper Series**, No. 747, 2020, s. 31.

⁶⁷¹ Ginsburg, Versteeg, “The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic”, s. 31.

⁶⁷² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 63-2020, 22/05/2020.

⁶⁷³ Rose-Ackerman, Melgar, “Hyper-Presidential Administration: Executive Policymaking in Latin America”, s. 1113.

uzun süre devleti yöneten bir koalisyonun mahkemeyi siyasal olarak kontrol altına alması daha zor gözükmetedir.⁶⁷⁴

Şili örneği üzerinden gidildiğinde, Şili’de 2005 Anayasa değişikliğiyle Anayasa Mahkemesinin üye yapısında değişikliğe gidilmiştir.⁶⁷⁵ Buna göre 2005 değişikliğinden önce, yedi üyeye sahip Anayasa Mahkemesinin üç üyesi hem yüksek yargıda hem de Anayasa Mahkemesi’nde görev yapmaktaydı. Bu durumda üç yargıç tam zamanlı olarak değil, kısmi zamanlı olarak Anayasa Mahkemesi’nde çalışmakta ve geleneksel yargı içinden gelen bu üyeler genellikle sessiz kalmakta, diğer siyasi erkler ile çatışma içine girmekten kaçınmaktaydı.⁶⁷⁶

2005 Anayasa reformuyla Şili Anayasa Mahkemesinin üye sayısı ona çıkarılmış ve yüksek yargıdan gelen üyelerin hem Mahkeme içerisindeki oranı azaltılmış hem de Mahkeme’de tam zamanlı olarak çalışmaları hüküm altına alınmıştır.⁶⁷⁷ Bu bağlamda Şili Anayasa Mahkemesinin üç üyesi yüksek yargı tarafından, üç üyesi başkan tarafından ve dört üyesi kongre tarafından seçilmektedir.⁶⁷⁸ Böylece tam zamanlı olarak görev yapan yeni üyeler, Anayasa Mahkemesinin hem kuvvetler arasındaki denge ve denetim bakımından hem de temel hak ve hürriyetlerin korunması bakımından aktivist tutum sergilemesini mümkün kılmıştır.⁶⁷⁹ Örneğin, Anayasa Mahkemesi, yürütmenin, toplu ulaşım sisteminin yapılması amacıyla Amerikan Kıtası Kalkınma Bankası’ndan borç almak için çıkardığı idari kararnamenin, yasama organı tarafından onaylanmaması nedeniyle Anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir. Mahkeme, ilgili kararı toplu ulaşımın en kötü olduğu

⁶⁷⁴ Royce Carroll, Lydia Tiede, “Judicial Behavior on the Chilean Constitutional Tribunal”, **Journal of Empirical Legal Studies**, Vol. 8, No. 4, 2011, s. 862-863.

⁶⁷⁵ Javier Couso, Lisa Hilbink, “From Quietism to Incipient Activism: The Institutional and Ideological Roots of Rights Adjudication in Chile”, **Courts in Latin America**, Ed.: Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, s. 110.

⁶⁷⁶ Couso, Hilbink, “From Quietism to Incipient Activism: The Institutional and Ideological Roots of Rights Adjudication in Chile”, s. 110.

⁶⁷⁷ Ayrıca 2021 Şili Anayasası’nda Anayasa Mahkemesinin üye yapısında değişikliğe gidilmemiştir.

⁶⁷⁸ Carroll, Tiede, “Judicial Behavior on the Chilean Constitutional Tribunal”, s. 862-863. Ayrıca Mahkeme üyeleri, dokuz yıl süreyle görev yapmakta, yeniden seçilememekte ve yetmişbeş yaşında zorunlu emekliye ayrılmaktadır. (AY. 92)

⁶⁷⁹ Couso, Hilbink, “From Quietism to Incipient Activism: The Institutional and Ideological Roots of Rights Adjudication in Chile”, s. 117-121.

dönemde vermiş ve karardan dolayı hükümet ve Mahkeme arasında birkaç yıl süren çatışmalar yaşanmıştır.⁶⁸⁰

Dördüncü yöntem, yüksek mahkeme üyelerinin bir kurul tarafından atanmasıdır.⁶⁸¹ Dominik Cumhuriyeti'nde, üyelerini senato başkanı, temsilciler meclisi başkanı, yüksek yargı başkanı gibi üst düzey kişilerin⁶⁸² oluşturduğu Ulusal Yargıç Konseyi, Anayasa Mahkemesi üyelerini atamakla görevlidir. Benzer şekilde Ekvador'da 2008 Anayasası'na göre, yasama, yürütme ve Şeffaflık ve Sosyal Denetim kurumu tarafından ikişer kişi seçilerek oluşturulan komisyon, Anayasa Mahkemesi üyelerini atamaktadır. (AY. 434) Bu bağlamda 2008 Ekvador Anayasası, Anayasa Mahkemesinin bağımsızlığını güçlendirmek için üyelerin yeniden atanmasını ve yasamanın üyeleri görevden almasını kaldırmıştır. Ayrıca üyelerin liyakate dayalı olarak dokuz yıllık süre için görev yapması düzenlenmiştir. Ancak bu anayasal düzenlemeler, Ekvador Anayasa Mahkemesinin yürütmeye bağımlılığını ortadan kaldırmamıştır. Mahkeme, yürütmeye ilişkin davalarda yatay denetim yetkisini tam olarak yerine getirememektedir.⁶⁸³

Beşinci yöntem, yüksek mahkeme üyelerinin doğrudan halk tarafından seçilmesidir. Bolivya, 2009 Anayasasıyla bütün yüksek yargıçları, genel oyla seçmeye başlayan ilk modern devlet olmuştur. Anayasanın 198. maddesinde Yüksek Mahkeme üyelerinin genel oyla seçileceği açıkça düzenlenmiştir.⁶⁸⁴ Bununla birlikte, Yüksek Mahkeme üyeliğine doğrudan aday olunamamakta, aday belirleme süreci yasama organı tarafından yapılmaktadır. Buna göre adaylar, yasama tarafından belirlendikten sonra üyelerin genel oyla seçilmesine geçilmektedir. Bu süreçte, Yüksek Mahkeme adaylarının siyasallaşmasını önlemek amacıyla adayların herhangi bir partiye üye

⁶⁸⁰ Couso, Hilbink, "From Quietism to Incipient Activism: The Institutional and Ideological Roots of Rights Adjudication in Chile", s. 121.

⁶⁸¹ Ekvador (AY. 434), Dominik Cumhuriyeti (AY. 179/I-1).

⁶⁸² Dominik Cumhuriyeti (AY. 178).

⁶⁸³ Jose Luis Castro-Montero, Gijs van Dijck, "Judicial Politics in Unconsolidated Democracies: An Empirical Analysis of the Ecuadorian Constitutional Court (2008-2016)", **Justice System Journal**, Vol. 38, No. 4, 2017.

⁶⁸⁴ Bu anayasal düzenlemeden sonra Yüksek Mahkemeye genel oyla üye seçimi 2011 yılında yapılmıştır. Luis Pásara, "Judicial Elections in Bolivia: An Unprecedented Event", **The Due Process of Law Foundation, Fundación Construir**, https://www.dplf.org/sites/default/files/executive_summary_rev_web.pdf, (Çevrimiçi: 10/6/2024) s. 2.

olması ve kampanya yapması yasaklanmıştır.⁶⁸⁵ Yüksek Mahkeme üyeleri 2011 yılında seçilerek göreve başlamıştır. Ancak üyeleri halk tarafından genel oyla seçilen Yüksek Mahkeme, her ne kadar yürütme aleyhine kararlar vermiş olsa da bazı davalar yönünden vermiş olduğu kararlar nedeniyle yürütmenin etkisinden kurtulamadığı iddialarına maruz kalmaktadır.⁶⁸⁶

Toparlanacak olursa yukarıdaki örneklerde de görüldüğü üzere, ABD ve Güney Amerika'daki yüksek mahkemelerden hiçbirinde üyelerin atanması tek bir organa bırakılmamıştır. Ancak yargısal denetim ve yargı bağımsızlığına ilişkin resmi düzenlemeler yargının etkililiğini artırmada tek başına yeterli gösterge değildir. Birçok ülkede yargıçlar yasal yetkilerini kullanamamakta veya karar verirken güce boyun eğmektedir.⁶⁸⁷ Bazı yüksek mahkemelerin de yatay ve dikey hesap verilebilirlik bakımından fonksiyonlarını tam olarak yerine getiremediği görülmektedir. Bundan dolayı yüksek mahkemelerin bağımsızlığı ve işlevselliği bakımından diğer etkenler de önem arz etmektedir. Bu bağlamda yüksek mahkeme üyelerinin niteliği, mahkeme kararlarını etkileyen hususlardan biridir. Buna göre geleneksel yargıdan gelen üyelerin oluşturduğu yüksek mahkemeler aktivist tutum sergilemekten kaçınırken akademiden veya ideolojik gelenekten gelen üyelerin oluşturduğu mahkemeler daha aktivist tutum sergilemektedir.⁶⁸⁸ Yine yüksek mahkemelerin kararlarını etkileyen önem hususlardan bir diğeri, yasama ve yürütme organlarının birbiriyle koordinasyon kuramayacak derecede parçalı yapıda olmasıdır. Çünkü, yasama ve yürütmenin parçalı yapıda olması, onların koordinasyonunu güçleştirmekte ve bu durum mahkemelerin denge ve denetim işlevini artırmalarına imkân sağlayabilmektedir.⁶⁸⁹

(4) Uluslararası Antlaşmalara İlişkin Yasama Denetimi

⁶⁸⁵ Amanda Driscoll, Michael J. Nelson, "Judicial Selection and the Democratization of Justice: Lessons from the Bolivian Judicial Elections", *Journal of Law and Courts*, Vol. 3, No. 1, 2015, s. 124.

⁶⁸⁶ Driscoll, Nelson, "Judicial Selection and the Democratization of Justice: Lessons from the Bolivian Judicial Elections", s. 134.

⁶⁸⁷ Ríos-Figueroa, "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994- 2002", s. 31.

⁶⁸⁸ Juan Carlos Rodríguez-Raga, "Strategic Deference in the Colombian Constitutional Court, 1992–2006", *Courts in Latin America*, Ed.: Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, s. 83.

⁶⁸⁹ Ríos-Figueroa, "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994- 2002", s. 34-35.

Uluslararası antlaşmaların kabul edilmesi ve antlaşmalardan çekilme devletlerin iç hukuk düzenlemelerine göre farklılık göstermektedir.⁶⁹⁰ Bununla birlikte, uluslararası hukukta antlaşmaların akdedilmesinin yürütmeye bırakıldığı genel kabulü hakimdir.⁶⁹¹ Anayasal düzenlemeler incelendiğinde bu genel kabulün başkanlık sistemlerinde de karşılık bulduğu ve antlaşmaları akdetme yetkisinin başkanlara verildiği görülmektedir.⁶⁹² Başkanlık sistemlerinde uluslararası antlaşmalara ilişkin müzakerelerin sürdürülmesi, metnin hazırlanması ve imzalanması sürecini kapsayan antlaşmanın akdedilme safhası⁶⁹³ hem hükümetin hem de devletin başı olan başkanların uhdesindedir.⁶⁹⁴ Ancak uluslararası antlaşmaların devletleri bağlayan metinler olması ve iç hukuktaki etkisi göz önünde bulundurulduğunda, antlaşmaları onaylama yetkisinin tek başına başkanlara verilmesi, kuvvetler arasındaki denge ve denetim bakımından sorun oluşturacaktır.

Bu bağlamda çalışma kapsamındaki devletlerin çoğunluğunda, uluslararası antlaşmaların başkan tarafından akdedilmesinden sonra, yasama tarafından onaylanması gerektiğine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.⁶⁹⁵ Başkan ya da yetkilendirilen görevli, uluslararası antlaşmanın müzakere ve imza sürecini yönettikten sonra, uluslararası antlaşmanın onay aşamasında iç hukukta yetkilendirilmiş olan yasamanın onayı alınmaktadır. Peru, Ekvador ve Guatemala hariç, çalışma kapsamındaki bütün devletlerde kural olarak uluslararası antlaşmaların

⁶⁹⁰ Hüseyin Pazarcı, **Uluslararası Hukuk**, Ankara, Turhan, 2015, s. 58.

⁶⁹¹ Viyanalar Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'nde (VAHS) devlet başkanı, hükümet başkanı ve dışişleri bakanlarının herhangi yetki belgesine ihtiyaç duymadan devleti temsil etme yetkisine sahip olduğu kabul edilmekte ve bunların yetki belgesine sahip olması aranmamaktadır. Bkz. Bilge Erson Asar, "Uluslararası Hukukta Andlaşma Akdetme Yetkisi ve Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi Madde 46 Kapsamında Andlaşmaların Geçersizliği", **Public and Private International Law Bulletin**, C. 43, S. 2, 2023, s. 721.

⁶⁹² ABD (AY. II/2), Arjantin (AY. 99/I-11), Bolivya (AY. 172/I-5), Kosta Rika (AY. 140/I-10), Şili (AY. 32/I-15), Venezuela (AY. 236/I-4), Brezilya (AY. 84/I-8), Ekvador (AY. 147/I-10), Kolombiya (AY. 189/I-2), Paraguay (AY.238/I-7), Peru (AY. 118/I-11), Uruguay (AY. 168/I-20), Dominik Cum. (AY. 128/I-1-d), El Salvador (AY. 168/I-4), Honduras (AY. 245/I-13), Guatemala (AY. 183/I-k, o), Panama (AY. 184/I-9), Meksika (AY. 76/I-1).

⁶⁹³ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 642.

⁶⁹⁴ Erson Asar, "Uluslararası Hukukta Andlaşma Akdetme Yetkisi ve Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi Madde 46 Kapsamında Andlaşmaların Geçersizliği", s. 729.

⁶⁹⁵ ABD (AY. II/2), Arjantin (AY. 75/I-22), Bolivya (AY. 158/I-5), Kosta Rika (AY. 121/I-4), Şili (AY. 54/I-1), Venezuela (AY. 187/I-18), Brezilya (AY. 49/I-1), Ekvador (AY. 120/I-8), Kolombiya (AY. 224), Paraguay (AY.202/I-9), Peru (AY. 56/1), Uruguay (AY. 85/I-7), Dominik Cum. (AY. 93/I-1), El Salvador (AY. 131/I-7), Honduras (AY. 16/1, 2), Guatemala (AY. 171/I-1), Panama (AY. 159/I-3), Meksika (AY. 89/I-10).

onaylanması yasama organının yetkisi dahilindedir. Anayasal düzenlemeler üzerinden gidildiğinde, antlaşmalar arasında ayırım yapılarak bazı antlaşmaların onaylanması için nitelikli sayı arandığı görülmektedir.

Uluslararası antlaşmaların onaylanması için üçte iki, dörtte üç gibi nitelikli sayıların arandığı devletler incelendiğinde, sadece ABD’de antlaşmalar arasında herhangi ayırım yapılmadan bütün antlaşmalar (*treaties*) için Senatonun üçte ikisinin onayı aranmaktadır. ABD Anayasası madde II, bölüm 2’ye göre, başkan, Senatodaki mevcut senatörlerin üçte ikisinin “*tavsiye ve onayı*” ile antlaşmalar (*treaties*) yapabilecektir. Anayasa’daki bu hükümden yola çıkılarak başkanın, uluslararası antlaşma müzakerelerinde de Senatonun tavsiyesine başvuracağı ileri sürülmektedir.⁶⁹⁶ Ancak Washington döneminde, antlaşma müzakerelerinde Senatonun tavsiyesine başvurulması bırakılmıştır.⁶⁹⁷ Sonraki süreçte de başkanlar, antlaşmaların müzakere sürecinde Senatonun tavsiyesine başvurmamış ve Yüksek Mahkeme, başkanların müzakere sürecinde münhasır anayasal yetkiye sahip olduğunu belirtmiştir.⁶⁹⁸ Netice itibarıyla ABD’de Senatonun antlaşmalara ilişkin yetkisi, antlaşmanın onaylanması veya onaylanmamasıdır.

ABD’den ayrı olarak Güney Amerika’daki bazı devletlerde de antlaşmaların onaylanması için yasamanın nitelikli sayısı aranmıştır.⁶⁹⁹ Bununla birlikte, ilgili

⁶⁹⁶ Stephen P. Mulligan, “International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law”, **Congressional Research Service**, 2023, s. 4.

⁶⁹⁷ George Washington, Creek Kızılderelileri ile yapılacak olan antlaşmanın müzakere sürecini, Anayasa’daki “*tavsiye*” hükmü gereğince Senato ile paylaşmak için Senatonun ilgili oturumuna katılmıştır. Başkan yardımcısı John Adams, antlaşmayı sesli bir şekilde okumuş, ancak dışarıdaki gürültüden dolayı, antlaşma Senatoda tam olarak anlaşılammıştır. Bunun üzerine bazı senatörlerin talebi üzerine Adams, antlaşmayı yeniden okumuştur. Giderek sabırsızlanan Washington, hayal kırıklığı içerisinde bakarken, Senato, o esnada antlaşmanın esası üzerine tartışmaya başlamıştır. Son olarak bir Senatör, başkandan antlaşmayı ve çeşitli destekleyici dokümanları, Senatodaki komisyonun daha fazla çalışması için sunmasını istediği zaman, bir tanığın “*şiddet perdesi*” dediği şey patlamıştır. Washington, sonraki hafta devam eden tartışmaları Senatoda dinlemek için geri gelmiştir. Senatoya ikinci gelişinde oturumdan ayrıldığı zaman, “*oraya tekrar gidersem bana lanet olsun*” şeklinde mırıldandığı duyulmuştur. Daha sonrasında Washington hiçbir zaman Senatoya gitmemiş ve gayri resmi istişare yoluyla Senatoyu antlaşmaya dahil etmeye devam etmiştir. Ancak kısa bir süre sonra, başkanın, resmi olarak Senatonun tavsiyesini aramayacağı, sadece antlaşmaya ilişkin olumlu ya da olumsuz oyun aranacağı emsali oluşmuştur. Fallon JR, **The Dynamic Constitution**, s. 254-255.

⁶⁹⁸ United States v. Curtiss-Wright Export Corp., 299 U.S. 304, 319 (1936); Mulligan, “International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law”, s. 4.

⁶⁹⁹ Kosta Rika (AY. 7/2, 121/I-4), Brezilya (AY. 5/3), Peru (AY. 57/2), El Salvador (AY. 147/1,2, 148/2), Honduras (AY. 17, 20), Guatemala (AY. 172/I-a,b).

devletlerde antlaşmalar arasında ayırım yapılarak sadece önemli görülenlerin yasamanın üçte iki ya da dörtte üç nitelikli sayısı ile onaylanacağı düzenlenmiştir. Yasamanın nitelikli sayısı ile onaylanan antlaşmaların konusu, devletin toprak bütünlüğüne, sınırlarına, borçlanmasına, insan haklarına, yabancı devletlerin askerlerinin ülke topraklarından geçmesine veya ülkenin üstlerinin kullanmasına ilişkin olabilmektedir. Ayrıca Peru (AY. 148/2) ve Honduras'ta (AY. 17) Anayasal hükümleri etkileyen antlaşmaların, Anayasayı değiştirme hükümleri çerçevesinde yasama tarafından onaylanacağı düzenlenmiştir.

Antlaşmaların onaylanması için üçte iki ve dörtte üç gibi nitelikli sayı aranmasından başka, bazı devletler önemli görülen konulardaki uluslararası antlaşmaların halk tarafından onaylanmasına ilişkin anayasal düzenlemeler yapmıştır. Ekvador (AY. 420/1), Bolivya (AY. 257/2, 259/1) ve Venezuela'da (AY. 73/2) bazı antlaşmaların onaylanması referandum yoluyla yapılabilmektedir. Buna göre Bolivya'da devletin sınırlarına, parasal ve yapısal ekonomik entegrasyonuna ilişkin antlaşmalar referandumla onaylanmalıdır. Bu hüküm çerçevesinde başkan antlaşmayı imzaladıktan sonra, onay için antlaşmayı halkın oyuna sunmaktadır. Ayrıca Bolivya'da bütün antlaşmaların onaylanmasının, meclisin %35'nin veya vatandaşların %5'nin talebi üzerine referanduma sunulacağı düzenlenmiştir. Benzer şekilde, Venezuela Anayasasının 73/2. maddesinde ulusal egemenliği tehlikeye sokan veya yetkileri ulusalüstü organlara bırakan antlaşmaların onaylanmasının, kabine toplantısında alınan kararla başkanın, meclis üyelerinin üçte ikisinin veya seçmenlerin %15'nin inisiyatifile referanduma sunulabileceği düzenlenmiştir.

Bununla birlikte, günümüzde devletlerin birbiriyle ve uluslararası örgütlerle ilişkileri yoğunlaşmış, uluslararası antlaşmaların sayısı oldukça artmış ve uluslararası antlaşmaların yapılması rutin hale gelmiştir. Dolayısıyla devletler, yürütme tarafından yapılan antlaşmalar üzerindeki yasama denetimlerini bırakmamakla beraber, nitelikli sayı aramayarak antlaşmaların yapılmasını zora sokmaktan kaçınacak düzenlemeleri benimsemişlerdir.⁷⁰⁰ Bu bağlamda yukarıdaki bazı konulara ilişkin nitelikli sayı veya referandum istisnası dışında, Güney Amerika'da uluslararası antlaşmaların

⁷⁰⁰ Pierre-Hugues Verdier, Mila Versteeg, "Separation of Powers, Treaty-Making, and Treaty Withdrawal: A Global Survey", **Virginia Public Law and Legal Theory Paper Series**, 2018-56, s. 7.

onaylanması için daha makul düzeyde yasama oranı aranmaktadır. Anayasal düzenlemeler bağlamında antlaşmaların kabul edilmesi için iki devlette yasama üye tamsayısının salt çoğunluğu⁷⁰¹ aranırken diğer devletlerde ise yasamanın genel karar yeter sayısı⁷⁰² yeterli olmaktadır. Ayrıca Peru, Ekvador ve Guatemala hariç, bölgedeki bütün devletlerde uluslararası antlaşmaların onaylanması, kural olarak yasamanın yetkisindedir. Peru, Ekvador ve Guatemala’da ise antlaşmaların kural olarak başkan tarafından onaylanacağı, istisna olarak Anayasada sayılan antlaşmaların yasamanın onayına tabi olacağı düzenlenmiştir.⁷⁰³

Kosta Rika, Şili, Venezuela ve Honduras’ta da uluslararası antlaşmaların yasama tarafından onaylanmasına istisna getirilerek bazı antlaşmaların doğrudan başkan tarafından onaylanması düzenlenmiştir.⁷⁰⁴ Başkanın tek başına onayladığı antlaşmalara ilişkin hükümler incelendiğinde, bu antlaşmalar genellikle önceden yapılan antlaşmaya dayanmakta, devlete ağır bir yük yüklememekte, yasaları etkilemeyecek konularda, uluslararası ilişkilerdeki olağan eylemleri gerçekleştirmek için ve başkanın münhasır yetki alanı içerisindeki konularda başkanın doğrudan onay yetkisinin bulunduğu görülmektedir.

ABD’de ise Anayasa’daki hükümden ayrı olarak başkanın yasama onayına bağlı olmadan uluslararası antlaşma yapabileceği kabul edilmektedir.⁷⁰⁵ Buna göre Anayasa madde II, bölüm 2’de Senatoda hazır bulunan üyelerin üçte ikisinin onayı aranan antlaşmalardan (*Treaties*) ayrı olarak, “*icra antlaşmaları*”⁷⁰⁶ (*Executive Agreement*) yasamanın onayına bağlı olmadan, doğrudan başkan tarafından imzalanmakta ve onaylanmaktadır.⁷⁰⁷ ABD’de, kongre icra antlaşmaları

⁷⁰¹ Arjantin (AY. 75/I-24), Uruguay (AY. 85/I-7).

⁷⁰² Bolivya, Kosta Rika, Venezuela, Brezilya, Şili, Ekvador, Kolombiya, Paraguay, Peru, Dominik Cumhuriyeti, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panama, Meksika, Nikaragua. Bu devletlerde yasamanın antlaşmaları onayı için özel bir sayı aranmadığından bunların antlaşmaları genel karar yeter sayısına göre onayladıkları düşünülmektedir.

⁷⁰³ Peru (AY. 56/1,2), Ekvador (AY. 419/I), Guatemala (AY. 171/I-1, 183/I-o)

⁷⁰⁴ Kosta Rika (AY. 121/I-4), Şili (AY. 54/I-1), Venezuela (AY. 154), Honduras (AY. 21).

⁷⁰⁵ Ancak uluslararası antlaşmalara ilişkin yapılan literatür taramasında Güney Amerika’yı inceleyen kapsamlı çalışmaların yapılmadığı görülmektedir. Bundan dolayı bölgede başkanın uluslararası antlaşmalara ilişkin yetkileri anayasal düzenlemeler çerçevesinde incelenmiştir.

⁷⁰⁶ Pazarıcı tarafından da kullanılan “*icra*” teriminin kullanılması tercih edilmiştir. Pazarıcı, **Uluslararası Hukuk**, s. 58.

⁷⁰⁷ Bunun tek istisnası “ex-post” kongre-yürütme antlaşmalarıdır.

(*Congressional-Executive Agreements*), antlaşmalara uygun icra antlaşmaları (*Executive Agreements Pursuant to Treaties*) ve başkanlık yetkisinden kaynaklı icra antlaşmaları (*Sole Executive Agreements*) olmak üzere üç çeşit icra antlaşması bulunmaktadır.

Kongre icra antlaşmaları, Kongrenin yasalarla başkana önceden (ex-ante) verdiği yetkiyle veya başkanın imzalamış olduğu antlaşmanın sonradan (ex-post) Kongre tarafından yasayla onaylanmasıyla yapılmaktadır.⁷⁰⁸ Günümüze kadar Yüksek Mahkeme, kongre icra antlaşmalarının anayasallığına ilişkin doğrudan inceleme yapmamasına rağmen, bazı kararlarında bu tür antlaşmaların yapılabileceğini belirterek onların geçerli olduğunu ifade etmiştir.⁷⁰⁹ İkinci olarak başkan, Senatonun onaylamış olduğu daha önceki bir antlaşmaya (treaty) dayanarak icra antlaşması yapabilir.⁷¹⁰ Yüksek Mahkeme, *Wilson v. Girard* kararında antlaşmaya (treaty) dayanarak yapılan icra antlaşmasının geçerliliğini kabul etmiştir.⁷¹¹ Üçüncü olarak Anayasanın II. maddesinin, başkana, kapsamı dar ve sınırlı alanlarda⁷¹² herhangi bir kanuna veya antlaşmaya dayanmadan icra antlaşmaları yapma yetkisi verdiği kabul edilmektedir.⁷¹³ Yüksek Mahkeme, *United States v. Pink* kararında Anayasanın II. maddesinin başkana bu tür antlaşmaları yapma yetkisi verdiğini onaylamıştır.⁷¹⁴

Günümüzde başkanın imzaladığı uluslararası antlaşmaların çoğunluğunu, Anayasa’da düzenlenen antlaşmalar (*tresties*) değil, icra antlaşmaları oluşturmaktadır.⁷¹⁵ İcra antlaşmaları yapılmasının artış göstermesi iki nedene

⁷⁰⁸ Curtis A. Bradley, Jack L. Goldsmith, “Presidential Control Over International Law”, **Harvard Law Review**, Vol. 131, No. 5, 2018, s. 1207.

⁷⁰⁹ B. Altman & Co. v. United States, 224 U.S. (1912) 583, 601. Bkz.: Mulligan, “International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law”, s. 9.

⁷¹⁰ Bradley, Goldsmith, “Presidential Control Over International Law”, s. 1208.

⁷¹¹ *Wilson v. Girard*, 354 U.S. 524 (1957) 529-530.

⁷¹² *Medellín v. Texas*, 552 U.S. 491 (2008), 532.

⁷¹³ Mulligan, “International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law”, s. 10.

⁷¹⁴ *United States v. Pink*, 315 U.S. 203 (1942).

⁷¹⁵ Tablo Bradley ve Goldsmith’in çalışmasından alınmıştır.

Periyod	Antlaşmalar (Treaties)	İcra Antlaşmaları (Executive Agreement)	Antlaşmaların (treaties), Uluslararası Antlaşmalar İçindeki Oranı
1789-1839 (50 Yıl)	60	27	%69
1839-1889 (50 Yıl)	215	238	%47
1889-1939 (50 Yıl)	524	917	%36
1939-1989 (50 Yıl)	702	11698	%5.6

bağlanabilir. İlk olarak II. Dünya Savaşı'ndan sonra, ABD'nin uluslararası alanda önemli bir aktör haline gelmesi, uluslararası antlaşmaların sayısını artırmıştır. Dolayısıyla başkanlar, antlaşmaları hızlı bir şekilde ve istedikleri gibi yapabilmek için Anayasanın II. maddesinde düzenlenen antlaşmalardan (*treaties*) ziyade, yasamanın onayına dayalı olmayan icra antlaşmalarını (*executive agreement*) tercih etmişlerdir. İkinci olarak Yüksek Mahkemenin icra antlaşmalarını temel olarak Anayasaya aykırı bulmaması, başkanların icra antlaşmaları yapma eğilimini artırmıştır.⁷¹⁶

Başkanlık sistemlerinin neredeyse hepsinde antlaşmaların kabul edilmesi, kural olarak yasamaya bırakılmakta ve bazı devletlerde buna istisna getirilmektedir. Bu bağlamda uluslararası antlaşmaların kabul edilmesinin yasamaya bırakılmasıyla önemli denge ve denetim işlevinin oluşturulduğu ifade edilebilir.⁷¹⁷ Bununla birlikte kabul edilen antlaşmaların iç hukuka etkisi ve uygulanması bu başlık altında önem arz eden diğer bir meseleyi teşkil etmektedir.

Bilindiği üzere, uluslararası antlaşmaların iç hukuka aktarılmasında monist ve düalist olmak üzere iki yöntem bulunmaktadır.⁷¹⁸ Monist yönetime göre antlaşmalar onaylanarak yürürlüğe girdikten sonra, iç hukukta doğrudan uygulanan bir norm haline gelmektedir.⁷¹⁹ Düalist yöntemde ise onaylanarak yürürlüğe giren antlaşma iç hukukta doğrudan uygulanmamaktadır.⁷²⁰ Bu nedenle antlaşmaların iç hukukta uygulanabilmesi için yasama organının antlaşma hükümleri çerçevesinde bir düzenleme yapması gerekmektedir.⁷²¹

Düalist yöntemde antlaşma hükümlerinin iç hukuka aktarılması, iç hukukta belirlenmiş normlar aracılığıyla yapılmakta ve ilgili normlar devletin hukuk sistemindeki hiyerarşiye tabi olduğu için herhangi bir sorunla karşılaşmamaktadır.

1990-2012 (22 Yıl)	366	5491	%6.2

Bradley, Goldsmith, "Presidential Control Over International Law", s. 1210.

⁷¹⁶ Bradley, Goldsmith, "Presidential Control Over International Law", s. 1210-1220.

⁷¹⁷ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 789.

⁷¹⁸ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 789.

⁷¹⁹ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 669.

⁷²⁰ Andrew M. Winston, "Ratification of International Treaties, A Comparative Law Perspective: United States of America", **European Parliamentary Research Service**, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652013/EPRS_STU\(2020\)652013_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652013/EPRS_STU(2020)652013_EN.pdf), (Çevrimiçi: 16/09/2023), s. 18.

⁷²¹ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 789.

Düalist yöntemin aksine, benzer bir yorum monist yöntem için yapılamamaktadır. Monist yöntemde temel sorun, onaylanarak yürürlüğe giren uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki yerinin neresi olacağıdır. Eren'in ifade ettiği üzere, “*uluslararası hukukun iç hukuka üstün olduğuna dair genel bir kural yoktur*”.⁷²² Uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki yeri, anayasayı yapan ve değiştiren kurucu iktidarın uluslararası antlaşmalara atfettiği değere göre değişkenlik göstermektedir. Yani anayasada uluslararası antlaşmaların yeriyle ilgili açık bir düzenleme varsa esas ölçü normumuz bu kural olacaktır.

Anayasal düzenlemeler üzerinden gidildiğinde bölgedeki çoğu devlet, uluslararası antlaşmaların iç hukuka aktarılmasında monist yöntemi tercih etmektedir.⁷²³ Ancak uluslararası antlaşmaların iç hukuktaki yeri, devletlerin anayasalarında farklı şekillerde düzenlenmektedir. Buna göre bazı devletler, antlaşmalar arasında ayırım yaparak insan hakları antlaşmalarının iç hukukta anayasa ile aynı seviyede olduğunu belirtmiştir. Arjantin (AY. 75/I-22), Venezuela (AY. 23), Brezilya (AY. 5/3) ve Bolivya'da (AY. 256) insan hakları antlaşmalarının anayasa ile aynı seviyede olduğu düzenlenmiştir. Arjantin örneği üzerinden gidildiğinde, Arjantin'de insan haklarına ilişkin önceden onaylanan bazı antlaşmaların Anayasa seviyesinde olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte, Anayasa'da sayılan bu antlaşmalar ile Anayasa hükümleri arasında çatışma çıkması halinde, bunların Anayasayı geçersiz kılamayacağı ve Anayasa'da düzenlenen hak ve güvenceleri tamamlayıcı nitelikte olduğu açıkça ifade edilmiştir. Bu özel hükümden ayrı, Arjantin'de Kongre tarafından onaylanmış insan hakları antlaşmalarının Anayasa ile aynı seviyede olması için, ayrıca her iki meclisin üye tam sayının üçte ikisinin onayının alınması gerekmektedir. Guatemala'da ise insan haklarına ilişkin antlaşmaların iç hukuktan üstün olduğu açıkça ifade edilmiştir. (AY. 46)

İnsan haklarına ilişkin antlaşmaların anayasa seviyesinde olduğu yukarıdaki istisnalardan ayrı, bazı devletler antlaşmaların iç hukuktaki yerinin neresi olduğunu

⁷²² Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 789.

⁷²³ ABD, Arjantin, Bolivya, Kosta Rika, Şili, Venezuela, Brezilya, Ekvador, Paraguay, Peru, Dominik Cumhuriyeti, El Salvador, Honduras, Guatemala, Meksika, Nikaragua.

anayasada açıkça düzenlemişlerdir. Buna göre üç devlette⁷²⁴ antlaşmalar iç hukukta anayasanın altında kanunların üstünde yer alırken, altı devlette⁷²⁵ ise antlaşmaların kanunlar ile aynı seviyede yer almasına ilişkin hükümler bulunmaktadır. Antlaşmaların kanunlar ile aynı seviyede olduğunu düzenleyen Honduras ve El Salvador'da kanun ve antlaşmaların çatışmasına ilişkin özel hüküm konularak antlaşmaların öncelikli uygulanacağı açıklığa kavuşturulmuştur.

ABD'de ise Anayasanın VI. maddesi bütün uluslararası antlaşmaların (*treaties*) devletin en üstün kanunu olacağı ve bunun bütün federe devletlerde yargıçlar tarafından uygulanacağı düzenlenmiş olmasına rağmen, antlaşmaların hepsi ABD mahkemelerinde doğrudan uygulanabilir nitelikte değildir. ABD'de uluslararası antlaşmalar arasında ayırım yapılarak herhangi bir düzenlemeye gerek kalmadan kendi kendine uygulanabilen (*self-executing*) antlaşmaların iç hukuk hükmünde olduğu belirtilirken, kendi kendine uygulanamayan antlaşmaların (*non-self-executing*) ABD yasal sisteminde karmaşık bir yere sahip olduğu ifade edilmektedir.⁷²⁶ Antlaşmalar (*treaties*) içerisinde yer alan tek başına uygulanamayan hükümler doğrudan bir müeyyideye sahip olmayıp bunların mahkemelerce uygulanabilmesi için Kongre tarafından yasal düzenleme çıkarılmasına ihtiyaç vardır.⁷²⁷

ABD'de bütün uluslararası antlaşmalar Anayasanın altında yer alıp iç hukuk bakımından Anayasa'daki sınırlamalara tabidir. Antlaşmaların iç hukukta kanunlar ile çatışması durumunda ise farklı ihtimallere göre değerlendirme yapılmaktadır. Kendi kendine uygulanabilen antlaşmalar (*treaties*) federal devlet kanunları ile aynı seviyede ve federe devlet kanunlarından üstün konumdadır.⁷²⁸ Bununla birlikte icra antlaşmalarının (*Executive Agreement*) iç hukuktaki durumu farklılık arz etmektedir. Buna göre kendi kendine uygulanabilen icra antlaşmaları ile federe devletlerin kanunları arasında çatışma olması durumunda, bunlar federe devletlerin kanunlarından

⁷²⁴ Arjantin (AY. 24), Kosta Rika (AY. 7/1), Paraguay (AY. 137/1).

⁷²⁵ Bolivya (AY. 257/1), El Salvador (AY. 144), Honduras (AY. 18), Nikaragua'da (AY. 138/I-12), Venezuela (AY. 153), Dominik Cumhuriyeti (AY. 26/I-2).

⁷²⁶ Mulligan, "International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law", s. 18.

⁷²⁷ Winston, "Ratification of International Treaties, A Comparative Law Perspective: United States of America", s. 12-14; Mulligan, "International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law", s. 18.

⁷²⁸ Mulligan, "International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law", s. 25.

üstündür.⁷²⁹ Ancak federal devlet kanunları ile icra antlaşmaları her zaman aynı seviyede değildir. İcra antlaşmalarının türleri arasında ayırım yapılarak değerlendirme yapılmaktadır. Bu bağlamda Kongre icra antlaşmaları ve antlaşmalara (*treaties*) dayanan icra antlaşmaları, federal kanunlar ile aynı statüdeyken, mahkemeler, başkanlık yetkisinden kaynaklanan icra antlaşmalarının federal devlet kanunlarından aşağı seviyede olduğuna ilişkin kararlar vermektedir.⁷³⁰

Monist yöntemi tercih eden, ancak anayasada antlaşmaların iç hukuktaki yerine ilişkin herhangi bir düzenleme yapmayan devletlerde ise antlaşmaların onay süreci üzerinden bir değerlendirme yapılabilir. İlk olarak antlaşmaların onaylanmasının doğrudan yasama organına verildiği devletlerde antlaşmaların kanun niteliğinde olduğu ifade edilebilir. Antlaşmaların onaylanmasında nitelikli sayı aranması, onların normlar hiyerarşisinde kanunlardan üstünde olduğu manasına gelmeyecektir.⁷³¹ Nitelikli sayı aranmasının nedeni, iç hukuktan ziyade, uluslararası hukukta antlaşmaların bağlayıcı olmasından ve devletlerin önemli antlaşmalar üzerindeki denetimi daha sıkı tutma eğiminden kaynaklandığı ifade edilebilir. İkinci olarak antlaşmaların onaylanmasının yürütme organına verilmesi durumunda antlaşmaların iç hukuktaki yeri egemenlik yetkisini kullanan organların yorumuna bırakılmalıdır. Her ne kadar bazı devlerde uygun bulma kanunu gibi mekanizmalar ile yürütmeye önceden onay yetkisi verilse de ayrılan işlemler teorisine göre antlaşmaların onaylanıp onaylanmaması yürütmenin iradesine bağlı olmaktadır. Dolayısıyla yürütme tarafından onaylanan antlaşmaların iç hukuktaki yeri, antlaşmaları yorumlama yetkisine sahip Yüksek Mahkemelerin kararları çerçevesinde tespit edilebilir.

Antlaşmaların iç hukuktaki yerine ilişkin açıklama yapılmasının diğer bir nedeni, monist yöntemi tercih eden devletlerin, yasamanın onayıyla kabul etmiş oldukları antlaşmaları sona erdirirken kullandıkları yöntemler arasında farklılık olup olmadığının tespiti. Antlaşmalardaki hükümler ve uluslararası hukuktaki diğer kuralların saklı kalması kaydıyla iç hukuk bağlamında antlaşma yapma yetkisine sahip

⁷²⁹ Winston, “Ratification of International Treaties, A Comparative Law Perspective: United States of America”, s. 19.

⁷³⁰ Mulligan, “International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law”, s. 25.

⁷³¹ Aksi görüş için Bkz.: Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 673.

her devletin, antlaşmayı feshetme, sona erdirmeye, çekilme ve askıya alma yetkisine de sahip olduğu ifade edilebilir.⁷³² Burada önemli olan nokta antlaşmalardan çekilme veya antlaşmayı feshetme yetkisinin kime verildiğidir.⁷³³ Anayasalar üzerinden bir inceleme yapıldığında antlaşmalardan çekilme veya fesih yetkisi, bazı devletlerde yasamanın onayıyla bazılarının da ise doğrudan başkana verilmekteyken devletlerin çoğunluğunda antlaşmalardan çekilme veya fesih yetkisinin nasıl olacağı açıkça düzenlenmemiştir.⁷³⁴

Bu bağlamda çalışma kapsamındaki devletlerin anayasal hükümlerine geçmeden önce, 2022 yılında çıkarılan Venedik Komisyonu raporundaki tasnifin incelenmesi yerinde olacaktır.⁷³⁵ Venedik Komisyonu raporunda uluslararası antlaşmalardan çekilme/fesih yetkisi anayasal düzenlemeler bağlamında simetrik ve asimetrik olmak üzere iki ayrılarak incelenmiştir.⁷³⁶ Buna göre simetrik model, antlaşmaların onay sürecinde yasamanın sahip olduğu yetkiye paralel şekilde antlaşmalardan çekilmede de yasamanın benzer yetkiye sahip olmasıdır. Bir nevi yetki ve usulde paralellik ilkesi gereğince antlaşmayı onaylamada olduğu gibi, antlaşmadan çekilmede de yasamanın sürece müdahil olmasıdır.⁷³⁷ Venedik Komisyonu'na üye kırk yedi devletten yirmidokuzu simetrik modeli benimsemiş olmasına rağmen bu model, bir uluslararası veya bölgesel örf ve âdet hukuku kuralı oluşturmamaktadır.⁷³⁸

⁷³² Hannah Woolaver, "From Joining to Leaving: Domestic Law's Role in the International Legal Validity of Treaty Withdrawal", **European Journal of International Law**, Vol. 30, No. 1, 2019, s. 75.

⁷³³ VAHS'ın 67/2. maddesinde belirtildiği üzere, bir antlaşmadan çekilmeye ilişkin yazılı bildirim şeklindeki belge, devlet başkanı, hükümet başkanı, veya dışişleri bakanı imzalanmışsa ayrıca yetkisi belgesine ihtiyaç duyulmayacak ve muteber olarak kabul edilecektir. Lider Bal, "Uluslararası Hukuk Açısından Uluslararası Antlaşmalardan Çekilme Yetkisine ve Usulüne İlişkin Tartışmalar", **Public and Private International Law Bulletin**, C. 43, S. 2, 2023, s. 647.

⁷³⁴ Son dönemde 190 anayasa üzerinde yapılan bir çalışmada, 168'inde uluslararası antlaşmaların kabulüne ilişkin düzenlemeler yer alırken, sadece 43'ünde antlaşmalardan çekilme/fesih düzenlenmiştir. Woolaver, "From Joining to Leaving: Domestic Law's Role in the International Legal Validity of Treaty Withdrawal", s. 75-76.

⁷³⁵ Venice Commission, Report on the Domestic Procedures of Ratification and Denunciation of International Treaties adopted by the Venice Commission at its 130th Plenary Session, 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)001-e), (Çevrimiçi: 27/01/2024).

⁷³⁶ Venice Commission, Report on the Domestic Procedures of Ratification and Denunciation of International Treaties adopted by the Venice Commission at its 130th Plenary Session, p. 277.

⁷³⁷ Venice Commission, Report on the Domestic Procedures of Ratification and Denunciation of International Treaties adopted by the Venice Commission at its 130th Plenary Session, p. 277.

⁷³⁸ Venice Commission, Report on the Domestic Procedures of Ratification and Denunciation of International Treaties adopted by the Venice Commission at its 130th Plenary Session, p. 287.

Dolayısıyla uluslararası antlaşmalardan çekilmede devletlerin benimsemiş olduğu diğer yöntem olan asimetrik modelin uygulanmasının uluslararası hukuk bakımından geçerliliği devam etmektedir. Asimetrik model ise antlaşmaların kabul edilmesi sürecine yasama organı müdahil olmasına rağmen antlaşmalardan çekilme sürecine yasama organının müdahil olmamasıdır.⁷³⁹

Çalışma kapsamındaki devletlerin anayasaları incelendiğinde sekiz devlette antlaşmaların feshi veya çekilmenin düzenlendiği görülmektedir.⁷⁴⁰ İnsan haklarına ilişkin antlaşmaların kabul edilmesinde özel nitelikli sayı veya özel yöntem öngören Arjantin ve Paraguay'da bu tür antlaşmalardan çekilmede de paralellik öngörülmüştür. Arjantin'de başkanın insan haklarına ilişkin olarak özel sayılmış olan antlaşmalardan çekilebilmesi için her iki meclisin üye tamsayısının üçte ikisinin ön onayı gerekmektedir. (AY. 75/I-22) Paraguay'da Anayasanın 142. maddesine göre, insan hakları antlaşmalarının feshi veya çekilme için ilgili antlaşmaları onaylamada olduğu gibi Anayasayı değiştirme ile benzer prosedür uygulanacaktır. Bolivya (AY. 260/3) ve Ekvador'da (AY. 420/2) başkanın referandum ile onaylanmış antlaşmalardan ancak referandum ile alınan onay sonrasında çekilebileceği düzenlenmiştir. Anayasalardaki antlaşmalardan çekilmeye ilişkin bu özel hükümlerden ayrı, dört devlette⁷⁴¹ yasamanın onayıyla kabul edilen antlaşmalardan başkanın çekilebilmesi için önceden yasamanın onayı alınması düzenlenmişken diğer üç devlette⁷⁴² başkanın antlaşmaları tek başına feshedebileceği veya çekilebileceği düzenlenmiştir.

Görüldüğü üzere, anayasal düzenlemelerin neredeyse hepsinde uluslararası antlaşmaların onaylanması yasama organına verilmişken antlaşmalardan çekilmeye ilişkin sadece dört devlet, yasamanın ön onayını aramıştır. Çalışma kapsamındaki diğer onbir devlette ise antlaşmalardan çekilmeye ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte antlaşmalardan çekilme/fesih sürecini başlatma yetkisinin genellikle yürütmede veya başkanlık sistemlerinde başkanda olduğu kabul

⁷³⁹ Venice Commission, Report on the Domestic Procedures of Ratification and Denunciation of International Treaties adopted by the Venice Commission at its 130th Plenary Session, p. 277.

⁷⁴⁰ Arjantin (AY. 75/I-22, 24), Bolivya (AY. 260/2), Şili (AY. 54/I-1), Ekvador (AY. 420/2), Paraguay (AY. 142), Peru (AY. 57/3), Guatemala (AY. 183/I-o), Meksika (AY. 76/I-1, 89/I-10).

⁷⁴¹ Arjantin (AY. 75/I-24), Bolivya (AY. 260/2), Peru (AY. 57/3), Meksika (AY. 76/I-1, 89/I-10).

⁷⁴² Şili (AY. 54/I-1), Ekvador (AY. 420/2), Guatemala (AY. 183/I-o).

edilmektedir.⁷⁴³ Ancak buradaki önemli nokta başkanın antlaşmadan tek başına çekilip çekilemeyeceğidir. Çünkü çalışma kapsamındaki devletlerde uygun bulma kanunundan ziyade, doğrudan yasama organı tarafından verilen onay söz konusudur. Yani uygun bulma kanunu uygulaması olan devletlerde ayrılan işlemler teorisi gereği, onaylama yetkisi yürütmeye kalmaya devam ederken çalışma kapsamındaki devletlerde onaylama yetkisi doğrudan yasama organındadır. Yasamanın doğrudan onayladığı ve iç hukukta doğrudan uygulanan (*monist*) antlaşmaların başkan tarafından feshedilebilmesi/çekilebilmesi için yasamanın ön onayının alınması gerektiğini düşünmekteyiz. Ancak bu savın aksine, ABD’de başkan bütün antlaşmalardan (*treaties, executive agreement*) tek taraflı olarak çekilebilmektedir.

ABD’nin başkanlık sistemleri içerisinde denge ve denetim mekanizmasının en iyi işlediği devlet olduğu genel kabulüne rağmen hem icra antlaşmalarının tek taraflı olarak başkan tarafından kabul edilmesinde hem de bütün antlaşmalardan (*treaties-executive agreement*) çekilmede başkan tek başına hareket etmektedir. Bunun nedeni ABD Anayasası’nda antlaşmalardan (*treaties*) çekilmeye ilişkin herhangi bir hükmün bulunmamasıdır.⁷⁴⁴ Antlaşmalardan çekilmeye kimin yetkili olduğu açık olmadığı için başkanlar, Anayasanın kabul edilmesinden beri bu yetkiyi, kanunlara veya antlaşmaya bağlı olarak Senatoyla beraber veya tek başına kullanmıştır. Ancak yirminci yüzyılın başından beri başkanlar, antlaşmaların yapılması ve yorumlanmasında olduğu gibi, antlaşmalardan (*treaties-executive agreement*) çekilme yetkisini de tek başlarına kullanmaktadır.⁷⁴⁵ Yüksek Mahkeme, başkanın uluslararası antlaşmalardan çekilme yetkisinin Anayasa ile sınırlandırılıp sınırlandırılmadığına ilişkin karar vermeyi reddetmiş ve bazı Yüksek Mahkeme yargıçları, başkanın bu yetkisinin yargılanamaz siyasi bir sorun olduğunu ifade etmiştir.⁷⁴⁶

Netice olarak anayasal hükümler üzerinden gidildiğinde önemli antlaşmaların hepsine ilişkin yasama onayı arandığı görülmektedir. Antlaşmaların onaylanması,

⁷⁴³ Verdier, Versteeg, “Separation of Powers, Treaty-Making, and Treaty Withdrawal: A Global Survey”, s. 14.

⁷⁴⁴ Verdier, Versteeg, “Separation of Powers, Treaty-Making, and Treaty Withdrawal: A Global Survey”, s. 14.

⁷⁴⁵ Bradley, Goldsmith, “Presidential Control Over International Law”, s. 1224-1226.

⁷⁴⁶ Verdier, Versteeg, “Separation of Powers, Treaty-Making, and Treaty Withdrawal: A Global Survey”, s. 14.

başkanlık sistemlerinde denge ve denetim işlevi gören önemli bir mekanizmadır. Ancak çoğu devlette antlaşmalardan çekilme/fesih bakımından herhangi bir anayasal düzenleme yapılmamakta, uzun süre devam eden uygulamalardan yola çıkılarak bu yetkinin tek başına başkanda olduğu düşünülmektedir. Antlaşmaların onaylanmasından önce yüksek mahkemelerin denetimi ⁷⁴⁷ de göz önünde bulundurulduğunda, antlaşmalardan çekilmenin, onların onaylanmasından daha kolay olduğu söylenebilir. Böylece başkanlar çeşitli müzakere ve denetim sürecinden geçen ve iç hukukta en azından kanun niteliğinde olan antlaşmalardan tek taraflı olarak çekilebilir. Başkanın kanunla eşdeğer nitelikte düzenlemeye son verebilmesi, onların kuvvetler arasındaki denge ve denetim bakımından güçlü bir hareket alanına sahip olmasına olanak sağlamaktadır.

2. Danışma İşlevi

Kabinenin toplu olarak hükümet politikasını oluşturması, kabinede hükümet işlerinin tartışılması, kabine üyelerinin hükümet işlerine ilişkin başkana sözlü olarak tavsiyede bulunması veya rapor sunması faaliyetlerinin hepsi kabinenin danışma işlevi altında değerlendirilebilir. Bununla birlikte, çalışmanın birinci bölümünde kabinenin danışma işlevi, yöntem ve konu bakımından incelendiği için,⁷⁴⁸ bu başlık altında kabinenin danışma işlevinin kapsamında olan kabine müzakereleri bakımından değerlendirme yapılacaktır. Buna göre kabine müzakereleri, başkan ile bakanlar arasında doğrudan iletişimin kurulmasını⁷⁴⁹ ve bakanlıklar arasında bilgi paylaşımını mümkün kılmaktadır.⁷⁵⁰ Böylece başkan, bakanlıkları yönlendirme ve kontrol etme imkanını elde edebileceği gibi,⁷⁵¹ bir bakanın kendi performansı ile üstesinden gelemeyeceği problemler, kabine görüşmelerindeki ortak akılla çözüme kavuşturulabilir. Ayrıca kabine müzakereleri, başkanın, bakanlarının kapasitesi

⁷⁴⁷ Örneğin; Venezuela (AY. 336/I-5), Dominik Cumhuriyeti (AY. 185/I-2).

⁷⁴⁸ Birinci Bölüm, III-B-4.

⁷⁴⁹ Philipp Dann, “The Gubernative in Presidential and Parliamentary Systems - Comparing Organizational Structures of Federal Governments in the USA and Germany”, **Journal of Comparative Public Law and International Law**, Vol. 66, 2006, s. 13.

⁷⁵⁰ Valadés, **El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición**, s. 47.

⁷⁵¹ Dann, “The Gubernative in Presidential and Parliamentary Systems - Comparing Organizational Structures of Federal Governments in the USA and Germany”, s. 13.

hakkında bilgi sahibi olmasını, yani ilgili bakanın, başında bulunduğu bakanlığın yönetmek için asgari niteliklere sahip olup olmadığını ortaya çıkarır.⁷⁵²

3. Koordinasyon İşlevi

Başkanlık sistemlerinde kabinelerin diğer bir önemli işlevi, başkan ve bakanlar arasında veya bakanlıklar arasındaki koordinasyonun sağlanmasıdır. Buna göre modern devlet ile beraber hükümetin veya devletin karşılaşmış olduğu sorunlar karmaşıklaşmış ve birçok bakanlığı ilgilendirmeye başlamıştır. Dolayısıyla başkanın belirlemiş olduğu politikanın, bakanlıklar tarafından tutarlı şekilde uygulanabilmesi için aralarındaki iletişimin ve koordinein sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda kabine toplantıları hükümet politikalarının tutarlı uygulanabilmesi için, yapılacak görüşmelerin temelini oluşturmaktadır.⁷⁵³ Örneğin ABD’de başkan George W. Bush, (2001-2009) özel kaleminin direktifleri doğrultusunda, başkan ve bakanlar (sekreter) arasındaki iletişimin güçlendirilmesi ve hükümet politikalarının koordine edilmesi için, bakanlarının haftada birkaç saatlerini Beyaz Saray’da geçirmelerini emretmiştir.⁷⁵⁴

B. Kabine Üyelerinin İşlevi

1. Tekil Kabine Yapısında Üyelerin İşlevi

a. Başkanın İşlevi

Tekil kabine yapısında başkan, yürütme organının hiyerarşik amiri olduğu gibi, kabinenin de hiyerarşik amiri konumundadır.⁷⁵⁵ Dolayısıyla kabine toplantılarında başkanın iradesi belirleyici olmakta ve diğer kabine üyelerinin, kabine içerisindeki konumu başkanın onlara verdiği öneme göre değişiklik göstermektedir. Çalışmanın birinci bölümünde açıklandığı üzere,⁷⁵⁶ anayasalarda aksine düzenlemenin olmadığı bütün devletlerde kabinenin tekil yapıya sahip olduğu kabul edilmektedir.

⁷⁵² Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 48.

⁷⁵³ Bkz. Birinci Bölüm, III-B-4.

⁷⁵⁴ Dann, “The Gubernative in Presidential and Parliamentary Systems - Comparing Organizational Structures of Federal Governments in the USA and Germany”, s. 13.

⁷⁵⁵ Birinci Bölüm, III-B-2.

⁷⁵⁶ Birinci Bölüm, III-B-2.

Tekil kabine yapısında, kabineye bazı alanlarda icrai yetkiler tanınmış olsa da başkanın sistem ve kabine içerisindeki konumu dolayısıyla kabinede alınan kararların başkanın iradesinin aksine olması mümkün gözükmemektedir. Çünkü bu devletlerde kabine toplantılarında başkanın oy hakkının olup olmadığı, başkanın oyuyla diğer kabine üyelerinin oyunun eşit olup olmadığı, bakanların hepsinin birer oy hakkına sahip olup olmadığı, kabinedeki kararların oy çokluğuyla mı, oy birliği ile mi, yoksa başka nitelikli sayıyla mı alınıp alınmadığı düzenlenmemiştir. Dolayısıyla bu devletlerde kabine üyelerinin başkanın iradesinin aksi yönünde irade sergilemesi istisnalar haricinde mümkün gözükmemektedir. Böylece yürütme yetkisini tek başına elinde bulunduran başkan, başkanlık teşkilatı içerisindeki kabine, ofis, kurul veya diğer makamlar tarafından oluşturulan politikaların uygulanıp uygulanmamasına tek başına karar vermektedir. Görev süresi boyunca uygulamış olduğu politikalar neticesinde başkanın tutarlı şekilde siyasi sorumluluğuna gidilmesi ve halka hesap vermesi amaçlanmaktadır.

Bununla birlikte, çok geniş yetkilere sahip olan başkan, anayasal istisnalar haricinde yetkilerinin bazılarını fiili olarak kabine üyelerine ve yürütme içerisindeki diğer birimlere devredebilmektedir. Kurumsal olarak kabinenin düzenlenmediği, kabinenin icrai yetkilerinin olmadığı ve kabine üyelerinin siyasi birer aktör olarak görülmediği devletlerde, başkada oluşan güç yoğunlaşması, kurumsal denge ve denetim araçlarının da eksikliğiyle başkanlık sisteminde denge ve denetimi etkisiz kılabilir. ⁷⁵⁷

b. Diğer Kabine Üyelerinin İşlevi

Tekil kabine yapısında kabine üyeleri, kabine aracılığıyla sınırlı alanlarda da olsa yürütmeye ilişkin kararların alınmasına katılamamaktadır. Bununla birlikte, başkanlık sistemindeki bütün kabine yapılarında, kabine üyelerinin siyasi ve idari olmak üzere iki temel işlevi yerine getirdiği söylenebilir. ⁷⁵⁸ Buna göre bakanlar, siyasi olarak başkanın belirlemiş olduğu politikaların desteklenmesi, sürdürülmesi, yasama

⁷⁵⁷ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 51-52.

⁷⁵⁸ Başkan yardımcılarının sistem ve kabine içerisindeki işlevleri daha önce açıklandığı için bu başlık altında tekrardan değinilmeyecektir. Bkz.: İkinci Bölüm, I-B.

organında savunulması ve başkan ile yasama organı arasında ilişkinin kurulmasından sorumludur.⁷⁵⁹ Başkan, politikalarını destekleyen kanunların kabul edilmesi ve yürütmenin belirlediği politikaların uygulamaya geçirilmesi için bakanlarına güvenmektedir. Bu nedenle başkanlar, bakanlarını seçerken hem yasama organında politikalarının desteklenmesini hem de siyasal amaçları çerçevesinde belirlemiş oldukları politikaların, sadık ve yetenekli bakanlar tarafından uygulamaya konulmasını gözetmektedir.⁷⁶⁰

Bakanların diğer bir siyasi yetkisi, başkanın genel siyasetini destekleyen yeni politikalar geliştirmeleridir.⁷⁶¹ Güney Amerika’da bakanlar politikaların oluşturulmasında baskın birer figürdür. Başlarında oldukları bakanlık bürokrasisiyle birlikte, siyasal parti veya çıkar gruplarının desteğiyle bakanlar politikaların oluşturulmasında neredeyse tekele sahiptir. Bölgedeki bütün başkanlar, politikaların oluşturulmasında yürütme bürokrasisinde yer alan uzmanlara güvenmektedir.⁷⁶²

Sistem içerisindeki sınırlı resmi görevlerine rağmen uygulamada bakan veya grup halinde bakanlar, politika oluşturma süreçlerinde önemli bir role sahiptir.⁷⁶³ Bu bağlamda başkanlar, politik amaçları ve yasama işlemlerinde başarılı olmak için bakanlara önemli yetki devirlerinde bulunmakta ve yetki devriyle ilgili riskleri en aza

⁷⁵⁹ Örneğin, ABD’de kabine üyelerinin yetkisinin kendi bakanlıklarının yönetimi ve başkanın Kongredeki politikalarının savunulması olduğu ileri sürülmektedir. Bkz.: Escobar-Lemmon, Borrelli, Taylor-Robinson, “I did it my way: Portfolio allocation in the United States (1969-2013)”, s. 22; Benzer şekilde Kolombiya’da da bakanlar, başkan ve kongre arasında anayasal olarak gerekli olan ilişkinin kurulmasından sorumludur. Bkz.: Mejía Guinand, Botero, “Bait and Switch?: Portfolio allocation in Colombia (1958-2014)”, s. 144.

⁷⁶⁰ Camerllo, Martínez-Gallardo, “Portfolio allocation in the Americas”, s. 10; Ancak şunu ifade edelim ki kabinenin politika geliştirme ve geliştirilen bu politikaların bakanlar tarafından uygulamaya konmasına ilişkin çok az akademik çalışma bulunmaktadır. Özellikle başkanlık sisteminde başkanların, bakanlara politika oluşturma yetkisi vermesi ve başkanın politik amacına uygun eylemlerde bulunması için bakanlara verilen önemli kaynaklar şaşırtıcı şekilde akademik çalışmalarda göz ardı edilmiştir. Bkz.: Camerllo, Martínez-Gallardo, “Portfolio allocation in the Americas”, s. 10.

⁷⁶¹ Örneğin, Ekvador’da bakanlar hem teori hem de pratikte başkanın hizmetkarıdır. Bakanların sistem içerisindeki resmi nüfusu, başkanın sahip olduğu kararname ve yasama organında kanun çıkarma gücü kapsamında kamu politikasını tasarlamaktır. Bkz.: Basabe-Serrano, Polga-Hecimovich, Acosta, “Unilateral, against all odds: Portfolio allocation in Ecuador (1979–2015)”, s. 186.

⁷⁶² Martínez-Gallardo, “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, s. 121.

⁷⁶³ Martínez-Gallardo, “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, s. 120; Bunun aksine, yasama organı ve siyasal partiler, kamu politikalarının oluşturulmasında yürütmenin mekanizmalarıyla rekabet edecek araçlara nadiren sahip olabilmektedir. Bu bağlamda bakanlar, politika öneri ve uzmanlığı bakımından başkanın faydalandığı ana kaynak durumundadırlar. Bkz.: Martínez-Gallardo, “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, s. 121.

indirmek için önemli kaynaklar yatırmaktadır. Ancak başkan ve bakanlar arasındaki bu yetki devirlerinin doğası, kurumsal çerçeve, anayasal sistem ve kişilere göre değişkenlik göstermektedir.⁷⁶⁴

Bakanların, başkan veya hükümet adına kanun teklifinde bulunmaları, oy hakları olmaksızın meclis tartışmalarına katılmaları,⁷⁶⁵ başkanın işlemlerini imzalarıyla geçerli kılmaları⁷⁶⁶ da siyasi yetki ve görevleri arasındadır. Yasa teklifinde bulunmaları üzerinden bir değerlendirme yapıldığında bölgedeki devletlerde başkanlar bakanları aracılığıyla yasa teklifinde bulunmaktadır.⁷⁶⁷ Yani bu devletlerde esas olarak başkanın yasa teklifinde bulunma yetkisi olmasına rağmen, bakanlar yasa tasarılarının hazırlanmasında ve meclise teklif olarak sunulmasında önemli rol oynamaktadır.⁷⁶⁸ Ancak başkanın yasa teklifinin hazırlanmasına ilişkin yapılan çalışmaların çoğu kapalı kapılar ardında kongre üyeleri ve onların çalışanlarıyla yapılan görüşmeler neticesindedir.⁷⁶⁹ Örneğin, Şili’de hükümetin siyasal programının desteklenmesinde bakanlar kongre üyeleri ile sürekli iletişimde kalmaktadır. Bakanlar, milletvekillerinin yürütmenin yasa tasarılarını görüştüğü özel komisyonlara katılır. Ayrıca bakanlar, özel yasa tasarılarını sunmaları için Senato veya Temsilciler Meclisine davet edilebilir.⁷⁷⁰

Bakanların ikinci işlevi, bakanlık teşkilatının amiri olmaları nedeniyle idari niteliktedir. Buna göre bakanlar, başında bulundukları bakanlığın en yüksek idari amiridir. Bu makam dolayısıyla parlamenter sistemde olduğu gibi, başkanlık sisteminde de bakanlar devlet tüzel kişiliğini temsil, hiyerarşi yetkisi, düzenleyici işlem yapabilme yetkisi, yasaları uygulamaya koyma yetkisi ve idari vesayet yetkisine sahiptir.⁷⁷¹

⁷⁶⁴ Camerlo, Martinez-Gallardo, “Portfolio allocation in the Americas”, s. 11.

⁷⁶⁵ Bkz.: İkinci Bölüm, III-A-1-d.

⁷⁶⁶ Bkz.: İkinci Bölüm, III-A-1-c.

⁷⁶⁷ Bkz.: Kosta Rika (AY. 123/1), Panama (AY. 165/I), Arjantin (AY. 100/I-6), Kolombiya (AY. 208/2), Uruguay (AY. 133/1).

⁷⁶⁸ Martínez-Gallardo, “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, s. 121.

⁷⁶⁹ Martínez-Gallardo, “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, s. 121.

⁷⁷⁰ Avendaño, Dávila, “Together we govern: Portfolio allocation in Chile (1990-2014)”, s. 95.

⁷⁷¹ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 331-332; Mustafa Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, Ankara, Yetkin, 2013, s. 354-358.

Bakanlıkların kendilerine has bir tüzel kişiliği bulunmadığı için yapmış oldukları işlemler bakımından devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir. Bu temsil kabiliyeti başkanlık sisteminde de bakanlıkların hukuki işlem yapabilmesini, borçlu veya alacaklı olabilmesini ve mahkemelerde davalı ya da davacı olabilmesini sağlamaktadır.⁷⁷² Bakanlar ise başında bulundukları bakanlığın hiyerarşik olarak en yüksek idari amiridir ⁷⁷³ ve kendi bakanlıklarının yönetimi ve denetiminden sorumludur.⁷⁷⁴ Bakanlar, başında bulundukları bakanlığın merkez ve taşra teşkilatının görevlileri ve işlemleri üzerinde hiyerarşik denetim yetkisine sahiptir.⁷⁷⁵ Bu hiyerarşik üstünlük bakanların, atamalarda başkanın atama yetkisi dışında olan atamaları yapmasını veya başkan ile beraber atama yapmasını sağlamaktadır. Buna ek olarak en yüksek idari amir olan bakan, bakanlığın bütçesinin nasıl kullanılacağına ilişkin karar vermektedir.⁷⁷⁶

2. Kolejyal Kabine Yapısında Üyelerin İşlevi

Parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerindeki kabinelerin kolektif ve kolejyal yapıya sahip olduğunu,⁷⁷⁷ başkanlık sistemindeki kabinelerin ise tekil yapıya sahip olduğunu ifade etmiştik. ⁷⁷⁸ Ancak Uruguay, Peru ve Honduras başkanlık sistemlerindeki kabineler tekil değil, kolejyal özellik⁷⁷⁹ göstermektedir.⁷⁸⁰ Dolayısıyla bu başlık altında başkanlık sistemi benimsenmiş olmasına rağmen kolejyal yapıya sahip olan bu kabine yapıları çerçevesinde üyelerinin işlevi incelenecektir.

⁷⁷² Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, s. 331.

⁷⁷³ Örneğin, Kolombiya’da bakanlar, kendi bakanlıklarına ilişkin politikaların oluşturulmasından sorumludur. Bkz.: Mejía Guinand, Botero, “Bait and Switch?: Portfolio allocation in Colombia (1958-2014)”, s. 144.

⁷⁷⁴ Arjantin (AY. 103), Bolivya (AY. 175/I-3, 6), Brezilya (AY. 87/Sole Paragraph-I), Ekvator (AY. 154/I-1), Kolombiya (AY. 208/1), Paraguay (AY. 242/1), Uruguay (AY. 181), Dominik Cumhuriyeti (AY. 134), Honduras (AY. 247), Guatemala (AY. 194/I-a, f), Panama (AY. 194).

⁷⁷⁵ Örneğin, Brezilya’da bakanlar, ilgili bakanlığa bağlı kurumların ve bürokrasinin denetiminin yanı sıra politikalarının uygulanması ve oluşturulması işlevini görmektedir. Bkz.: Inácio, “Presidentially led coalitions: Portfolio allocation in Brazil (1985–2016)”, s. 116.

⁷⁷⁶ Bkz.: Arjantin (AY. 103).

⁷⁷⁷ Birinci Bölüm, III-A-2.

⁷⁷⁸ Birinci Bölüm, III-B-2.

⁷⁷⁹ Özarslan, kollejjyalik ilkesinin “İngilizce “college” (kurul, heyet) kelimesinden türemiş bir kelime” olduğunu ve “kurul/heyet halinde çalışmayı ifade ettiğini” belirtmektedir. Bkz.: Bahadır Bumin Özarslan, “Avrupa Birliği komisyonu”, **Türk Dünyası İncelemeleri Dergisi**, C. V, S. 2, 2005, s. 231.

⁷⁸⁰ Bkz.: Birinci Bölüm, III-B-2.

a. Başkanın İşlevi

Kolejyal kabine yapısına sahip olan devletlerde de başkan hem hükümetin hem de devletin başı olmaya devam etmekte, ancak istisnai olarak kabineye verilen icrai yetkilere ilişkin kararların alınmasında başkan da diğer kabine üyeleri gibi bir tane oy hakkına sahip olmaktadır.⁷⁸¹ Bu bağlamda kolejyal yapıya sahip kabinelerdeki başkanların konumunun daha iyi anlaşılabilmesi için devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği yarı başkanlık sisteminden farkının ortaya konulması gerekmektedir.

İlk olarak ilgili devletlerdeki kabine yapıları, kolejyal özellik göstermekle birlikte, kolektif özellik göstermemektedir. Bu nedenle bu kabine yapıları, parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerindeki kabinelerden ayrılmaktadır. Daha önce ifade edildiği üzere,⁷⁸² kolejyallık “*bir adam bir oy*” anlamına gelirken, kolektiflik ilkesi kabinede alınan kararların bütün üyelerin ortak kararı olduğu ve bu kararların kamuoyunda savunulması gerektiği ilkelerini de beraberinde getiren üst bir ilkedir. Oysa Uruguay, Peru ve Honduras’taki kolejyal kabineler incelendiğinde kabinedeki kararlar, oybirliği ile değil, oy çokluğu ile alınmaktadır.⁷⁸³ Ayrıca kabine kararlarının kamuoyunda savunulması, yasamanın güveninin sürdürülmesi veya kamuoyunda hükümetin yıpratılmaması için değil, kabine üyelerinin başkana olan sorumluluğunun yerine getirilmesi içindir.

İkinci olarak kolejyal kabineye verilen yetkiler bağlamında değerlendirme yapıldığında, parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde hükümet politikasını belirleme ve uygulanmasına karar verme yetkisi başbakana ve kabineye verilmişken,⁷⁸⁴ kolejyal kabineye sahip olan üç devlette de başkan hem devletin hem de hükümetin başı olmaya devam etmektedir. Yani bu devletlerde kolejyal kabineye

⁷⁸¹ Uruguay Anayasası Madde 162: “*Kabine, üyelerinin çoğunluğunun hazır bulunması halinde toplanır ve kararları hazır bulunan üyelerinin salt çoğunluğunun oyu ile alınır*”.

Peru Anayasa Madde 126/1: “*Kabinenin herhangi bir kararı, üyelerinin çoğunluğunun olumlu oyunu gerektirir ve kayıtlarda belirtilir*”.

Honduras Anayasası Madde 252/1: “*Başkan, kabineyi toplantıya çağırır ve başkanlık eder. Kabinenin bütün kararları, basit çoğunluk ile alınır ve eşitlik olması durumunda başkanın oyu belirleyicidir*”.

⁷⁸² Birinci Bölüm, III-A-2.

⁷⁸³ Uruguay (AY. 162) Peru (AY. 126/1), Honduras (AY. 252/1).

⁷⁸⁴ Bkz.: Birinci Bölüm, III-A-4.

verilen icrai karar alma yetkisi, bütün bir hükümet etme fonksiyonunu kapsamamakta, sınırlı alanlarda söz konusu olmaktadır.

Bu bağlamda Fransa'da uygulanan yarı başkanlık sistemi üzerinden karşılaştırma yaptığımızda kolejyal kabinelerin sistem içerisindeki konumu daha iyi anlaşılacaktır. Buna göre yarı başkanlık sisteminde devlet başkanına verilen önemli yetkiler, Anayasa'da tahdidi olarak sayılmış ve geri kalan yetkilerin başbakan ve kabine tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.⁷⁸⁵ Dolayısıyla devlet başkanının tek başına kullandığı yetkiler haricinde, kabineye bırakılan diğer kararlar, bütün kabine üyelerinin oybirliği ile alındığı ve hükümetin genel politikasının kabinede belirlendiği ifade edilebilir. Bununla birlikte, Fransa'da devlet başkanının, doğrudan halk tarafından seçilmesi, yürütmeye ilişkin önemli yetkilere sahip olması ve kabineye başkanlık etmesi nedeni ile yürütmenin baskın kanadını oluşturduğu ve hükümet politikasının belirlenmesinde etkili olduğu söylenebilir.⁷⁸⁶

Yarı başkanlık sisteminin aksine, Uruguay, Peru ve Honduras başkanlık sistemlerinde yürütme yetkisi başkana verilmiş, tahdidi olarak sayılan yetkiler kolejyal kabineye bırakılmıştır. Dolayısıyla bu üç devlette anayasal hükümler kapsamında başkan, yarı başkanlık sistemlerindeki devlet başkanlarından daha güçlü konumdadır. Ayrıca bu devletlerde de başkan, doğrudan halk tarafından seçilmesinden dolayı önemli bir meşruiyete sahip olmaktadır. Yarı başkanlık sistemiyle karşılaştırıldığında, kolejyal kabineye sahip devlerde başkanın yürütme içerisinde daha baskın bir konuma sahip olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, Güney Amerika'daki geleneksel başkanlık sistemlerine göre, başkanda oluşan güç yoğunlaşması daha azdır. Çünkü bu devletlerde yürütmeye ilişkin bazı yetkilerin kabineye verilmesi, bakanların ayrıca yasamaya karşı sorumlu kılınması ve bakanların yasamanın sorularını meclis huzurunda cevaplaması, bakanları siyasi birer aktör haline getirebilmekte, onların yürütmenin politikalarına etki etmesine imkân tanıyabilmekte ve fiili yetki devirleri ile başkanlık teşkilatında oluşan bürokratik yapının hegemonyasının önüne geçilmesine yardımcı olabilmektedir. Bu çerçevede bütün hükümet sistemleri göz

⁷⁸⁵ Birinci Bölüm, III-A-4.

⁷⁸⁶ Birinci Bölüm, III-A-4.

önünde bulundurularak devlet başkanında oluşan güç yoğunlaşması tabloya aktarıldığında karşımıza şöyle bir sonuç çıkmaktadır:



b. Diğer Kabine Üyelerinin İşlevi

Kolejyal kabine üyeleri, yukarıdaki başlıktaki açıklanan tekil kabine üyelerinin gördüğü işlevlere⁷⁸⁷ ek olarak kabineye verilen icrai yetkilere ilişkin kararlara oylarıyla katılmaları bakımından tekil kabine yapısındaki üyelerden ayrılmaktadır. Bu bağlamda kolejyal kabine üyelerinin kabine toplantıları yoluyla sınırlı alanlarda da olsa yürütmeye ilişkin kararların alınmasına katılmaları mümkün olmaktadır. Ancak ilgili devletlerde kolejyal kabineye sınırlı alanlarda verilen yetkiler değişiklik göstermektedir. Genellikle anayasalarda önemli olarak görülen yetkilerin kolejyal kabineye verildiği ifade edilebilir. Buna göre Anayasa’da kabineye en fazla yetkinin verildiği devlet Uruguay’dır. Uruguay Anayasasının 160. maddesinde kabinenin, başkan veya kendi bakanlıklarıyla ilgili olarak bakanlar tarafından kendisine sunulan tüm konularda münhasıran karar verme yetkisinin olduğu düzenlenmiştir. Yine aynı maddenin devamında başkanın yetkilerinin düzenlendiği Anayasasının 168/I-7, 16, 19, 24. maddelerindeki yetkilerin ancak kabine ile beraber kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Peru’da ise Anayasasının 125. maddesi kabinenin görevlerini özel olarak düzenlerken Anayasasının 118/I-7,12,22. ve 206/3. maddelerinde yine kabinenin sahip

⁷⁸⁷ İkinci Bölüm, III-B-1-b.

olduğu yetkiler düzenlenmiştir. Bu maddeler çerçevesinde Peru’da kabinenin başlıca görevleri, başkan tarafından Kongreye sunulan yasa tasarılarını ve mesajları onaylamak, başkanın çıkardığı kararnameleri onaylamak, yabancıların maden, orman vs. alanlarına sahip olma veya işletmelerine ilişkin çıkarılan kararnameleri onaylamak, başkan tarafından yapılan büyük elçi veya temsilci atamasını onaylamak, başkan tarafından ulusal nişan verilmesini onaylamak ve son olarak başkanın Anayasa değişikliği sürecini başlatmasını onaylamaktadır.

Anayasa’da kabineye verilen yetkilerin en az olduğu devlet, Honduras’tır. Honduras’ta kabinenin icrai karar alabileceğini düşündüğümüz iki yetkisi bulunmaktadır. Bunlardan biri, başkanın görev ve yetkilerinin düzenlendiği 245. maddesinin 7. fıkrasında geçen başkanın temel hak ve hürriyetleri kısıtlama kararını kabineye taşıyarak oradaki oylama neticesinde almasıdır.⁷⁸⁸ Kabinenin diğer bir yetkisi ise Anayasanın 5/6. maddesinde yer alan başkanın referandum veya plebisit isteme yetkisinin kabinede alınacak olan karara bağlanmasıdır.⁷⁸⁹ Bunlardan ayrı olarak kabinede müzakere edilecek ve alınacak diğer kararlar başkanın inisiyatifine bırakılmıştır.

Bu çerçevede özellikle Peru ve Uruguay, kolejyal kabine yapılarına sahip olmaları, yasamanın kabineye güvenoyu ve güvensizlik oyu verebilmesi, kabinenin bazı alanlarda icrai karar alma yetkisine sahip olması bakımından diğer başkanlık sistemlerinden ayrılan iki devlettir. Ayrıca bu devletlerde bakan olarak atanan yasama üyelerinin üyelikleri askıya alınmakta ve bakanlar, başkanın kararnamelerini karşı imzalarıyla geçerli kılabilmektedir. İlgili devletlerdeki kabineler, sahip oldukları özellikler bakımından başkanlık sistemindeki kabinelerden ayrıldığı gibi, bakanların, yasama üyeliğinin askıya alınması ve bakanlık görevinden sonra tekrar yasama üyesi olabilmeleri, onların bazı dönemler başkanın kararnamelerine muhalefet edebilmelerine, karşı imza atmama girişiminde bulunmalarına zemin hazırlayabilmektedir. Örneğin, Peru’da 1991 yılının başlarında, kabine üyelerinin sert

⁷⁸⁸ Ayrıca Honduras Anayasasının 245/I-22. maddesinde başkan tarafından hazırlanan ulusal kalkınma planının kabinede görüşüleceği/tartışılacağı düzenlenmiş olmasına rağmen ilgili maddenin 7. maddesindeki gibi bir anlaşma terimi kullanılmadığı için, bu hüküm de kabinenin danışma işlevi bağlamında değerlendirilmiştir.

⁷⁸⁹ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 151.

muhalefeti nedeniyle, kakao yetiştirme bölgelerinde idari birim kurulmasına ilişkin başkanlık kararnamesinin çıkarılmasından geri adım atılmıştır.⁷⁹⁰

Benzer şekilde Uruguay’da da ilgili anayasal mekanizmalar, bazı dönemlerde başkanın yetkilerinin sınırlandırılmasını sağlayabilmektedir. Buna göre Uruguay, kolejyal kabineye, parlamenter sisteme özgü çok fazla anayasal mekanizmaya ve kurumsallaşmış diğer siyasal mekanizmalara sahiptir. Başkan, siyasal programını uygulamak için anayasal olarak yeterli meşruiyete sahip olsa bile, ilgili kurumsal mekanizmalar onu bakanlarıyla aynı fikirde olmaya zorlamaktadır.⁷⁹¹ Uruguay’da başkanın stratejik öneme sahip konularda karar vermesi için yasama desteğini sağlaması, kabine yapısına bağlı olduğu zaman, kabine ve bakanlar önemli bir role sahip olabilmektedir.⁷⁹²

Bakanların mensup olduğu parti veya grup, başkanın bu siyasal girişimine karşı olduğunda, başkan, ilgili parti veya grup ile görüşerek anlaşmaya varmalı ya da hükümet koalisyonuna son verme riskini üstlenmelidir.⁷⁹³ Örneğin, Uruguay’da Kasım 2013’te başkan José Mujica, “*Gelir Departmanı*”nın (*Department of Revenue*) büyük şirketlere karşı yapmış olduğu yasal işlemleri kararname yoluyla kaldırmak istemiştir.⁷⁹⁴ Ancak başkan ile aynı siyasi gruptan olmayan Maliye Bakanı Fernando Lorenzo, başkandan farklı düşünmüştür. Bu nedenle bir haftadan uzun süren toplantı ve tartışmalardan sonra maliye bakanı, başkanın isteği doğrultusunda imtiyazda bulunmuş ve söz konusu kararnameyi imzalamıştır.⁷⁹⁵

Diğer taraftan ilgili devletlerdeki bu anayasal mekanizmalar haricinde, siyasi partiler, seçim sistemi, ekonomik durum, toplumsal yapı vb. gibi etkenler de önemlidir. Buna göre, seçim süreci ve çoğulculuk, hükümetin işleyişi, siyasal katılım, siyasal kültür ve bireysel özgürlükler kapsamında hazırlanan 2023 yılı demokrasi

⁷⁹⁰ Bkz.: Aslan, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, s. 113-120.

⁷⁹¹ Chasquetti, Buquet, “Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)”, s. 69.

⁷⁹² Chasquetti, Buquet, “Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)”, s. 69.

⁷⁹³ Chasquetti, Buquet, “Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)”, s. 69.

⁷⁹⁴ Başkanın bunu yapmaktaki düşüncesi, bu işlemlerden dolayı açılan davanın kaybedilmesi ihtimaliydi. Bkz.: Chasquetti, Buquet, “Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)”, Dipnot: 7.

⁷⁹⁵ Chasquetti, Buquet, “Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)”, Dipnot: 7.

endeksine göre, Uruguay tam demokrasi olarak 15. sırada yer alırken Peru 77. sırada, Honduras 95. sırada hibrid rejim kategorisinde yer almaktadır.⁷⁹⁶ Dolayısıyla anayasalarda sadece kabine üzerinden yapılan düzenlemeler de bir devletin demokratik başkanlık olmasına imkan sağlamamakta ve siyasi partiler, siyasal kültür, eğitim düzeyi, ekonomik durum gibi etkenler de etkili olmaktadır.

Bu bağlamda Kosta Rika'da kabine üyeleri yasamanın onayı aranmadan başkan tarafından atanmakta, kabine tekil yapıya sahip olmakta ve bağlayıcı güvensizlik oyu bulunmamaktadır. Yani Kosta Rika'da tekil kabine yapısı bulunmakta ve kabine sadece Anayasa'da tahdidi olarak sayılan icrai karar alma yetkisine sahip olmaktadır. Buna rağmen Kosta Rika, demokrasi endeksinde Uruguay'dan sonra 17. sırada tam demokrasi kategorisinde yer almaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde saydığımız dört özellikten sadece birine istisna teşkil eden özelliğe sahip olmasına rağmen Kosta Rika demokratik başkanlık olarak kabul edilmektedir.⁷⁹⁷ Benzer şekilde demokrasi endeksinde 25. sırada kusurlu demokrasi kategorisinde bulunan Şili'de de tekil kabine yapısı bulunmakta ve kabine, çalışmanın birinci bölümündeki başkanlık sistemdeki kabinelerin bütün özelliklerini taşımaktadır. Ancak görüldüğü üzere, demokrasi endeksinde Peru ve Honduras'tan daha üst sırada yer almaktadır. Dolayısıyla kolejyal kabine yapısına sahip olamayıp, tekil kabine yapısına sahip olan bu devletlerdeki gibi, bağımsız yargı örgütü ve yasamanın yürütmeyi denetlediği kurumsal mekanizmalar ile de yürütmenin veya başkanın denetimi mümkün kılınarak siyasi partiler, seçim sistemi vb. diğer siyasi faktörlerin de desteğiyle demokratik başkanlık sistemi oluşturulabilir.

⁷⁹⁶ <https://dlqqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/02/Democracy-Index-2023-Final-report-11-15.pdf>, (Çevrimiçi: 28/5/2024).

⁷⁹⁷ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 32.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİ

I. TÜRKİYE’DE TARİHSEL SÜREÇ İÇERİSİNDE KABİNE

A. 1876 Kanun-i Esasi Öncesindeki Dönem

Türk Devlet Sisteminde İslam’ın kabulünden önce ve sonra, kağana, sultana ya da padişaha danışmanlık hizmeti veren, toy, kurultay veya divan gibi çeşitli isimlere sahip danışma kurullarının olduğu bilinmektedir.¹ Ancak çalışmanın kapsamı, bütün bu danışma kurullarını incelemeye yeterli olmadığından Osmanlı Devleti döneminde, 1876 Kanun-i Esasi kabul edilene kadar var olan danışma kurullarının kısaca incelenmesi planlanmaktadır.

Bu dönemde en önemli danışma kurulu, Divan-ı Hümayun olmuştur.² Danışma işlevi bakımından başkanlık sistemindeki kabineye³ oldukça benzer yapıya sahip olan Divan-ı Hümayun, Padişah veya Sadrazam başkanlığında⁴ devletin yüksek yetkililerinin bir araya gelmesi ile oluşmaktadır.⁵ Çeşitli devlet işlerinin görüşüldüğü,⁶

¹ Bkz.: Ayhan Ceylan, **Türk Hukuk Tarihinde Meşveret Düşüncesi ve Uygulaması (Kurultay, Divan Meclisi)**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 1998; Işıtan Mehmet Taş, **Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Hukuki Niteliği ve İdari Örgütlenmedeki Yeri**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2021, s. 21-34.

² Ayhan Ceylan, “Bir Danışma Kurumu Olarak Divan-ı Hümayun, İslam’da Şûrâ ve Divan-ı Hümayun’un Şûrâ Meclisi Niteliği”, **Yeni Türkiye Osmanlı Özel Sayısı**, No. 31, 2000, s. 400.

³ Okşar ve Aldıkaçtı, Divan-ı Hümayunun parlamenter sistemdeki bakanlar kuruluna oldukça benzediğini ileri sürmektedir. Bkz.: Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 134; Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982, s. 32; Ancak parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulu, kolektif bir yapıya sahip olup icrai karar alma yetkisine sahipken Divan-ı Hümayun böyle bir yapıya sahip değildir. Dolayısıyla Divan-ı Hümayunun, ancak başkanlık sistemlerindeki kabineler ile benzer yapıda olduğu ileri sürülebilir.

⁴ Divan-ı Hümayunun asıl başkanı padişattır. Fatih dönemine kadar da padişah divan toplantılarına bizzat katılarak başkanlık etmiştir. Fatih’ten itibaren Divan-ı Hümayunun asıl başkanı padişahlar olmakla beraber, Divan toplantıları sadrazamın başkanlığında yapılmaya başlanmıştır. Bkz.: M. Akif Aydın, **Osmanlı Hukuku: Devlet-i Aliyye’nin Temeli**, İstanbul, İsam Yayınları, 2020, s. 220.

⁵ Mumcu tarafından yapılan çalışmada Divan-ı Hümayun üyelerinin kimlerden oluştuğu ve onların yetki ve görevleri ayrıntılı şekilde incelenmiştir. Mumcu’nun çalışmasından yola çıkarak Divan-ı Hümayun üyelerinin şunlardan oluştuğunu ifade edebiliriz: Padişah, Vezir-i Azam (Sadrazam), Kubbealtı Vezirleri, Kadiaskerler, Nişancı, Defterdarlar, Rumeli Beylerbeyi. Belli bir statüye eriştikten sonra Divan-ı Hümayun üyesi olanlar diğer kişiler: Yeniçeri Ağası, Kaptan Paşa. Bkz.: Ahmet Mumcu, **Divan-ı Hümayun**, 5. Baskı, Ankara, Phoenix, 2020, s. 17-36.

⁶ “Padişah, devlet sorunlarının bir bölümünün çözümünü doğrudan doğruya vezir-i azama bırakmamıştır. O diğer belli başlı devlet büyükleriyle “istişare” edecektir. Bu istişarenin yapıldığı yer

yasal düzenlenmelerin hazırlandığı⁷ ve yargılamaların yapıldığı⁸ kurul niteliğine haiz olan Divan-ı Hümayunun ilk toplantılarının yapılma tarihi tam olarak bilinmemektedir.⁹ Ancak tarihi vesikalardan Orhan Bey döneminde divan toplantılarının yapıldığı anlaşılmaktadır.¹⁰

Divan-ı Hümayunun sistem içerisindeki yerine ilişkin değerlendirme yapıldığında, onun padişaha yardımcı bir kurul (organ veya kurum olarak da nitelenebilir) olduğu ifade edilebilir. Bilindiği gibi, Osmanlı Devleti, yasama, yürütme ve sınırlı alanlarda yargı yetkisinin¹¹ padişahta toplandığı mutlak monarşidir. Dolayısıyla üyeleri doğrudan padişah tarafından atanan ve azledilen Divan-ı Hümayunun padişahı sınırlama gibi işlevi olmamaktaydı.¹² Bununla birlikte, Divan-ı Hümayun, askeri, idari, mali vb. alanlardaki önemli devlet işlerinin tartışıldığı ve bir nevi politikaların oluşturulduğu kurul olarak kabul edilmektedir.¹³ Oluşturulan politikalar nihai olarak padişahın onayıyla yürürlüğe konulmakta, yani politikaların uygulanmasına karar verme veya düzenleyici işlemlerin yürürlüğe girmesi padişahın onayına bağlı olmaktadır.

Ancak öğretilde Onar, sistem içerisinde bütün kudretin padişahta veya ona izafetle mutlak vekili olan sadrazamda olduğunu, Divan-ı Hümayunun, kendisine mahsus bir fonksiyon icra etmediğini ve kolektif olarak icrai karar alamadığını belirterek onun organ sayılamayacağını ileri sürmektedir.¹⁴ Bu görüşün aksine,

de Divan-ı Hümayun'dur. Bu, padişahın divanında devlet işleri görüşülür. Divan'a, sultanın vekili olmak sıfatı ile vezir-i azam başkanlık eder ama asıl başkan padişahdır. Padişah "kendi divanının" toplantılarını her zaman denetleyebilir". Bkz.: Mumcu, **Divan-ı Hümayun**, s. 16.

⁷ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 153.

⁸ Aydın, **Osmanlı Hukuku: Devlet-i Aliyye'nin Temeli**, s. 221.

⁹ Mumcu, **Divan-ı Hümayun**, s. 2.

¹⁰ Aşıkpaşazade'ye göre Orhan Bey döneminde divan toplantılarına gelmek zorunda olan devlet adamlarının bir çeşit sarık olan "*burmalı tülben*" takmaları gerekirdi. Bkz.: Aşıkpaşaoğlu Ahmet Aşiki, **Aşıkpaşaoğlu Tarihi**, Haz. Hüseyin Nihal Atsız, İstanbul, Ötüken, 2012, s. 49.

¹¹ Mumcu, padişahın örfi konularda yargılama yetkisinin tam olduğunu, ama şer'i yargılama alanına giremeyeceğini belirterek sınırlı alanlarda yargılama yetisinin olduğunu ifade etmektedir. Bkz.: Mumcu, **Divan-ı Hümayun**, s. 15.

¹² Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 135.

¹³ Ceylan, "Bir Danışma Kurumu Olarak Divan-ı Hümayun, İslam'da Şûrâ ve Divan-ı Hümayun'un Şûrâ Meclisi Niteliği", s. 406-407.

¹⁴ "*Devlet teşkilatı içinde muayyen bir fonksiyon ifasiyle mükellef birer organ sayılmamak icap eder: bir kere bunların kendilerine mahsus bir fonksiyonları olmadığı gibi kendilerine izafe edilecek kolektif tasarruf şekillerinde icrai karar almalarına da imkan yoktur; bütün kudret padişahta ve ona izafetle mutlak vekili olan sadrazamda bulunduğundan bu kudretin tezahüründen ibaret olan icrai kararları*

Mumcu, kanunnamelerde Divan-ı Hümayunun ne zaman ve nasıl toplanacağını, kimlerden oluşacağını belirlediğini ve Divanın yüzlerce yıldır belirli kurallara göre çalıştığını belirterek onun bir kamu hukuku kurumu haline geldiğini ifade etmektedir.¹⁵ Biz de benzer gerekçeler ile Mumcu'nun görüşüne katılmaktayız.¹⁶ Ayrıca şu gerekçelerle de Mumcu'nun iddiasını desteklemekteyiz:

Bilindiği üzere, ABD'de kabinenin anayasal ve yasal dayanağı bulunmamakta, teamül olarak varlığı kabul edilmektedir.¹⁷ Fenno, ABD kabinesini, kabinenin işleyişini ve başkan ile olan ilişkilerini incelediği önemli eserinde, kabinenin kurum (*instution*) olarak kabul edilmesi için bazı özelliklere sahip olması gerektiğini belirtmiştir.¹⁸ Kurum olarak kabine, sürekliliğe, personele ve belli bir çalışma usulüne sahip olmalıdır.¹⁹ Süreklilikten kasıt kabinenin belirli aralıklarla toplantı yapmasıdır. Personel ise temel olarak bakanların ve belirli bazı görevlilerin sürekli olarak bu toplantılara katılmasıdır. Çalışma usulü ise kabinenin iç usulünü belirleyen kuralları tanımlamaktadır. Ancak bu kurallar bir iç tüzükle yazılı olabileceği gibi teamül şeklinde de oluşabilir.²⁰ Dolayısıyla ABD kabinesi, anayasal ya da yasal dayanağı olmamasına rağmen, tanımlanabilir bir grup olarak yeterince kişiye, hükümet içinde tanımlanmış ve yaratılmış bir statüye sahip olması bakımında bir kurum olarak kabul edilebilmektedir.²¹

Fenno'nun ABD kabinesinin kurum olduğuna dair uyguladığı kriterler, Divan-ı Hümayunun bir kamu hukuku kurumu olduğuna ilişkin iddiamızı destekler niteliktedir. İlk olarak Divan-ı Hümayunun en önemli özelliği, toplantılarının yapılmasının süreklilik arz etmesidir. Orhan Bey döneminden III. Ahmet dönemine

da ancak padişah veya sadriazam veyahut bunlardan bir (delegation) suretiyle kudret ve selahiyet alan Devlet ricali alabilir". Bkz.: Sıddık Sami Onar, **İdare Hukuku Ders Notları**, Cilt II, Üçüncü Bası, İstanbul, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 651-652.

¹⁵ Mumcu, **Divan-ı Hümayun**, s. 150-151.

¹⁶ Öğretideki yazarların çoğunluğu da Divan-ı Hümayunun kurul olduğunu kabul etmektedir. Bkz.: Halil Cin, Ahmet Akgündüz, **Türk-İslam Hukuk Tarihi**, İstanbul, Timaş, 1990, s. 239; Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 153; Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 135.

¹⁷ Escobar-Lemmon, Borrelli, Taylor-Robinson, "I did it my way: Partfolio allocation in the United States (1969-2013)", s. 24.

¹⁸ Fenno, **The President's Cabinet**, s. 92-97.

¹⁹ Fenno, **The President's Cabinet**, s. 92.

²⁰ Fenno, **The President's Cabinet**, s. 92-97.

²¹ Fenno, **The President's Cabinet**, s. 4-5.

kadarki zaman aralığında Divan toplantıları her hafta düzenli olarak yapılmıştır.²² İkinci olarak Divan-ı Hümayun belirli personel yapısına sahiptir. Yani Divan toplantılarına bütün devlet adamları değil, belirli devlet adamları katılabilmektedir.²³ Üçüncü olarak Divanın çalışma usulü o dönemdeki teamüllerle oluşmuş ve bu teamüllerin bazıları dönem dönem değişiklik gösterse de Divanın işleyişine ilişkin sürekli olarak uygulanan kurallar var olmuştur.²⁴ Dahası Divan-ı Hümayun, yabancı öğretilerde kurul olarak görülmüş, İngiltere'deki Özel Konsey'e (*Privy Council*) ya da ABD'deki kabineye²⁵ benzetilmiştir.²⁶

Bunlarla birlikte, 18. yüzyılın başlarından itibaren Divan toplantılarının yapılması seyrekleşmiş ve III. Mustafa döneminde altı haftada bir yapılmaya başlanmıştır.²⁷ Sonraki süreçte ise Divan toplantılarının yapılmasının terk edildiği anlaşılmaktadır.²⁸ III. Selim döneminde Divan-ı Hümayunun eksikliği meşveret usulüyle kapatılmaya çalışılsa da meşveret toplantıları süreklilik arz etmemiştir.²⁹

II. Mahmut döneminde yapılan reformlar ile askeri konularda *Dar-ı Şura-yı Askeri*, adli konularda *Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye* ve idari konularda *Dar-ı Şura-yı Babialî* olmak üzere, başlıca üç kurul kurulmuştur.³⁰ III. Selim dönemindeki meşveret usulünden farklı olarak bu kurulların sürekli olarak görev yaptığı kabul edilmektedir.³¹ Dahası bu dönemde sadrazamlık makamının ismi başvekillik olarak değiştirilmiştir. Başvekillik makamı, sistem içerisinde bu kurulların çalışmaları

²² “Orhan Bey zamanından Fatih'in ilk dönemlerine kadar Divan, her gün toplanmaktaydı. Fatih'in Teşkilat Kanunnamesi'nde de “her gün toplanma” esası benimsenmişti. II. Bayezid zamanında Divan, haftada dört gün çalışmaktaydı. I. Selim'in padişahlığı döneminde ise toplantı günleri padişahın isteğine göre belirleniyordu. Daha sonra tekrar haftada dört gün toplanma esası kabul edildi”. Bkz.: Ceylan, “Bir Danışma Kurumu Olarak Divan-ı Hümayun, İslam'da Şûrâ ve Divan-ı Hümayun'un Şûrâ Meclisi Niteliği”, s. 404; M. Akif Aydın, **Türk Hukuk Tarihi**, 9. Baskı, İstanbul, Beta, 2012, s. 142.

²³ Recai Galip Okandan, **Amme Hukukumuzu Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi)**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1971, s. 31-38.

²⁴ Ayrıntılı Bilgi için Bkz.: Mumcu, **Divan-ı Hümayun**, s. 100-119.

²⁵ Lybyer, Divan-ı Hümayunu ABD'deki başkanın kabinesi ile Yüksek Mahkeme karışımı bir kurula benzetmektedir. Bkz.: Albert Howe Lybyer, **Kanuni Sultan Süleyman Döneminde Osmanlı İmparatorluğu'nun Yönetimi**, İstanbul, Süreç Yayıncılık, 1987, s. 179.

²⁶ Bkz.: Mumcu, **Divan-ı Hümayun**, s. 149.

²⁷ Ceylan, “Bir Danışma Kurumu Olarak Divan-ı Hümayun, İslam'da Şûrâ ve Divan-ı Hümayun'un Şûrâ Meclisi Niteliği”, s. 404.

²⁸ Bülent Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 18. Baskı, İstanbul, YKY, 2009, s. 23.

²⁹ Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 136.

³⁰ Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 136.

³¹ Okandan, **Amme Hukukumuzu Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi)**, s. 61.

arasındaki uyumun sağlanması ve kurullar ile padişah arasındaki bağın kurulması olarak konumlandırılmıştı.³² Böylece sadrazamlık makamı, başvekillikle silikleşirken devlet meselelerine teknik yaklaşılması öngörülerek dışişleri, içişleri, ticaret, maliye, evkaf gibi yeni bakanlıklar kurulmuştu.³³ Sonuç olarak II. Mahmut dönemindeki bu reformlar ile oluşturulan merkezi yönetimdeki bu kurullar, Tanör'ün deyişiyle “*kabine usulü*”nün uç veriş³⁴ olmuştur.

II. Mahmut döneminde merkezi yönetimde yapılan reformlar, Tanzimat döneminde de sürdürülmeye devam edilmiştir. Bu dönemde yürütme bağlamında en önemli yenilik, merkezi yönetimde padişahın yanında sürekli olarak görev yapan danışma birimlerinin Divan-ı Hümayun'daki gibi tek bir çatı altında toplanmasıdır. “*Meclis-i Vükela*” olarak isimlendirilen bu kurul, çeşitli devlet adamlarından ve nazırlardan (bakanlardan) oluşmaktaydı.³⁵ Kurulda kararlar oy çokluğuyla alınmakta, bir mazbatayla padişahın onayına sunulmakta ve Hatt-ı Hümayun olarak yayınlanmaktaydı.³⁶ “*Meclisi Vükela*”da, nazırların sadrazama³⁷ karşı sorumlu oldukları kabul edilse de padişahın hem sadrazamı atayıp, görevden alabilmesi hem de diğer “*Meclis-i Vükela*” üyelerini ve nazırları atayıp, görevden alabilmesi, onların hepsini padişaha karşı sorumlu kılmaktaydı.³⁸ Bu özellikler bağlamında değerlendirme yapıldığında “*Meclis-i Vükela*”nın başkanlık sistemindeki kabine özelliğini gösterdiği söylenebilir.

B. 1876 Kanun-i Esasi'den 1982 Anayasasına Kadarki Dönem

³² Okandan, *Amme Hukukumuzu Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi)*, s. 61.

³³ Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 68.

³⁴ Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 67.

³⁵ Okandan, *Amme Hukukumuzu Anahatları (Türkiye'nin Siyasi Gelişmesi)*, s. 99.

³⁶ Yani Meclis-i Vükelanın iç çalışma düzeni bakımından kolejyallik özellik gösterdiğini ifade edebiliriz.

³⁷ “*Sadrazamlık makamı da 30 Mart 1838 tarihinde Başvekâlet makamına çevrilmiştir. Ancak bu durum Sultan II. Mahmud'un ölümünden sonra değişmiş, Başvekâlet tekrar Sadarete çevrilmiştir*”. Bkz.: Nesrin Kanberoğlu, “*Meclis-i Vükela Tarihi*”, *Journal of History School*, Vol. 50, 2021, s. 151.

³⁸ Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 106.

Kabinenin anayasal dayanağa kavuşması, 1876 Kanun-i Esasi ile mümkün olmuştur.³⁹ Ferman usulü anayasa yapım örneği olan 1876 Kanun-i Esasi ile devletin monarşik şekli göz önünde bulundurularak parlamenter sisteme yakın bir hükümet sistemi benimsenmişti. Bununla beraber, Osmanlı Devleti'nin yıllarca mutlak monarşiyle yönetildiği ve Kanun-i Esasinin, herhangi halk ayaklanması veya devrim gibi tabandan gelen bir hareketin zorlamasıyla değil, padişahın kendi iradesiyle yürürlüğe konulduğu düşünüldüğünde, yasama ve kabine üzerinde padişahın kontrolünün devam etmesi beklenilmeyecek bir durum değildir.⁴⁰ Bu bağlamda Kanuni Esasi'de de kabine, yürütmenin yetkili ve sorumlu kanadı olarak değil, padişahın hiyerarşisi altında ve ona karşı sorumlu bir kurul olarak tasarlanmıştır.⁴¹

Aslında kabinenin, padişaha bağlı bir kurul olarak tasarlanmasının ilk ipucunu, onun "*Meclis-i Vükela*" olarak tanımlanmasında bulmaktayız. Daha önce ifade edildiği üzere, bu terminoloji Tanzimat döneminde padişaha bağlı olan merkezi yönetimdeki kurulu tanımlamak için kullanılmaktaydı. 1876 Kanuni Esasi'de de "*Meclis-i Vükela*", Divan-ı Hümayun'dan beri merkezi yönetimde var olan kurulların Anayasa'da düzenlenmesinden başka bir anlam ifade etmemiş, günümüzde parlamenter sistemde kabul edilen hüviyete sahip olmamıştır.

Anayasa hükümleri üzerinden inceleme yapıldığında, "*Meclis-i Vükela*", 1876 Kanun-i Esasinin 27. ve 38. maddeleri arasında düzenlenmişti. "*Meclis-i Vükela*" üyeleri, padişah tarafından atanmakta ve görevden alınmaktaydı.⁴² (AY. 7, 27) Parlamenter sistemdeki başlangıçtaki güvenoyu ve "*Meclis-i Vükela*"nın veya üyelerinin yasamanın gensoru ve güvensizlik oyuyla görevden alınması Anayasa'da düzenlenmemiştir.⁴³ Dolayısıyla üyeleri doğrudan padişah tarafından atanan ve görevden alınan, meclise karşı siyasi sorumluluğu bulunmayan "*Meclis-i Vükela*"nın

³⁹ Ayrıca Kanun-i Esasi yürürlüğe girinceye kadar, "*Meclis-i Vükela*"nın çalışma düzenini, yetki ve görevlerini düzenleyen bir nizamname söz konusu olmamıştır. Bkz.: Kanberoğlu, "*Meclis-i Vükela Tarihi*", s. 153.

⁴⁰ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 153.

⁴¹ Okandan, *Amme Hukukumuzu Anahatları*, s. 152.

⁴² Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 142.

⁴³ Okşar, *1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu*, s. 153.

doğrudan padişahın hiyerarşisi altında ve ona karşı sorumlu bir kurul olduğu ifade edilebilir.

Sadrazam başkanlığında toplanan “*Meclis-i Vükela*”, iç ve dış önemli işlerin görüşüldüğü bir kuruldur. Ancak “*Meclis-i Vükela*”da her konu serbestçe görüşülememekte ve padişahın iznini gerektiren konuların görüşülebilmesi için önceden padişahın izni alınmaktaydı.⁴⁴ Padişahın izniyle görüşülen ve sonuca varılan kararların uygulanabilmesi de padişahın irade-i seniyyesine⁴⁵ (padişahın emrine) bağlanmıştı. Ayrıca Anayasa’da “*Meclis-i Vükela*”nın iç işleyişine ilişkin düzenleme yapılmamıştı. Yani “*Meclis-i Vükela*”nın kolejyal yapıda olup olmadığı, kararların oy birliği ile mi, yoksa oy çokluğuyla mı alındığı belli değildir.

Kanun-i Esasi’de yasamaya, “*Meclis-i Vükela*” üyelerini denetlemesi çerçevesinde soru sorma ve Divan-ı Aliye gönderme yetkileri tanınmış olmasına rağmen bu prosedürlerin de işlevsel olmadığı ifade edilebilir. Anayasanın 38. maddesinde, Meclis-i Mebusan tarafından kendisine soru yöneltilen “*Meclis-i Vükela*” üyelerinin, bu sorulara karşı verilecek olan cevapları erteleme yetkisine sahip olduğu açıkça düzenlenmişti.⁴⁶ Yine Anayasanın 31. maddesinde ise “*Meclis-i Vükela*” üyelerinin cezai sorumluluğuna gidilmesi düzenlenmiş olmasına rağmen onların Divan-ı Aliye sevki padişahın irade-i seniyyesine bağlanmaktaydı.⁴⁷

Bu bağlamda 1876 Kanun-i Esasinin ilk halinde parlamenter sistemin ayak izleri görülmesine rağmen yukarıda sayılan nedenlerle “*Meclis-i Vükela*”nın parlamenter sistemdeki kabinelerin sahip olduğu hüviyete sahip olmadığı söylenebilir.⁴⁸ Kanun-i Esasi’de kabinenin parlamenter sistemdeki hüviyetine kavuşması, 1909 Anayasa değişikliği ile mümkün olmuştur.

⁴⁴ Okandan, **Amme Hukukumuzu Anahatları**, s. 152.

⁴⁵ Mübahat S. Kütükoğlu, “İrade-i Seniyye”, <https://islamansiklopedisi.org.tr/irade-i-seniyye>, (Çevrimiçi: 24/2/2024).

⁴⁶ Okandan, **Amme Hukukumuzu Anahatları**, s. 162.

⁴⁷ Ömer Gedik, **Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi ve Türkiye’de Yasama Organının Dönüşümü**, Ankara, Yetkin, 2023, 137.

⁴⁸ Ayhan Döner, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin, 2023, s. 53.

1909 Anayasa değişikliğiyle Kanun-i Esasinin 27, 28, 29, 30, 35 ve 38. maddelerinde yapılan değişiklikler “*Meclis-i Vükela*” ilişkindi. Bu değişikliklerden en önemlisi, Kanun-i Esasinin 30. maddesinde “*Meclis-i Vükela*”nın kolektif ve bireysel olarak Meclis-i Mebusana karşı sorumlu kılınmasıydı. Yeni düzenlemeye göre, “*Meclis-i Vükela*”, hükümetin genel siyasetinin belirlenmesinden kolektif olarak Meclise karşı sorumlu olduğu gibi, her bir bakan da kendi işlerinden dolayı bireysel olarak Meclise karşı sorumluydu.⁴⁹ Bu hükme ek olarak Kanun-i Esasinin 27. maddesinde yapılan değişiklikle de Sadrazam ve diğer bakanların nasıl atanacağı açıklığa kavuşturulmuştu. Buna göre padişah ilk olarak sadrazamı atardı. Sadrazam tarafından oluşturulan bakanlar listesinin padişah tarafından onaylanması ile “*Meclis-i Vükela*” hukuken kurulmuş sayılırdı.⁵⁰ Her ne kadar başlangıçtaki güvenoyu aranmamış olsa da kabinenin yasamaya karşı siyasi sorumluluğunun kabul edilmesi, padişahın, sadrazamı atarken meclisteki çoğunluğu göz önünde bulundurmasını ve meclisin güvenini sürdürecektir kişileri sadrazam atamasını sağlamıştı.⁵¹ Ayrıca 30. maddede karşı imza kuralı düzenlenerek padişahın işlemlerinin sadrazam, ilgili bakan veya kabine tarafından imzalanarak geçerli kılınması düzenlenmişti.

Böylece yürütmenin yetkili ve sorumlu kanadı olan “*Meclis-i Vükela*”, Kanun-i Esasinin 28. ve 29. maddelerinde yapılan değişiklik ile padişahın izni gerekmeden yürütmeye ilişkin her konuda karar alır duruma gelmişti. Karar alımından önce getirilen padişahın izni kaldırılmakla beraber, bazı kararların yine padişahın onayına sunulması hükmünde değişiklik yapılmamıştı. Ancak mevcut anayasal hükümler bağlamında padişahın bu onay yetkisinin sembolik hale geldiği kabul edilmektedir.⁵² Böylece 1909 değişiklikleri ile kabinenin oluşumu, sorumluluğu ve yetkileri parlamenter sisteme uygun şekilde düzenlenmiş ve sistem içerisinde padişahın sınırlandırılması mümkün olmuştur.⁵³

⁴⁹ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 193.

⁵⁰ Cem Eroğul, “1908 Devrimi’ni İzleyen Anayasa Değişiklikleri”, **100. Yılında Jöntürk Devrimi**, 85-139, s. 95, <https://psi203.cankaya.edu.tr/uploads/files/Erogul,%20Kanun-u%20Esasi.pdf>, (Çevrimiçi: 25/3/2024)

⁵¹ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Bursa, Ekin, 2018, s. 61.

⁵² Eroğul, “1908 Devrimi’ni İzleyen Anayasa Değişiklikleri”, s. 94.

⁵³ Okandan, **Amme Hukukumuzu Anahatları**, s. 299.

1876 Kanun-i Esasi yürürlükte olmasına rağmen, Millî Mücadeleyi yöneten Büyük Millet Meclisi, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununu düzenleyerek kabul etmişti. 1876 Kanun-i Esasi resmen ilga edilmemekle beraber, yirmi dört maddelik 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile meclis hükümeti sistemi benimsenmekteydi.⁵⁴

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 2. maddesinde yasama ve yürütme kuvvetlerinin Büyük Millet Meclisi'nde (BMM) toplandığı,⁵⁵ Anayasanın 3. maddesinde devletin, Meclis tarafından idare olunacağı düzenlenmişti.⁵⁶ Anayasanın 8. maddesine göre ise, Meclis, hükümet bölümlerini seçtiği vekiller aracılığıyla yönetecek, bu vekillere yön verecek ve istediği vakit bu vekilleri değiştirebilecektir.⁵⁷ Bu vekillerin oluşturduğu topluluk Anayasa'da "*icra vekilleri heyeti*" olarak tanımlanmış olsa da bunların bir araya gelerek hükümet politikasını belirlemesi ve bunu yürütmesi anayasal hükümler çerçevesinde mümkün gözükmemekteydi.⁵⁸ Çünkü Anayasa'da Meclisin vekillere yön vereceği (*veche tâyin*) açıkça hüküm altına alınmıştı. Dolayısıyla "*icra vekilleri heyeti*"nin, kolejyal (bir adam bir oy) ve kolektif yapıda olmadığı, hepsinin teker teker Meclisin emir ve talimatları doğrultusunda hareket edeceği söylenebilir.⁵⁹ Ayrıca 1921 Teşkilat-ı Esasiye'de devlet başkanlığı makamı oluşturulmamış ve yasama tarafından seçilen vekillerin Meclise karşı kullanabilecekleri herhangi mekanizma da düzenlenmemiştir.⁶⁰ Bu hükümler çerçevesinde 1921 Anayasası'nda meclis hükümet sisteminin benimsendiği ve kendine mahsus yürütme yapısının olmadığı ifade edilebilir.⁶¹

⁵⁴ Abdurrahman Eren, "Büyük Millet Meclisinin Kurucu Meclis Niteliği", **Anayasa Yargısı**, C. 37, S. 1, 2020, s. 66-68.

⁵⁵ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, Ankara, Yetkin, 2023, s. 26.

⁵⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, s. 71.

⁵⁷ Döner, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 62.

⁵⁸ Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 170.

⁵⁹ Ancak Tanör'ün belirttiği üzere uygulamada yürütme işleri "*icra vekilleri heyeti*" tarafından görülmüştür. Meclisin, "*icra vekilleri heyeti*" yön göstermesi ya da heyetin meclis encümenlerine danışması söz konusu olmamıştır. Meclisin, yürütme işlerini etkilemesi ancak onların siyasi sorumluluklarını harekete geçirme ile mümkün olabilmış ve bu durum da siyasi sorumluluk kavramını ve vekillerin dayanışma içerisinde olmasını doğurmuştur. Bkz. Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 270-271.

⁶⁰ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 27.

⁶¹ Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 170.

Bununla birlikte, uygulamada meclis hükümeti sisteminden önemli sapmalar görülmüş, sistemin parlamenter sisteme yakın şekilde işlediği gözlemlenmiştir.⁶² Dahası 29 Ekim 1923 tarihinde yapılan Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuş,⁶³ bakanların tek tek Meclis tarafından seçilmesi yerine, başbakan tarafından atanması düzenlenmiş ve böylece hükümet sistemi anayasal olarak da parlamenter sisteme daha da yaklaşmıştır.⁶⁴

1924 yılına gelindiğinde, 1876 Kanun-i Esasinin resmen ilga edilmemiş olması ve 1921 Teşkilat-ı Esasiyenin ise devletin ihtiyaçlarını görecektir çerçevede uzun ve ayrıntılı bir metin ihtiva etmemesi nedeniyle yeni anayasa ihtiyacı hasıl olmuştu. Bu bağlamda ikinci TBMM’de 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilerek yayınlanmış ve Anayasanın 104. maddesinde hem 1876 Kanun-i Esasinin hem de 1921 Teşkilat-ı Esasiyenin yürürlükten kaldırıldığı hüküm altına alınmıştır.

1924 Anayasası ile meclis hükümeti ve parlamenter sistem arasında karma bir hükümet sistemi benimsenmişti.⁶⁵ Anayasa’da egemenlik yetkisinin yalnızca Meclis tarafından kullanılacağı, (AY. 4) yasama ve yürütme kuvvetlerinin Büyük Millet Meclisi’nde belirdiği ve toplandığı, (AY. 5) Meclisin hükümeti her zaman denetleyebileceği ve düşürebileceği (AY. 7) ile ilgili hükümler, meclis hükümetini andırmaktadır.⁶⁶

Ancak Anayasanın 7. maddesinde Meclisin yürütme yetkisini, Cumhurbaşkanı ve onun belirleyeceği “İcra Vekilleri Heyeti” aracılığıyla kullanacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla teorik olarak yürütme yetkisi Meclis’te olmakla beraber, Meclis bu yetkisini Cumhurbaşkanı ve kabine aracılığıyla kullanabilmekteydi.⁶⁷ Anayasanın 44. maddesinde ise kabinenin, yani “İcra Vekilleri Heyeti”nin oluşması ve göreve başlaması düzenlenmekteydi. Buna göre başbakan milletvekilleri arasından doğrudan

⁶² Ergun Özbudun, **1924 Anayasası**, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 18.

⁶³ Ömer Gedik, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Siyasal Rejim Üzerindeki Yansımaları”, **EÜHFD**, C. XVII, S. 3-4, 2013, s. 32.

⁶⁴ Bkz.: Servet Armağan, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1978, s. 11.

⁶⁵ Bkz.: Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, s. 89-90; Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 305

⁶⁶ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 29.

⁶⁷ Bkz.: Özbudun, **1924 Anayasası**, s. 35-37.

Cumhurbaşkanı tarafından atanırken Bakanlar yine milletvekilleri arasından başbakan tarafından seçilerek Cumhurbaşkanının onayı ile atanırdı.⁶⁸ Cumhurbaşkanının onayı ile kurulmuş olan kabine, hükümet programını Meclise sunarak güvenoyu isteminde bulunmaktaydı.⁶⁹ Ayrıca Anayasanın 46. maddesinde kabinenin, kolektif ve bireysel olarak meclise karşı siyasi sorumluluğunun olduğu hüküm altına alınmıştı.⁷⁰ Bu çerçevede 1924 Anayasası döneminde kabinenin kurumsal olarak parlamenter sistemde görülen kabine yapısına sahip olduğunu ve bu kabinenin kolejyal ve kolektif özellik gösterdiğini söyleyebiliriz.⁷¹

1924 Anayasasının kabineye ilişkin hükümlerini de içeren bazı hükümleri, 27 Mayıs 1960 darbesinden sonra 12 Haziran 1960 tarihli 1 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmış ve 1961 Anayasası kabul edilerek yürürlüğe girinceye kadar, yürütme yetkisi, ilgili Kanunun hükümleri çerçevesinde Milli Birlik Komitesi (MBK) üyelerinin tahakkümünde kullanılmıştı.⁷² 9 Temmuz 1961 tarihinde yapılan halk oylaması ile 1961 Anayasası kabul edilmiş, 15 Ekim 1961 tarihinde genel seçimler yapılmış, 25 Ekim 1961 tarihinde TBMM'nin toplanmasıyla geçiş rejimi sona ermiş ve anayasal düzene geçilmiştir.⁷³

1961 Anayasası'nda yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde düzenlenmiştir. Buna göre 1961 Anayasası, 1876 Kanun-i Esasi'den beri gelişim gösteren parlamenter hükümet sisteminin anayasal sistemde son halini bulduğu ve kuvvetler arasındaki ilişkinin parlamenter sistemin ana esaslarına göre düzenlendiği, bir Anayasa hüviyetine sahipti.⁷⁴ Dolayısıyla 1961 Anayasası'ndaki Bakanlar Kurulunun,⁷⁵ çalışmanın birinci bölümünde çift yapılı yürütme bakımından sayılan dört kritere sahip olması gerekmektedir.

⁶⁸ Armağan, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, s. 13.

⁶⁹ Özbudun, **1924 Anayasası**, s. 34.

⁷⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, s. 87.

⁷¹ Özbudun, **1924 Anayasası**, s. 33.

⁷² Armağan, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, s. 14-15.

⁷³ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 376.

⁷⁴ Döner, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 79.

⁷⁵ 1961 Anayasası'nda “*kabine*” terimi yerine, “*Bakanlar Kurulu*” teriminin kullanılması tercih edilmiştir. Bundan sonraki incelemelerde 1961 Anayasası dönemindeki kabineyi tanımlamak için “*Bakanlar Kurulu*” terimi kullanılacaktır.

Bu çerçevede 1961 Anayasası'nda Bakanlar Kurulu müstakil bir organ olarak düzenlenmişti. Buna göre yürütme görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilirken hükümetin genel siyaseti ise başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmekteydi. Ayrıca Anayasanın 98. maddesinde Cumhurbaşkanının işlemlerinin geçerli olabilmesi için başbakan veya ilgili bakanlarca imzalanması gerekirdi. Bütün bunlardan yola çıkılarak 1961 Anayasası döneminde, parlamenter sisteme uygun şekilde yürütmenin yetkili ve sorumlu kanadının Bakanlar Kurulu olduğu ve onun icrai karar alma yetkisine sahip olduğu söylenebilir.⁷⁶

1961 Anayasası'nda Bakanlar Kurulunun oluşumu ve sorumluluğu da parlamenter sisteme uygun şekilde düzenlenmişti. Anayasanın 102. maddesine göre, başbakan, TBMM üyeleri arasından Cumhurbaşkanınca atanırken, bakanlar, başbakan tarafından seçilerek yine Cumhurbaşkanı tarafından atanırdı. Bakanlar Kurulu, kurulduktan sonra, Meclis'ten güvenoyu isteminde bulunulmalıydı.

Bakanlar Kurulu, kolektif ve bireysel olarak da Meclise karşı sorumlu kılınmıştı. Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğuna iki şekilde gidilebilmekteydi. İlk olarak Anayasanın 104. maddesine göre başbakan, Bakanlar Kurulunda görüşüldükten sonra, Meclisten güvenoyu isteminde bulunabilirdi.⁷⁷ İkinci olarak Anayasanın 105. ve 89. maddelerinde, Meclisin, başbakan, ilgili bakan veya Bakanlar Kurulu hakkında gensoru ve güvensizlik oyu vererek, onların siyasi sorumluluğunu harekete geçirebilmesi ve görevden alması düzenlenmişti. Ayrıca bu dönemde parlamenter sistemdeki kabinelere uygun şekilde, Bakanlar Kurulunun kolektif ve kolejyal özellik gösterdiği kabul edilmektedir.⁷⁸

Ancak 1961 Anayasası'ndaki yasama ve yürütmeye ilişkin bu hükümler, 1980 askeri darbesinden sonra çıkarılan 27 Ekim 1980 tarihli 2324 sayılı *Anayasa Düzeni Hakkında Kanun* ile değiştirilerek yürürlükten kaldırılmıştır. İlgili Kanunun 2. maddesinde Meclisin sahip olduğu görev ve yetkilerin Milli Güvenlik Konseyi (MGK)

⁷⁶ Hasan Tunç, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Adalet, 2022, s. 55; 1961 Anayasası döneminde Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri için Bkz.: Armağan, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, s. 68-100.

⁷⁷ Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 207.

⁷⁸ Armağan, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, s. 99-100

tarafından, Cumhurbaşkanının sahip olduğu görev ve yetkilerin ise MGK başkanı ve aynı zamanda Devlet Başkanı olan kişi tarafından kullanılacağı düzenlenmişti.

2324 sayılı Kanun'da Bakanlar Kuruluna ve bakanlara ilişkin ifadeler yer alsa da Bakanlar Kurulunun nasıl bir hüviyete sahip olacağı düzenlenmemekteydi. Bununla beraber, MGK İçtüzüğü'nün 18-20. maddeleri arasında Bakanlar Kuruluna ve bakanlara ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.⁷⁹ İçtüzüğü'nün 18. maddesine göre, Bakanlar Kurulu, programını MGK'ya sunmakta ve Konsey'de yapılan görüşmeler neticesinde güvenoyu oylaması yapılmaktaydı. Güvenoyunun başarılı olabilmesi için MGK üye tamsayının salt çoğunluğunun oyu aranmaktaydı. İçtüzüğü'nün 19. maddesinde ise MGK'nın bakanlar kurulunu ve bakanları her zaman denetleyebileceği ve onlardan sözlü veya yazılı görüş isteyebileceği düzenlenmişti. Yine 19. maddede denetim esnasında Bakanlar Kurulunun MGK'nda güven isteminde bulunabileceği ve MGK'nın ise her zaman Bakanlar Kurulunu düşürebileceği hüküm altına alınmıştı.

Uygulamada 12 Eylül 1980 tarihinden 13 Aralık 1983 tarihine kadar olan geçiş döneminin tamamında sivillerden oluşan Bakanlar Kurulu görev yapmış ve bu süreç boyunca da başbakanlık görevini Bülent Ulusu yerine getirmiştir.⁸⁰ Ancak geçiş süreci boyunca sivillerden oluşan Bakanlar Kurulunun yönetimde etkin ve işlevsel olmadığı ve MGK'nın Bakanlar Kurulunun üzerinde tahakkümünün ve kontrolünün olduğu söylenebilir.⁸¹ Anayasal sürece geçişle beraber, Bakanlar Kurulunun⁸² kurulması, görev ve yetkileri, sorumluluğu ve görevinin sona ermesinde 1982 Anayasası'ndaki hükümler uygulanmaya başlanmıştır.

1961 Anayasası'nda olduğu gibi, 1982 Anayasası'nda da yürütmenin yetkili ve sorumlu kanadı Bakanlar Kuruludur. 1982 Anayasasının 109. maddesine göre bakanlar kurulu başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Başbakan, Meclis üyeleri arasından Cumhurbaşkanınca atanmaktayken bakanlar, başbakan tarafından

⁷⁹ Milli Güvenlik Konseyi Kararı, **Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İçtüzüğü**, Karar No. 1, Kabul Tarihi: 25/9/1980, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17119.pdf>, (Çevrimiçi: 25/02/2024); Ayrıca Bkz.: Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 220.

⁸⁰ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 50.

⁸¹ Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 221.

⁸² 1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası'nda da “kabine” yerine “*Bakanlar Kurulu*” terimi kullanılmıştır.

seçildikten sonra yine Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktaydı. Bakanlar Kurulu kurulduktan sonra yapılan başlangıçtaki güvenoyu mekanizması bu Anayasa döneminde de uygulanmıştır.⁸³

1982 Anayasasının 112. maddesinde, 1961 Anayasasına benzer şekilde Bakanlar Kurulunun kolektif ve bireysel sorumluluğu düzenlenmişti. Bakanlar Kurulu, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden kolektif olarak Meclise karşı sorumluyken, bakanlar da bireysel olarak yapmış oldukları işlem ve eylemlerden meclise karşı sorumluydu. Siyasi sorumluluğun harekete geçirilmesi 1982 Anayasası'nda da yine iki şekilde düzenlenmişti. İlk olarak başbakan, Bakanlar Kurulunda görüştüktan sonra, Meclis'ten güven isteminde bulunabilirdi. Başbakanın Meclis'ten güven isteminde bulunması, Bakanlar Kurulunun kolektif sorumluluğunu gerektirmekte ve güven istemi, Meclisin salt çoğunluğuyla reddedildiği takdirde hükümet düşmekteydi. İkinci olarak Anayasanın 98. maddesinde düzenlenen gensoru ve güvensizlik oyu yoluyla Bakanlar Kurulu ve bakanların siyasi sorumluluğuna gidilebilmekte, Bakanlar Kurulu veya ilgili bakan Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğuyla görevden alınabilmekteydi.

1982 Anayasası, 2017 Anayasa değişikliğine kadar 19 kere değiştirilmesine rağmen, Bakanlar Kurulu, münhasır bir organ olarak Anayasa'da yerini almıştır. Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile başbakanlık makamı ve Bakanlar Kuruluna ilişkin Anayasa'daki hükümler yürürlükten kaldırılarak, bunların sahip olduğu yetki ve görevlerin tamamı Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Dahası Anayasa'da kabine veya benzeri bir kurula yer verilmemektedir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ile yaklaşık iki haftada bir toplantı yapmakta ve yapılan bu toplantılar, devlet adamları ve kamuoyu tarafından “*Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*” toplantısı olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda alttaki başlıklarda bir kurul olarak Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin hukuki varlığı tartışılacaktır.

⁸³ Anayasanın 110. maddesine göre Bakanlar Kurulunun programı, Cumhurbaşkanı tarafından bakanların atanmasından sonraki bir hafta içinde Meclis'te başbakan veya bir bakan tarafından okunduktan sonra Anayasanın 96. maddesindeki genel karar sayılarına göre oylama yapılır. Özbudun, **Türk Anayasa Hukuk**, 10. Baskı, s. 334.

II. KABİNEİN HUKUKİ TEMELİ

A. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Toplantılarının Anayasal Teamül Haline Gelmesi

1. Anayasal Teamül Kavramı ve Kapsamı

Hukuk kurallarının ve kurumların yazılı hukuk sistemine dayanması dünyada 19. yüzyıldan itibaren yaygınlaşmıştır.⁸⁴ Bu yüzyılda kodifikasyon hareketleri artmış ve dünyadaki pek çok devlet yazılı kurallara sahip olmuştur. Ancak yazılı hukuka rağbet, bütünüyle yazısız hukuk kurallarını ortadan kaldırmamıştır.⁸⁵ Çünkü kanun koyucunun insanlar arasındaki bütün münasebetleri en ince teferruatıyla düzenleme imkânı olmadığı gibi, bu münasebetleri daha önceden keşfetmesi de mümkün değildir.⁸⁶

Anayasa hukuku bağlamında ise ABD ve Fransa’da ilk yazılı Anayasalar yapılmış ve sonraki dönemde İngiltere hariç, diğer devletler yazılı anayasalara sahip olmuştur. Yazılı anayasaların kabul edilmesi, anayasa hukuku alanında da yazısız kuralları tamamen ortadan kaldırmamıştır. Ancak yazısız kuralların kavramlaştırılması ve kapsamının belirlenmesi konusunda doktrinde fikir birliğine de varılamamıştır. Bununla birlikte, günümüzde temel kabul anayasa hukukundaki yazısız kuralları, “*anayasal teamül*” lerin (Constitutional Convention) oluşturduğudur.⁸⁷

Jennings’e göre, anayasal teamüller, “*hukukun kuru kemiklerine giydirilen ettirler*”.⁸⁸ Bu bağlamda anayasal teamüllerin başlıca iki amaca hizmet ettiği söylenebilir. İlk olarak anayasal teamüller, sert yasal çerçevenin oluşmasına olanak sağlar.⁸⁹ Yani anayasal teamüller, sosyal ihtiyaçların ve siyasal fikirlerin değişmesi

⁸⁴ Bertil Emrah Oder, *Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri*, İstanbul, Beta, 2010, s. 33.

⁸⁵ Kubalı, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler*, s. 139

⁸⁶ Kubalı, *Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler*, s. 140.

⁸⁷ Anayasal teamüllerin bazen “*yazısız hukuk*” diye adlandırılması çok kafa karıştırıcıdır. Çünkü İngiltere’de baskın görüş anayasal teamüllerin hukuk olmadığıdır. Daha doğrusu bu ülkedeki “*yazısız hukuk*” terimi daha çok “*common law*” kavramına karşılık gelmektedir. Bkz.: O. Hood Philips, Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, Seventh Edition, London, Sweet & Maxwell, 1987, s. 113.

⁸⁸ Sir Ivor Jennings, *The Law And The Constitution*, Fourth Edition, London, University of Oxford Press, 1952, s. 80.

⁸⁹ Jennings, *The Law And The Constitution*, s.100.

nedeniyle sürekli olarak yasal çerçevede değişiklik yapılmasının önüne geçebilir.⁹⁰ İkinci olarak anayasal teamüller, devlet mekanizmasının işlemesine yardımcı olabilir. Daha açık ifade ile devlet organları arasındaki bütün ilişkilerin anayasal ve yasal dayanağa bağlanması zor olduğu için anayasal teamüller bu organlar arasındaki ilişkilerin sürdürülmesine yardımcı olan yazısız kurallardır.⁹¹

Anayasal teamüller, bu işlevleri yerine getirmesine rağmen onların tanımı ve unsurları konusunda öğretilerde fikir birliğine varılamamakta ve çeşitli görüşler ileri sürülmektedir. Bununla birlikte, onların kavramsal tanımı ve kapsamlarına ilişkin tartışma temel olarak iki görüş çerçevesinde şekillenmiştir. Bunlardan ilki anayasal teamülün, özel hukuktaki örf ve âdet hukukunun anayasa hukukundaki görünümü olarak kabul edilmesidir. Nasıl ki özel hukuktaki örf ve adetler, maddi, manevi ve hukuki olmak üzere üç unsura sahipse anayasal teamüllerde bu üç unsura sahip olmalıdır.⁹² Böylece anayasal teamülün şu şekilde tanımlanabileceği ileri sürülmüştür:

*“Yazısız anayasa veya teamüli anayasa, devletin temel organlarının kuruluş ve işleyişi konusunda eski zamanlardan beri sürekli olarak tekrarlanan ve bağlayıcı olduğuna inanılan ve uyumsuzluk halinde hukuk düzeni tarafından da müeyyelendirilen kuralların bütünüdür”.*⁹³

Anayasal teamüle ilişkin ikinci görüş, Dicey tarafından ileri sürülen sonraki dönemde İngiltere’deki diğer kamu hukukçuları tarafından sistemleştirilen hukuk ve teamülün ayrı olmasına dayanmaktadır.⁹⁴ Anayasada yer alan kurallar birer hukuk (law) olup mahkemeler tarafından tanınmakta ve davada uygulanmaktayken gelenek, uygulamalar ve ilkelerden meydana gelen anayasal teamüller mahkemeler tarafından davada uygulanmamaktadır.⁹⁵ Bu görüş kapsamında anayasal teamül kavramı, doktrinde bazı yazarlar tarafından tanımlanmaya çalışılmıştır. Bu tanımlara baktığımızda, Philips ve Jackson’a göre anayasal teamül, “uygulayan kişiler

⁹⁰ Jennings, **The Law And The Constitution**, s.100.

⁹¹ Jennings, **The Law And The Constitution**, s.100-101;

⁹² Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, 2. Baskı, Bursa, Ekin, 2020, s. 123.

⁹³ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, s. 123.

⁹⁴ Anayasal teamül ve hukuk ayrımını ilk yapan Dicey olmuştur. Geoffrey Marshall, **Constitutional Conventions: The Rules And Forms Of Political Accountability**, Oxford, Oxford University Press, 1984, s. 11.

⁹⁵ A.V. Dicey, **Law of The Constitution**, New York, Macmillan & CO Ltd., 1956, s. 417.

tarafından bağlayıcı olarak kabul edilen siyasi uygulama kurallarıdır. Ancak onlar mahkemeler veya parlamento tarafından tatbik edilmediği (enforce) için hukuk değildir”.⁹⁶ Benzer bir tanım, Dicey’nin açıklamalarından yola çıkılarak Şen tarafından yapılmıştır. Buna göre, “Anayasal teamül, hukuki bağlayıcılığı olmamakla birlikte, bir anayasal sistemde siyasi ahlak kuralları açısından güçlü argümanlara sahip olan uygulama ve ilkelere denir”.⁹⁷

Türk literatürü bakımından anayasal teamül kavramı üzerinde uzlaşılan bir tanım yapılamamasına rağmen ikinci görüş çerçevesinde anayasal teamülü kabul edenlerden biri de Kubalı olmuştur.⁹⁸ Kubalı’ya göre,

*“Anayasa Hukuku alanındaki teamüllere, özel hukuktakilerin aksine, bu vasfı kazandıran unsurlar, ne tekrarlama ibaret olan maddi unsur, ne de yargı murakabesini icap ettiren hukuki unsurdur. Anayasa Hukuku teamüllerin teşekkülü için lazım ve kâfi olan unsur, gerek Devlet organlarında, gerekse umumi esfarda onlara riayet edilmesi hakkındaki kanaat, yani psikolojik unsurdur”.*⁹⁹

Bu bağlamda çalışmanın üçüncü bölümünün temel dayanaklarından birini oluşturan anayasal teamül kavramı ikinci görüş çerçevesinde incelenecektir. Daha açık ifadeyle çalışmada anayasal teamül ikinci görüş çerçevesinde kabul edilmektedir. İnceleme yapılırken birinci görüş, karışıklık olmaması için “örf ve âdet hukuku” olarak isimlendirilecektir.

Anayasal teamülün maddi ve manevi olmak üzere iki unsuru olduğu ifade edilebilir.¹⁰⁰ İlk olarak maddi unsura göre anayasal teamülün daha önce uygulanmış emsali (precedent) olmalıdır. Ancak anayasal teamüldeki emsal, örf ve adetin maddi unsurundan farklılık göstermektedir. Örf ve adetin maddi unsurunun oluşabilmesi için

⁹⁶ Philips, Jackson, **Constitutional and Administrative Law**, s. 113.

⁹⁷ İlker Gökhan Şen, “Anayasal Teamül Nedir? “Yazısız Anayasa Kuralları İçin Bir Tanımlama Denemesi”, **Yasama Dergisi**, S. 24, s. 44.

⁹⁸ Kubalı, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, s. 140.

⁹⁹ Kubalı, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, s. 140.

¹⁰⁰ Şen, “Anayasal Teamül Nedir? “Yazısız Anayasa Kuralları İçin Bir Tanımlama Denemesi”, s. 44-45.

davranışın uzunca süre uygulanması gerekmektedir.¹⁰¹ Örf ve adetler uzun zaman önce ortaya çıkmalı, hatta çok eski zamanlardan beri uygulanmalıdır.¹⁰² Bunun aksine, anayasal teamülde bir kez uygulanan davranış, teamülün meydana gelmesi yeterli olabilirken¹⁰³ onlarca kez uygulanan davranış teamülün oluşması için emsal teşkil etmeyebilir.¹⁰⁴ Anayasal teamülün maddi unsuru bakımından örf ve adetteki gibi kesin çizgi bulunmamaktadır.¹⁰⁵

Yazısız bir anayasaya geleneğine sahip olan İngiltere’de anayasal teamüllerin zamansal olarak oluştuğu tarihe baktığımızda bunların çoğunluğunun çok eski bir geçmişe dayandığı görülecektir.¹⁰⁶ Ancak İngiltere’de son dönemde de anayasal teamüller oluşmaya devam etmektedir. 1997’den beri İngiltere, anayasal değişim bakımından eşsiz bir dönem yaşamıştır. Bu dönemde yeni anayasal teamüller ortaya

¹⁰¹ Yasemin Işıқтаç, **Hukukun Kaynağı Olarak Örf ve Adet Hukuk**, İstanbul, Kazancı Kitap, 1992, s. 40. “Süreklilik göstermeyen, gelip geçici teamüller örf ve âdet hukuku niteliğini kazanmazlar”. Bkz.: Işıқтаç, **Hukukun Kaynağı Olarak Örf ve Adet Hukuk**, s. 42.

¹⁰² Philips, Jackson, **Constitutional and Administrative Law**, s. 120.

¹⁰³ Jennings, **The Law And The Constitution**, s. 135.

¹⁰⁴ Philips, Jackson, **Constitutional and Administrative Law**, s. 120; Heard, anayasal teamülün ortaya çıkmasındaki emsalin (precedent) gerekliliğini bir adım daha öteye taşımıştır. Buna göre Anayasal teamüller, emsal (precedent), anlaşma (agreement) veya deklarasyon olmasa bile kabul edilmiş olan anayasal ilkelerden meydana gelebilir. Bkz.: Andrew Heard, **Canadian Constitutional Conventions: The Marriage of Law and Politics**, Second Editon, Oxford, Oxford University Press, 2014, s. 6; Ayrıca Heard, Kanada’da başbakan tarafından yapılacak bir deklarasyon ile gelecekteki vali yardımcılarının her bölgenin yöneticisinin sunacağı bir liste içerisinde atanmasının yeni bir anayasal teamül yaratabileceğini örnek olarak ileri sürmüştür. Bkz.: Heard, **Canadian Constitutional Conventions: The Marriage of Law and Politics**, s. 10.

¹⁰⁵ Şen, “Anayasal Teamül Nedir? “Yazısız Anayasa Kuralları İçin Bir Tanımlama Denemesi”, s. 45; Her ne kadar İngiltere’deki anayasal teamüller çoğunluğu 1688 devriminden sonra ortaya çıkmış olsa da birçok teamül uygulamaya dayanmakta olup bunların mutlaka uzun süre uygulanmasına gerek yoktur. Bkz.: Philips, Jackson, **Constitutional and Administrative Law**, s. 120; “Teamüllerin en azından iki kaynaktan çıktığı gözükmetedir. Bazen biraz önce işaret edildiği gibi bir davranış biçimi uzun bir zaman kesitinden beri vardır ve yavaş yavaş ilk olarak ikna edici ve ondan sonra da zorunlu bir güce ulaşmaktadır. Bu tür teamüllerin “örf ve adetler” olarak adlandırılmasına alışılmıştır. Fakat bundan çok daha hızlı bir biçimde de teamüller doğabilir. İnsanlar arasında özel bir biçimde çalışma ve özel bir davranış kuralı benimseme konusunda bir anlaşma olabilir. Bu kural bağlayıcıdır ve bir teamüldür. Bu “örf ve adet”ten doğmamıştır; uygulama gibi önceki bir geçmiş yoktur”. Bkz.: K.C. Wheare, **Modern Anayasalar**, Çev. Mehmet Turhan, İstanbul, Değişim Yayınları, 1984, s. 158-159. Marshall ise anayasal teamüllerin üç şekilde ortaya çıktığı ileri sürmektedir. İlk olarak anayasal teamüller belli bir zaman diliminde oluşmuş ve bağlayıcı (hukuken değil) davranış kuralı haline gelmiş olan emsallerden meydana gelir. İkinci olarak ise anayasal teamülün önceden belli bir süre uygulanmasına gerek kalmadan ortaya çıktığı kabul edilebilir. Buna göre ilgili kişiler arasında belirli şekilde çalışmak ve belirli bir yönetim kuralı benimsemek konusunda anlaşma olabilir. Bu kural örf ve adetten doğmamış ve uygulama olarak belirli geçmişe sahip değildir. Üçüncü olarak teamül, bunun için sebep ve gerekçe sağlayan hükümet ilkeleri çerçevesinde oluşturulabilir. Bkz.: Marshall, **Constitutional Conventions: The Rules And Forms Of Political Accountability**, s. 8-9.

¹⁰⁶ Şen, “Anayasal Teamül Nedir? “Yazısız Anayasa Kuralları İçin Bir Tanımlama Denemesi”, s. 50.

çıkılmış, bazı teamüller küçük değişikliklere maruz kalmış, bazı teamüller ise yazılı hale getirilmiş ve son olarak bazı teamüllerin uygulanmasına son verilmiştir.¹⁰⁷

Buna göre İngiltere’de son dönemde oluşan beş yeni anayasal teamülün olduğu kabul edilmektedir.¹⁰⁸ Örneğin, Sewel teamülü, bunlardan biridir. Lordlar Kamarası’nda 1998 İskoçya Kanunu görüşülürken Lord Sewel, “*Westminster’in kural olarak İskoç parlamentosunun yetki alanına giren konularda İskoç Parlamentosunun onayı olmadan yasa çıkaramayacağı doğrultusunda bir teamülün oluşacağını bekleyebiliriz*”¹⁰⁹ demişti. Sonraki süreçte İngiltere Parlamentosunun (İskoçya Kanunu’nun 28/7 maddesinde de açıkça belirtildiği üzere) İskoç Meclisinin yetkisi dahilindeki konularda, yasal düzenleme yapma hakkı devam etmesine rağmen ilgili yasal düzenlemeler yapılmadan önce, İskoç Meclisinin onayı alınmaya başlanmıştır.¹¹⁰ Böylece ilgili konuda anayasal teamül meydana gelmiştir. İngiltere’de yeni oluşan diğer anayasal teamül örneği, savaşa girmeden önce parlamentonun olumlu oyunun gerekmesidir.¹¹¹ Buna göre 2003 Irak işgali ve 2011 yılında Libya’nın bombalanmasını onaylayan parlamentoda yaşanan tartışma ve esaslı önergeler ile 2013 yılında Suriye’nin bombalanmasına ilişkin hükümetin önerisinin, Avam Kamarası tarafından reddedilmesi sonrasında, acil durumlar hariç deniz aşırı askeri operasyon öncesinde, parlamentonun onayının alınmasını gerekli kılan anayasal teamülün oluştuğu ileri sürülmektedir.¹¹²

Anayasal Teamül örnekleri, sadece yazılı anayasanın olmadığı İngiltere’ye özgü olmayıp, yazılı anayasaya sahip olan devletlerde de az ya da çok bulunmaktadır.¹¹³ Kanada ve Avusturya, başlıca İngiliz anayasal teamüllerine riayet

¹⁰⁷ Robert Hazell, “The United Kingdom”, **Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges**, Ed. Brian Galligan, Scott Brenton, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, s. 173-186.

¹⁰⁸ Hazell, “The United Kingdom”, s. 174-177.

¹⁰⁹ Şen, “Anayasal Teamül Nedir? “Yazısız Anayasa Kuralları İçin Bir Tanımlama Denemesi”, s. 45.

¹¹⁰ Hazell, “The United Kingdom”, s. 175.

¹¹¹ Hazell, “The United Kingdom”, s. 177.

¹¹² Hazell, “The United Kingdom”, s. 177.

¹¹³ Greg Taylor, “Convention by consensus: Constitutional conventions in Germany”, **I•CON 12**, 2014, 303-329, s. 303; Jennings, yazılı anayasaya sahip olan çoğu devlette, anayasal teamüller yazılı anayasal kurallar çerçevesinde ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Böylece ABD’de anayasal teamüller yazılı anayasal düzen çerçevesinde ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Örneğin, başkanın seçilme yöntemi, onun dönem sınırlaması, Kabinenin işlevi ve oluşumu gibi teamüller ortaya çıkmıştır. Bkz.: Jennings, **The Law And The Constitution**, s. 82; Bunun aksine Raymond Carré de Malberg, yazılı ve katı bir anayasa

ederken¹¹⁴ ABD’de başkan seçme yöntemi, başkanın kabinesini oluşturması ve kullanması, göreve atamalar yapılırken “*senatöryal nezaket*” gibi birçok teamül meydana gelmiştir.¹¹⁵ Örneğin, Fransa’da Üçüncü Cumhuriyet döneminde ve ABD’de devlet başkanının yeniden seçilmesine ilişkin dönem sınırlaması yokken Fransa’da devlet başkanının bir dönem, ABD’de ise en fazla iki dönem görev yapacağı teamül olarak kabul edilmişti.¹¹⁶ Ancak 1939 yılında hem Fransız Devlet Başkanı M. Lebrun yedi yıllık görev süresinin sonunda tekrar seçilmiş hem de ABD’de Başkan Franklin D. Roosevelt üçüncü kez seçilerek ilgili teamülün sona ermesine neden olmuştur. Daha sonraki süreçte, ABD’de başkanın iki dönemden fazla seçilemeyeceği Anayasa’da hüküm altına alınmıştır.¹¹⁷ Diğer bir örnek, ABD’de başkan ve başkan yardımcısının seçilmesinde hukuksal yetki, ikinci seçmenler kuruluna ait olmasına rağmen teamül olarak bu kurul, hiçbir yetki kullanamamakta ve onun sistem içerisindeki işlevi seçilen adayların tespiti olarak kalmaktadır.¹¹⁸

Almanya’da ise Oppenhimer, 1919 Alman Anayasasının kabul edilmesinden kısa süre sonra, 1923 yılında yapmış olduğu değerlendirmede Alman uygulamasında da teamüllerin önemli ölçüde fazlalaştığını ifade etmiştir.¹¹⁹ Ayrıca anayasal teamüllerin sadece tamamlayıcı değil, değiştirici etkisinin olduğunu da belirtmiştir.¹²⁰ Taylor tarafından yapılan çalışmada ise günümüzde Almanya’da beş tane anayasal teamülün olduğu belirtilirken iki tane de yeni teamülün oluşma ihtimalinden bahsedilmiştir.¹²¹ Almanya’daki anayasal teamül örneklerinden biri, Bundestag

sisteminde anayasal teamülün olamayacağını savunmuştur. Buna göre, “*anayasanın ayırt edici özelliği, adî bir kanun ile değiştirilemeyecek yüksek bir güce sahip olmasıdır. Anayasa bu şekilde yasama yetkisini sınırlandırmaktadır. Hukukta, anayasa kavramı ancak bu şartla gerçekleşebilir. Sadece bu mülahaza, teamüli bir anayasa hukuku ihtimalini dışlamaya yetmektedir. Anayasa ve teamül terimleri arasında bağdaşmazlık vardır. Zira, yazısız olduğundan teamülün değiştirilmesi için özel bir usule ihtiyacı yoktur.*” Bkz.: Kemal Gözler, “Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?”, <https://www.anayasa.gen.tr/teamul.htm>, (Çevrimiçi: 04/08/2022).

¹¹⁴ Örneğin, Westminster’den türetilmiş sistemlerden biri olan Kanada Anayasası’nda kabine ve bakanlıklarla ilgili çok az düzenleme bulunmaktadır. Bu bağlamda kabinenin işlevi, oluşması ve görenin son bulması anayasal teamüle bırakılmıştır. Bkz.: Andrew C. Banfield, “Canada”, **Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges**, Ed. Brian Galligan, Scott Brenton, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, s. 192.

¹¹⁵ Philips, Jackson, **Constitutional and Administrative Law**, s. 119.

¹¹⁶ Wheare, **Modern Anayasalar**, s. 162.

¹¹⁷ Wheare, **Modern Anayasalar**, s. 163.

¹¹⁸ Wheare, **Modern Anayasalar**, s. 167.

¹¹⁹ Jennings, **The Law And The Constitution**, s. 83.

¹²⁰ Jennings, **The Law And The Constitution**, s. 83.

¹²¹ Taylor, “Convention by consensus: Constitutional conventions in Germany”, s. 307-322.

Başkanının seçilmesidir. Buna göre Alman Anayasası 40/1. maddesi ve Bundestag İç Tüzüğü'nün 2/1. maddesine göre Bundestag Başkanı, gizli oylama usulüyle Bundestag üyeleri tarafından seçilir.¹²² Başkan adayının belirlenmesi ya da tek bir adayın çıkarılmasına ilişkin mevzuatta bir kural yer almamaktadır. Almanya'da oluşan anayasal teamüle göre ise en çok sandalyeye sahip olan parti kendi başkan adayını ilk aday olarak Bundestag'ın değerlendirmesine sunma hakkına sahiptir.¹²³ Bu meclis başkanlığı önerisi, diğer partiler nezdinde önemli bir ağırlığa sahip olup diğer partiler karşı aday çıkarmamalıdır. Ancak olağandışı durumda diğer partiler, meclisin üye sayısının salt çoğunluğuyla karşı bir aday gösterebilir.¹²⁴

İkinci olarak manevi ya da psikolojik unsura göre anayasal teamülün oluşabilmesi için devlet organları ya da kişiler tarafından söz konusu uygulamanın bağlayıcı (hukuki olarak değil) olduğu inancının olması gerekmektedir.¹²⁵ Aslında anayasa hukuku alanındaki teamüller, uluslararası ilişkilerde oluşan teamüllere oldukça benzemektedir. Bunlar ahlaksal ve siyasal olarak bağlayıcı kabul edilmektedir.¹²⁶ Ancak yetkili merciler tarafından yasalaştırılmadıkları sürece hukuk olarak kabul edilemezler ve yasaları değiştiremezler.¹²⁷ Yani anayasal teamüldeki bağlayıcılık unsuru hukuki bağlayıcılıktan ziyade siyasi ve ahlaki normların getirmiş olduğu bağlayıcılıktır. Waldron, anayasal teamülün sadece siyasal davranışlarda düzenlilik veya hatasız şekilde meydana gelen şeylerin tahmini olmadığını belirtmiş¹²⁸ ve sonrasında ne demek istediğini şöyle açıklamıştır:

“Her yıl Başbakan, Noel için Downing Caddesi’nden Chequers’a yürür. Onun bunu yapacağını tahmin edebiliriz ve bunu yapmazsa şaşırırız. Ancak böyle bir

¹²² Taylor, “Convention by consensus: Constitutional conventions in Germany”, s. 308.

¹²³ Taylor, “Convention by consensus: Constitutional conventions in Germany”, s. 311.

¹²⁴ Taylor, “Convention by consensus: Constitutional conventions in Germany”, s. 311.

¹²⁵ Kubalı, **Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, s. 141; Yasin, örf ve adet kurallarının aksine, idari teamüllerin çok uzun süre uygulanmış olmasına gerek olmadığını ve idari teamüller için önemli olan hususun psikolojik unsur olduğunu ifade ederek, idarenin söz konusu teamülü uygulama iradesinin yoğunluğunun önem arz ettiğini belirtmiştir. Bkz.: Melikşah Yasin, “Örf ve Adet Kuralları ile İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C. 15, S. 2, 2012, s. 33-34.

¹²⁶ Wheare, **Modern Anayasalar**, s. 158-159.

¹²⁷ Wheare, **Modern Anayasalar**, s. 158-159.

¹²⁸ Jeremy Waldron, **The Law**, London, Routledge, 1990, s. 63.

“düzensizlik” in (yani başbakanın yürüyüş yapmaması)¹²⁹ sebep olduğu tek şey sürprizdir. Noel’i Chequers’da geçirmediği için başbakanı eleştirmezdik. Bunu, başbakanı yargılamak için ilke veya norm olarak görmüyoruz. Bu başbakanların davranışlarında gözlemlediğimiz bir düzenlilik olup, başbakanların uyması gereken standart bir durum değildir... Şimdi anayasal teamüller bunun gibi değildir. Onlar normatiftir. Yapılması gereken şeyi söylemek için kullanılırlar ve gördüğümüz gibi, bir kimsenin davranışları onlara uymuyorsa, onları eleştiri için bir dayanak olarak kullanırız. Biz onları sadece tahmin etmek için değil, davranışı yargılamak için kullanırız”.¹³⁰

Anayasal teamüller, örf ve adetten farklı olarak, hukuk kuralı olmadığı için normlar hiyerarşisi içerisinde yer almamaktadır. Yani anayasal teamülün, unsuru olmamakla beraber, onu, örf ve adetten ayıran en önemli özelliği hukuk kuralı olmaması ve mahkemeler tarafından müeyyilendirilmemesidir.¹³¹ Ancak teamüller, mahkemeler tarafından tanınabilirler.¹³² Teamülün varlığı ve kapsamı tartışmalı değilse tanıma, mahkemenin açık bildirimi şeklinde gerçekleşir.¹³³ Diğer taraftan teamülün varlığı ve kapsamı tartışmalı ise o zaman mahkeme, değerlendirme yaparak teamülün olup olmadığı veya neleri gerektirdiği konusunda karara varacaktır.¹³⁴ Kanada, Hindistan ve İngiltere’de mahkemeler bu değerlendirmeyi Jennings’in teamülün varlığı için uyguladığı üçlü test yoluyla yapmaktadır.¹³⁵ Buna göre ilk olarak anayasal teamülün emsalleri (*precedents*) nelerdir? İkinci olarak emsalin uygulandığı

¹²⁹ Yazarın notu.

¹³⁰ Waldron, **The Law**, s. 63-64.

¹³¹ Philips, Jackson, **Constitutional and Administrative Law**, s. 113; Dicey’nin anayasal teamüllerin bağlayıcı siyasal davranış kuralı olduğu ve mahkemeler tarafından müeyyilendirilemeyeceği tezi, Jennigs, Wheare ve Marshall gibi ünlü yazarlar tarafından kabul edilmiştir. Diğer taraftan bu yazarlar hukuk ile teamül arasındaki ilişkinin karmaşık ve iç içe geçmiş olduğunu belirtmektedirler. Bkz.: Emmett Macfarlane, “The Place of Constitutional Conventions in the Constitutional Architecture, and in the Courts”, **Canadian Journal of Political Science**, 2022, s. 3; Işıқтаç’ında belirttiği üzere hukuk kuralının özelliklerinden biri zorlayıcılığa sahip olmasıdır. Hukuku zorla yerine getirme olan zorlayıcılık, hukuk adına müeyyide uygulayabilmektir. Diğer sosyal normlara nazaran hukuk alanındaki zorlayıcılıktan doğan yaptırımlar, doğrudan doğruya dış dünyada etki yaratmaktadır. Bkz.: Işıқтаç, **Hukukun Kaynağı Olarak Örf ve Adet Hukuk**, s. 14.

¹³² Mahkemenin anayasal teamülü tanıdığı, ancak anayasal teamüle dayanarak müeyyide de bulunmadığı kararlardan biri, İngiltere’de *Attorney General v Jonathan Cape Ltd.* kararıdır. Bkz.: Birinci Bölüm, III-A-2.

¹³³ Farrah Ahmed, Richard Albert, Adam Perry, “Judging constitutional conventions”, **I•CON**, Vol. 17, No. 3, 2019, 787-806.

¹³⁴ Ahmed, Albert, Albert, “Judging constitutional conventions”, s. 789.

¹³⁵ Ahmed, Albert, Albert, “Judging constitutional conventions”, s. 789.

aktörler bu kurallara bağlı olduklarına inanıyorlar mı? Üçüncü olarak emsalin koyduğu kural için iyi bir neden var mı?¹³⁶ Daha sonrasında Jennings, iyi nedeni olan tek bir emsalin bile anayasal teamülü oluşturmak için yeterli olabileceğini ifade etmiştir.¹³⁷

2. Türkiye’de Anayasal Teamül Örnekleri

Anayasal teamüllerin hukuk kuralı olmadığını ve hükümet sistemlerine göre değişiklik göstermekle beraber yasama ve yürütme organlarının birbiriyle veya kendi iç işleyişiyle ilgili olan yazısız siyasi ve ahlak normları olduğunu söyleyebiliriz. Anayasal teamüller, yasada resmi değişiklik yapmadan anayasal gelişmeyi sağlayan birer araç olarak düşünülebilir.¹³⁸ Türkiye’de kuvvetler arasındaki ilişkiye veya kuvvetlerin kendi iç işleyişine ilişkin anayasal teamüllerin varlığı kabul edilmektedir.¹³⁹

Ancak Teziç’in de belirttiği üzere, Türkiye’de anayasa hukuku ve parlamento hukuk alanındaki anayasal teamüllerin sayısı oldukça azdır.¹⁴⁰ Teziç, bunun nedenini Türkiye’de istikrarlı bir siyasi hayatın sağlanmamış olmasına bağlamaktadır.¹⁴¹ Teziç’in görüşüne katılmakta ve Türkiye’de anayasal teamülün azlığının diğer iki nedeninin ise Türkiye’nin Kıta Avrupa hukuk sistemi içerisinde yer alması¹⁴² ve Türkiye’de yazısız kurallara olan bağlılığın zayıflığı olduğunu düşünmekteyiz. Bununla birlikte, çalışmanın kapsamını anayasal teamüller oluşturmadığı için bu başlık altında Türkiye’deki bazı anayasal teamül örnekleri incelenecektir. İlgili anayasal teamüllerin incelenmesi, Jennings’in üçlü test yöntemi çerçevesinde yapılacaktır.

¹³⁶ Jennings, *The Law And The Constitution*, s. 135.

¹³⁷ Jennings, *The Law And The Constitution*, s. 135; Ayrıca Teziç, sürekli uygulama unsurunun belirtici bir değer taşıdığını muteberlik koşulu olmadığını belirtmiştir. Bkz.: Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, İstanbul, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, s. 66.

¹³⁸ Philips, *Jackson, Constitutional and Administrative Law*, s. 119.

¹³⁹ Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, 65-74; Bkz.: Lutfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982, s. 93.

¹⁴⁰ Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, s. 67.

¹⁴¹ Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, s. 73.

¹⁴² Salih Taşdöğen, *Türk Hukukunda Yasama Fonksiyonunun Anayasal Sınırlılığı*, Ankara, Adalet, 2023, s. 296.

Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği öncesine kadarki anayasal süreçte oluşmuş olan anayasal teamüllerin varlığı kabul edilmektedir. Örneğin, Duran, “*Her ne kadar T.C. Anayasası, 6 ncı maddesinde, “yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir” demekte ise de, I. Cumhuriyetten başlayıp günümüze kadar gelen uygulama ve anayasal teamülde, yasama organı, yaptığı kanunların yürütülmesi yetkisini kendisine alıkoyabildiği gibi, Bakanlar Kurulundan başka, adını veya adlarını belirttiği bir ya da birkaç bakana da verebilmektedir*”¹⁴³ ifadesiyle Türkiye’de anayasal teamüllerin varlığına işaret etmektedir.

Örneğin, 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde Anayasa ve İç Tüzükte bir hüküm olmamasına rağmen Meclis Başkanının, Cumhurbaşkanlığına vekalet etmesi durumunda başkanlık yetkilerini bir başkanvekiline devretmesi gerektiği ve bu yetkileri kullanmaması anayasal teamülü kabul edilmekteydi.¹⁴⁴ Bu teamülün tek istisnası 1985 yılında Meclis Başkanı Necmettin Karaduman’ın, Cumhurbaşkanına vekalet etmesine rağmen birleşimi yönetmek istemesidir. Meclis’teki bir kısım milletvekili bu durumun teamüle ve kuvvetler ayrılığına aykırı olduğunu ileri sürmesine rağmen Başkan, Meclis Genel Kurulunun onayını alarak birleşimi yönetmeye devam etmiştir.¹⁴⁵ Nihayetinde yoğun itirazların sürmesi üzerine Meclis Başkanı birleşimi bitirememiş, yerine başkanvekili geçmiştir.¹⁴⁶ Teziç’in, Meclis Başkanlığına sunmuş olduğu yazılı mütalaasından da anlaşılaacağı üzere, böyle bir teamülün oluşmasının nedeni kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Geçici süreliğine de olsa bu iki makamın aynı kişide birleşmesi kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık oluşturacaktır.¹⁴⁷ Bu anayasal teamül örneğinde görüldüğü üzere emsal, emsale uygun davranma inancı ve emsalin kural olarak kabul edilmesinin iyi bir nedeni mevcuttur. Yani bu teamül örneği Jennings’in üçlü testinin bütün unsurlarını taşımaktadır.

¹⁴³ Duran, **İdare Hukuku Ders Notları**, s. 93.

¹⁴⁴ Volkan Has, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, Adalet, Ankara, 2009, s. 31.

¹⁴⁵ Has, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, s. 31.

¹⁴⁶ Has, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, s. 31.

¹⁴⁷ Has, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Çalışma Düzeni**, s. 32.

Başka bir anayasal teamül örneği, Türkiye’de parlamenter sistemin uygulandığı dönemde, Cumhurbaşkanının mecliste en çok sandalyeye sahip olan siyasi parti başkanını hükümet kurması için görevlendirmesidir.¹⁴⁸ Buna göre Anayasanın 109. maddesinde “*Başbakan, Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanır*” hükmü yer almıştır. Bu hükümden anlaşılağı üzere, hükümeti kuracak olan Başbakanın atanması, Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. Ancak uygulamada öyle olmamış, Cumhurbaşkanı, hükümeti kurma yetkisini teamül olarak Meclis’te en çok sandalyeye sahip olan partinin başkanına vermiştir. Emsale uyulmasının zorunlu olduğı 1982 Anayasası döneminde kabul edilmiştir. Bu emsalin oluşması nedeni ise parlamenter sistemde yönetimde istikrar ilkesinin sağlanması olduğı söylenebilir. En çok sandalyeye sahip olan partinin güvenoyu alması kolay olduğı gibi, güvensizlik oylaması ile düşürölmesi diğert partilere nazaran daha zor olmaktadır.¹⁴⁹ Görölldüğü üzere burada da Jennings’in üçlü testine uygun bir teamül gerçekleşmiştir.

Diğert taraftan yapmış olduğumuz karar incelemeleri çerçevesinde Anayasa Mahkemesinin şu ana kadar tanıdığı ya da tanımladığı anayasal teamüle denk gelmediğimizi ifade edebiliriz. Ancak Anayasaya Mahkemesi üyeleri, karşıoy yazılarında bazı anayasal teamüllerin varlığından bahsetmişlerdir. Örneğın Osman Alifeyyaz Paksüt, bir karşıoy yazısında Anayasa değışikliğının ikinci görüşmesinde sadece maddeler üzerinden verilmiş değışiklik önergelerini görüşölmesi teamölünün Anayasaya aykırılık teşkil ettiğini ileri sürmüştür. Paksüt’e göre;

“Anayasaların pozitif hukukta en üst norm olduğı, Parlamento İçtüzüğü’nün hükümlerinin Anayasa ’ya aykırı olamayacağı, Anayasa hükümlerin aksi yönde uygulama ve teamül yoluyla değıştirilemeyeceğı ve ortadan kaldırılamayacağı gözetildiğinde, her ne kadar İçtüzüğün Anayasa değışikliklerine ilişkin hükümleri uygulanmış olsa da Anayasa’nın emrettiğı anlamda iki kere

¹⁴⁸ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuk**, 10. Baskı, s. 334.

¹⁴⁹ Örneğın 1961 Anayasası döneminde bu teamölün aksine kurulan hükümetlerin uzun ömürlü olmadığı görölümüştür. Bkz.: Armağan, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, s. 33-34.

görüşme sağlanmamış ise, bu şekilde çıkan yasanın Anayasa'nın öngördüğü şekil şartına uymadığının kabulü gerekir".¹⁵⁰

Yine Anayasa Mahkemesi üyesi Erol Cansel, karşıoy yazısında anayasal teamüle ilişkin şu ifadelere yer vermiştir:

"...Olayda bu durum açıkça bilinmediği gibi; böyle olduğu anlaşılsa bile, parlamento hukuku kurallarını ayrıntılı biçimde düzenleyen bir Anayasa ve içtüzük hükümleri varken teamülün içtüzük hükmünü değiştirdiğini ve hattâ yeni bir içtüzük hükmünü oluşturduğunu kabul etmek ve bu hükmü anayasal denetimin bir ölçüsü olarak almak mümkün değildir".¹⁵¹

Görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi üyelerinin karşıoy yazılarında anayasal teamüle ilişkin mutabık kaldıkları nokta, teamül ile yazılı hukuk kurallarının değiştirilemeyeceğidir. Çalışmada da bu görüş kabul edilmektedir. Buna göre anayasal teamüller hukuk kuralı değil, siyasi ve ahlaki normlardır. Bunlar yazılı hukuk kurallarını değiştiremezler, hukuk kuralları ile anayasal teamül arasında çelişki varsa anayasal teamüller uygulanmaz ve ilgili konuya ilişkin kanun veya Anayasa ile düzenleme yapıldığı takdirde anayasal teamül kendiliğinden son bulur. Bu çerçevede Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantıları yapmasının anayasal teamül haline gelip gelmediği değerlendirilecektir.

3. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Toplantılarının Anayasal Teamül Haline Gelip Gelmediği

Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliğiyle beraber başkanlık sisteminin unsurlarını taşıyan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir. Bu değişiklik ile Bakanlar Kurulu kaldırılmış ve sistem içerisinde yürütme yetki ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Çalışmanın birinci bölümünde de ifade edildiği üzere, başkanlık sisteminde yürütmenin tek başına başkana bırakılması sistemin genel özelliğidir. Ancak başkanın bu yetki ve görevi tek başına yerine getirmesi mümkün

¹⁵⁰ AYM, E. 2010/49, K. 2010/87, K.T. 7/7/2010; Anayasa Mahkemesi üyelerinin kaşı oylarında anayasal teamüle değindiği diğer kararlar için bkz.: AYM, E. 1973/19, K. 1975/87, K.T. 15/4/1975; AYM, E. 1968/15, K. 1968/13, K.T. 3,4,6/5/1968.

¹⁵¹ AYM, E. 1991/27, K. 1991/50, K.T. 12/12/1991.

olmadığından başkan, yürütme yetki ve görevini genellikle kabine, ofis ve diğer yardımcı kuruluşların desteğiyle sürdürmektedir. Türkiye’de de Cumhurbaşkanı, güneş sistemine benzer şekilde yürütmenin tam ortasında yer alırken Ofislerin, Politika Kurullarının ve diğer birimlerin, Cumhurbaşkanına yardımcı olmak için onun etrafında konumlandırıldığı ifade edilebilir.

Bununla beraber, 2017 Anayasa değişikliğinden sonra Anayasa, kanun, CBK ve diğer hukuki düzenlemelerde Cumhurbaşkanlığı Kabinesine ilişkin hiçbir hüküm yer almamıştır.¹⁵² Buna rağmen fiili şekilde yaklaşık iki haftada bir, “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” diye adlandıran ve Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve bakanlardan oluşan bir grup toplantı yapmaktadır.¹⁵³ Bu toplantılar, devlet adamları ve kamuoyu tarafından Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin toplanması olarak kabul edilmekte ve orada tartışılan konularla ilgili, Cumhurbaşkanı açıklama yapmaktadır. Bu bağlamda bu başlık altında tartışılacak temel sorun, yazılı bir dayanağa sahip olmasa da Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının anayasal teamül haline geldiğinden bahsedilebilir mi?

Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin toplantılarının anayasal teamül olarak kabul edilip edilmeyeceği anayasal teamülün unsurları bağlamında değerlendirilecektir. Ayrıca bu değerlendirme Jennings’in üçlü testine göre yapılacaktır.¹⁵⁴ Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, ilk toplantısını 13/7/2018 tarihinde yapmış, sonraki süreçte de yaklaşık iki haftada bir toplantı yapmaya devam etmiştir. Yani Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının bir emsali olduğu varsayılabilir. Ancak buna karşı olarak, bu uygulamanın sadece mevcut Cumhurbaşkanı dönemine ilişkin olduğu, seçilen diğer Cumhurbaşkanlarının bu uygulamaya devam etmeyeceği ileri sürülebilir. Bu durumda Jennings’in üçlü testinin ikinci ve üçüncü unsuru önem kazanmaktadır. Eğer iyi bir nedeni varsa tek bir emsal bile, teamülün oluşması için yeterli olacaktır.

¹⁵² Kemal Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” Var mı Böyle Bir Şey”, https://www.anayasa.gen.tr/cb-kabinesi.htm#_ftnref1, (Çevrimiçi:16/8/2022).

¹⁵³ Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” Var mı Böyle Bir Şey”.

¹⁵⁴ İlk olarak emsalleri (precedents) nelerdir? İkinci olarak emsalin uygulandığı aktörler bu kurallara bağlı olduklarına inanıyorlar mı? Üçüncü olarak emsalin koyduğu kural için iyi bir neden var mı?

Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının yapılmasının iyi bir nedeni var mıdır? Başkanlık sisteminde kabine diye bir kurulun olmasının nedeni başkanın yürütme yetkisini tek başına yerine getirememesidir. Monarşik yönetimlerin söz konusu olduğu dönemlerde dahi, Kral ya da Padişahlar kendilerine yardımcı olan konsey, kurul vb. danışma birimlerinden faydalanmışlardır. Örneğin, Osmanlı Devleti'nde 1876 Anayasasına kadar olan dönemde Padişaha yardımcı olan ve danışma işlevi gören kurullar bulunmaktadır.¹⁵⁵ Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde başkanın yürütme yetki ve görevini tek başına yerine getiremeyeceği ve özellikle modern devletlerin ortaya çıkmasıyla beraber başkanların teknik konularda diğer kişilerden yardım alma ihtiyacının daha da arttığı ifade edilebilir.

Başkanların bu yardım ihtiyacı, diğer kurul veya ofis benzeri yapılar tarafından giderilemez mi? Neden bakanların toplandığı kabine olarak isimlendirilen bir birime veya kurula ihtiyaç vardır? Başkanlık sisteminde diğer danışma organlarından ziyade kabineyi önemli kılan durum ise bakanların, kendi bakanlıklarındaki merkezi ve taşra teşkilatının en üst amiri olmaları nedeniyle idari ihtiyaçları en iyi bilebilecek konumda olmalarıdır. Başkanlar, merkezi ve taşra teşkilatının başları konumundaki bakanlıkların doğrudan görüşlerinden faydalanacak ve sistemdeki eksiklikleri ve ihtiyaçları tespit edebileceklerdir. Bu bağlamda kabine toplantıları yoluyla yeni politikaların geliştirilmesi için doğrudan merkez ve taşra teşkilatının başları konumundaki bakanların görüşlerine başvurulması, bakanlıklar arasındaki koordinasyonun sağlanması ve bakanlar arasındaki uyumun geliştirilmesi mümkün olabilecektir. Devletin merkez ve taşra teşkilatının iyi bir şekilde işlemesi için başkanlık sisteminde de kabine toplantılarının yapılması önem arz etmektedir. Böylece başkanlık sistemindeki kabinenin, diğer yardımcı danışma birimlerinden farklılık gösterdiği ifade edilebilir.

Başkanlık sisteminin prototipi olan ABD ve parlamenter sistemin prototipi olan İngiltere'de kabine, anayasal teamül yoluyla oluşmuştur. Her ne kadar bu iki hükümet sistemindeki kabineler farklı özelliklere sahip olsa da ikisinde de bakanların, başkanın veya başbakanın başkanlığında bir grup olarak toplanması, kabine olarak

¹⁵⁵ Üçüncü Bölüm, I-A.

adlandırılmıştır. Ayrıca başkanlık sisteminin yoğun olarak uygulandığı Güney Amerika'daki devletlerin anayasalarında da kabine ya da bakanlar kurulu olarak adlandırılan kurumsal yapılar düzenlenmiştir. Dolayısıyla kabine, sadece parlamenter ya da yarı başkanlık sistemine özgü olmayıp, farklı özelliklere ve işlevlere sahip olsa da başkanlık sistemlerinde de bulunan bir kuruldur. Başkanlık sistemlerinde kabine ya da bakanlar kurulu diye adlandırılan kurulların olması, Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının yapılması nedenini kuvvetlendirmektedir.

Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları toplayarak toplantı yapmasının iyi nedeni bulunmakta ve başkanlık sistemlerinde de kabinenin varlığı karşılaştırmalı hukuk bakımından kabul edilmektedir. Ayrıca 2023 Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimleri boyunca kabineye ilişkin yapılan tartışmalar üzerinden çıkarımda bulunulduğunda, muhalefet blokunun da seçimleri kazanması durumunda Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarına devam edeceği anlaşılmaktadır. Bundan dolayı Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının anayasal teamül haline geldiğini kabul edebiliriz.

4. Bir Kurum Olarak Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin Hukuki Varlığının Bulunup Bulunmadığı

Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının anayasal teamül haline geldiğini kabul edebilmemize rağmen bir kurul olarak Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin hukuki varlığından bahsedebilir miyiz? Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, kurul ya da birim olarak tanımlanabilir. Bu kavramların (kurul ya da birim) hepsi “kurum” kavramına denk geldiğinden Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin hukuki varlığının olup olmadığı “kurum” kavramı üzerinden değerlendirilecektir.¹⁵⁶ Bu bağlamda “*bir kamu hukuku kurumu olarak Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin varlığından bahsedebilir miyiz?*” sorusunun cevabını aramaya çalışacağız. Ancak burada “*kamu hukuku kurumu*” ile kamu hukuku tüzel kişiliğinden değil, merkezi idare içerisinde tüzel kişiliği olan ya da olmayan kurul

¹⁵⁶ Örneğin, Üstün, Cumhurbaşkanlığı Ofislerini birim veya kurum olarak nitelemiştir. Bkz. Gül Üstün, “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Taşkilattaki Yeri” **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, 2018, s. 33.

ya da birimden bahsetmekteyiz.¹⁵⁷ Bu çerçevede ilgili sorunun cevaplanabilmesi için ilk olarak “kurum” kavramının ne olup ne olmadığı, sonrasında bir kamu hukuku kurumunun taşınması gereken unsurların neler olduğunun incelenmesi gerekmektedir.

“Kurum” kavramının sözlük manası üzerinden bir inceleme yapıldığında TDK’da kurum, “evlilik, aile, ortaklık, mülkiyet gibi köklü bir yapıyı içeren, genellikle devletle ilişkisi olan yapı veya birlik; müessese” şeklinde tanımlanmıştır.¹⁵⁸ “Kurum” kavramının İngilizce karşılığı olan “institution” kavramının kelime manasına baktığımızda Black’s Law Dictionary’de “1. Hukuk veya ceza devası gibi bir şeyin başlaması. 2. Temek bir kural, ilke, uygulama. 3. zihinsel engelli kişilerin tedavisi için bir tesis gibi, özellikle kamusal nitelikte olan yerleşik kuruluş – ayrıca kamu kurumu olarak da adlandırılır”¹⁵⁹ şeklinde tanımlanırken West’s Encyclopedia of American Law sözlüğünde “Bir eylem gibi herhangi bir şeyin başlaması veya başlatılması. Özellikle de doğası gereği hayır işleri ile ilgili veya kamusal olan bir kuruluş”¹⁶⁰ şeklinde tanımlanmıştır.

Tanımlamalardan anlaşılacağı üzere, “kurum” kavramının biri geniş manada, diğeri ise dar manada olmak üzere iki tanımı ön plana çıkmaktadır. Öne çıkan ilk tanım daha çok kurumsallaşma teorisine uygun olan geniş tanımlamadır. Eren’in belirttiği gibi “kurumsallaşmada “kurum” (institution) kavramı en genel manada, norm ve pratiklere sahip davranış kalıpları” olarak tanımlanmaktadır.¹⁶¹ Bu çerçevede kurumsallaşma çerçevesinde kurum ile “aile gibi sosyal kurumlar, anayasacılık gibi hukuki kurumlar ya da siyasi rejimler gibi siyasi kurum tiplerinden söz

¹⁵⁷ Gözübüyük ve Tan’ın belirttiği üzere, “ayrı bir tüzel kişilikleri olmadığı halde Devlet içinde yer alan veya kamu tüzel kişilerine bağlı organ veya makamlar da kamu hukukuna tabi görev ve yetkiler ile idare hukuku süjesi durumundadır”. Bkz. A. Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Cilt 1, 8. Bası, Ankara, Turhan, 2011, s. 155.

Örneğin, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer alan Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları tüzel kişiliği sahip değilken Cumhurbaşkanlığı Ofisleri tüzel kişiliğe sahiptir. Ancak ikisi de bir kamu hukuku kurumu olarak tanımlanabilir.

¹⁵⁸ <https://sozluk.gov.tr>, (Çevrimiçi: 25/6/2024).

¹⁵⁹ Garner, **Black’s Law Dictionary**, s. 869.

¹⁶⁰ Lehman, Phelps, **West’s Encyclopedia of American Law**, s. 112.

¹⁶¹ Abdurrahman Eren, “Kurumsallaşma Açısından Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yapılması Gereken Anayasal Uyarlamalar”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 6.

edilmektedir".¹⁶² Dar anlamda kurum ise özel veya kamusal alanda belirli fonksiyonu yerine getiren kişi veya mal topluluğu kuruluşlardır. Kamu kurumlarına, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Bakanlar Kurulu, Kitler, Belediyeler örnek gösterilebilirken, özel hukuk kurumlarına vakıf, dernek, şirket vs. örnek gösterilebilir. Çalışmada da kurum dar anlamdaki manasıyla kullanılmaktadır.

Bu bağlamda bir kurumun, kamu hukuku kurumu sayılabilmesi için gerekli olan şartlar nelerdir? Bu sorunun cevabı hukuk düzenlerine göre değişiklik göstermektedir. Yani bir devletin sahip olduğu hukuk düzeni çerçevesinde bir kurumun, kamu hukuku kurumu olup olmadığı tartışılabilir. Örneğin, yukarıda kabinenin tarihsel sürecinden bahsederken Divan-ı Hümayunun kamu hukuku kurumu olduğunu ifade etmiştik.¹⁶³ Bunu yaparken Divan-ı Hümayunun hukuki dayanağından ziyade, görmüş olduğu fonksiyon ya da süreklilik, personel ve belirli kurallara göre çalışması bakımından değerlendirme yaparak Divan-ı hümayunun kamu hukuku kurumu olup olmadığını tartışmıştık. Çünkü Osmanlı Devleti'nde günümüzdeki gibi yazılı bir anayasal sistem mevcut olmayıp, devlet teşkilatı örfi hukuka göre oluşmaktaydı. Aydın'ın belirttiği üzere, örfi hukuk, "*şer'i hukukun yanı sıra padişahın irade ve fermanlarıyla oluşan hukuk*" şeklinde tanımlanmaktadır.¹⁶⁴ Dolayısıyla Divan-ı Hümayunun dayanağını oluşturan örfi hukukun oluşması padişahın iradesine¹⁶⁵ bağlı olduğundan Divan-ı Hümayunun kamu hukuku kurumu olarak varlığı yazılı bir kanundan ziyade, onun görmüş olduğu fonksiyon ya da süreklilik, personel ve belirli kurallara göre çalışmasına göre değerlendirilebilir. Kaldı ki Cin ve Akgündüz, Fatih Kanunnameleri ile Divan-ı Hümayunun hukuki niteliğinin tam olarak şekillendiği ayrıca ifade etmektedir.¹⁶⁶

¹⁶² Eren, "Kurumsallaşma Açısından Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yapılması Gereken Anayasal Uyarlamalar", s. 6.

¹⁶³ Üçüncü Bölüm, I-A.

¹⁶⁴ Mehmet Akif Aydın, **Türk Hukuk Tarihi**, 7. Baskı, İstanbul, Beta, 2009, s. 66.

¹⁶⁵ "*Arapça bir kelime olan irâde "dileme, isteme; meram, emir, ferman" mânalarını taşır. Irâde-i seniyye ise "padişah emri" anlamına gelmekte, sözlü ve yazılı olarak ikiye ayrılmaktadır. Sözlü irâde-i seniyye, padişahın sadrazama bizzat tebliğ ettiği emir karşılığı kullanılan bir tabirdir. Osmanlı diplomatiğinde irâde-i seniyye veya çok defa kullanıldığı gibi kısaca irade sözüyle özel bir belge türü kastedilmektedir. Bu da padişahın emrinin Mâbeyn-i Hümayun başkâtibi tarafından sadrazama bildirildiği belgedir*". Bkz.: <https://islamansiklopedisi.org.tr/irade-i-seniyye>, (Çevrimiçi: 25/6/2024).

¹⁶⁶ Halil Cin, Ahmed Akgündüz, **Türk Hukuk Tarihi**, 1. Cilt, Üçüncü Baskı, İstanbul, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, 1995, s. 238-239.

Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin, bir kamu hukuku kurumu olup olmadığı sorunsalı, 1982 Anayasası tarafından belirlenen hukuk düzeni çerçevesinde tartışılabilir. Buna göre Anayasanın 123/1. maddesinde “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” hükmü yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin, Cumhurbaşkanlığı teşkilatının bir birimi olarak konumlandırılacağı ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının genel idarenin temel yapı taşlarından birini teşkil ettiği göz önünde bulundurulduğunda, Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin bir kamu hukuku kurumu olarak varlığından bahsedebilmek için onun kanun ile düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin kanuni dayanağı bulunmamaktadır. Ayrıca aşağıdaki başlıkta görüleceği üzere, ¹⁶⁷ Anayasa Mahkemesinin CBK’lara ilişkin içtihadı çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, CBK ile de düzenlenebilecektir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, CBK ile de düzenlenmemiştir. Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı Kabinesi, tanımlanabilir bir grup olarak yeterince kişiye, hükümet içinde tanımlanmış ve yaratılmış bir statüye sahip olsa da hukuki dayanağı olmadığından onun bir kamu hukuku kurumu olarak varlığından söz edilemeyecektir. ¹⁶⁸ Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Kabinesi veya cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi çerçevesinde kabinenin Anayasa, kanun veya CBK ile düzenlenmesi gerekmektedir.

B. Kabinenin Anayasal Dayanaktan Yoksun Olması Sorunsalı

Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının anayasal teamül haline geldiğini kabul edebilmemize rağmen, onun hukuksal dayanağa sahip olmaması, yazısız kurallara olan bağlılığın zayıflığı, kanun veya CBK ile Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin düzenlenmesinin anayasallık ve işlevsellik tartışmasına neden olabileceği göz önünde bulundurulduğunda, kabinenin Anayasa’da düzenlenmesi gerektiğini düşünmekteyiz. ¹⁶⁹

¹⁶⁷ Üçüncü Bölüm, II-C-2.

¹⁶⁸ Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” Var mı Böyle Bir Şey”.

¹⁶⁹ Aynı yönde Bkz.: Eren, “Kurumsallaşma Açısından Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yapılması Gereken Anayasal Uyarlamalar”, s. 42.

Bu bağlamda Anayasa koyucunun önünde iki alternatif kabine yapısı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, çalışmanın birinci bölümde tek yapılı yürütmedeki kabinelerin dört özelliğini taşıyan¹⁷⁰ ve başkanlık sisteminin ana unsurlarına uygun olan kabine yapısıdır. Bu kabine yapısını, “*tekil yapıya sahip kabine önerisi*” olarak tanımlamaktayız. İkinci alternatif kabine yapısı ise yine çalışmanın birinci bölümünde tek yapılı yürütmedeki kabinelerin dört özelliğine istisna teşkil eden ve çalışmanın ikinci bölümde belirtildiği üzere,¹⁷¹ kabinenin kuvvetler arasında denge ve denetim işlevi görmesini sağlayacak özelliklere de sahip olduğu kabine yapısıdır. Bu kabine yapısını ise “*kolejyal yapıya sahip kabine önerisi*” olarak tanımlamaktayız.

1. Tekil Yapıya Sahip Kabine Önerisi

“*Tekil yapıya sahip kabine*”, başkana yardımcı bir kurul olarak tasarlanmakta, üyeleri başkan tarafından atanıp görevden alınabilmekte, icrai karar alma yetkisine sahip olmamakta, başkana karşı sorumlu olmaktadır. Başkanlık sisteminin unsurlarını taşıyan bu kabine yapısı, kuvvetler arasında denge ve denetim işlevi görecektir. Dolayısıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, başkanlık sisteminin genel özelliklerini taşıması nedeniyle Anayasa’da düzenlenebilecek olan kabine, başkanlık sistemlerindeki kabinelerin genel özelliklerini taşımaktadır.¹⁷²

“*Tekil yapıya sahip kabine*” önerisinde kabineye icrai karar alma yetkisi verilmemekte ve başkanlık sistemindeki genel kural gereği, kabinenin danışma, koordinasyon ve uyum işlevleri düzenlenmektedir.¹⁷³ Bu kabine önerisi, kabinenin tekil yapıya sahip olması üzerinden kurgulanmaktadır.¹⁷⁴ Yani kabine, kolejyal özellik göstermeyip, Cumhurbaşkanı ve diğer kabine üyeleri arasında hiyerarşik ilişki bulunmaktadır. Kabine üyeleri arasında kolejyal ilişki bulunmadığı için kabinenin icrai karar almasının da bir anlamı olmayacaktır. Dolayısıyla önerilen kabine, Cumhurbaşkanının hiyerarşisi altında ve ona yardımcı bir kurul olarak tasarlanmıştır.

¹⁷⁰ Bkz.: Birinci Bölüm, III-B.

¹⁷¹ Bkz.: İkinci Bölüm, III-A-1.

¹⁷² Bkz.: Birinci Bölüm, III-B.

¹⁷³ Bkz.: Birinci Bölüm, III-B-4.

¹⁷⁴ Bkz.: Birinci Bölüm, III-B-2.

Ayrıca aşağıda açıklanacağı üzere, tekil kabine önerisi ile Cumhurbaşkanının kabine üyelerini Meclisin herhangi girişimi olmadan doğrudan atayabileceğini ve görevden alabileceğini, kabine üyelerinin sadece Cumhurbaşkanına karşı siyasi sorumluluğunun olacağını, kabinenin icrai karar alma yetkisine sahip olmayacağını ve kabine üyelerinin de Cumhurbaşkanının işlem ve kararnamelerini imzalarıyla geçerli kılamayacağını kabul etmekteyiz. Bunlarla beraber, tekil kabine önerisinde, Meclisin kabine üyeleri ile etkileşime geçeceği tek araç, onların Meclise karşı siyasi sorumluluğunu doğurmayan, denetim ve hesap sorabilirliği sağlayan sözlü soru mekanizmasıdır.

Bu çerçevede tekil kabine önerisi incelendiğinde, ilk olarak bu kabine yapısında, kabine üyeleri Meclisin girişimi olmadan doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmalıdır. Yürütme yetki ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına ait olduğu ve kabinenin icrai karar alma yetkisi olmadığı için, kabinenin hükümet politikasını belirleme veya yürütmeye ilişkin alınan kararlara etki etme imkânı bulunmamaktadır. Meclisin bakanların atanmasına ilişkin onay yetkisi, ABD’de görüldüğü üzere, siyasi ayniyet üzerinden değil, ancak adayların kişilik ve karakterine ilişkin olabilecektir. Bununla birlikte, ABD’de Anayasanın yürürlüğe girmesinden günümüze kadarki süreçte, yasama, sadece dokuz bakanın atamasına onay vermemiştir.¹⁷⁵ Bu nedenle başkanlık sistemlerinin çoğunluğunda görüldüğü üzere,¹⁷⁶ Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları, meclisin onayına ihtiyaç duymadan serbestçe atama ve görevden alma yetkisi devam etmelidir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı teşkilatında kendisiyle çalışacak olan üst bürokrasiyi de istediği gibi belirleyebilmelidir.

İkinci olarak tekil kabine önerisinde, kabine kolejyal yapıya ve icrai karar alma yetkisine sahip olmadığı için, kabine üyeleri, Cumhurbaşkanının belirlemiş olduğu hükümet politikasının yerine getirilmesini sağlayacak ve Cumhurbaşkanının hiyerarşisi altında, onun emir ve direktiflerine bağlı olacaktır. Kabine üyelerinin, Cumhurbaşkanının belirlemiş olduğu politikanın aksine karar alamayacakları

¹⁷⁵ Birinci Bölüm, III-B-1.

¹⁷⁶ Birinci Bölüm, III-B-1; Ayrıca şunu belirtelim ki Güney Amerika’da kabine üyesi olarak kabul edilen başkan yardımcıları, Venezuela hariç, başkanla beraber halk tarafından seçilmektedir.

düşünüldüğünde, bakanların Meclise karşı da siyasi sorumluluğunu doğuran bağlayıcı gensoru önergesi veya güvensizlik oyunun düzenlenmesine gerek yoktur.¹⁷⁷ Cumhurbaşkanının belirlemiş olduğu politikanın yerine getirilmesi bakımından kabine üyelerinin sadece Cumhurbaşkanına karşı siyasi sorumluluğu bulunmalıdır.

Cumhurbaşkanının hükümetin ve devletin genel siyasetini belirlemeye devam ettiği ve bakanları tek başına atama ve görevden alma yetkisine sahip olduğu bu kabine önerisinde, bağlayıcı gensoru ve güvensizlik mekanizmalarının işlevsel olmayacağı da ifade edilebilir. Dahası, yasama organının bu mekanizmaları başka kazanımlar elde edebilmek için yürütmeye bir pazarlık aracı olarak kullanabilmesi göz önünde bulundurulduğunda, parlamenter sisteme özgü bu mekanizmaların kısır bir tartışmaya sebebiyet vereceği ve kamuoyunu gereksiz meşgul edeceğini düşünmekteyiz.

Üçüncü olarak tekil kabine önerisinde, Meclisin sözlü soru yetkisinin olması gerektiğini düşünmekteyiz. Çünkü önerilen sözlü soru mekanizması, kabine üyelerini doğrudan yasama organına karşı siyasi olarak sorumlu kılmayacaktır. Sözlü soruyu Meclisin denetim ve hesap sorabilirlik işlevini artıran ve neticesinde ilgili kabine üyesinin görevden alınamadığı bir mekanizma olarak düşünmekteyiz.

Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği öncesinde, Anayasanın 98/2. maddesinde hükümeti denetim aracı olarak sözlü soru ve yazılı soru mekanizmaları düzenlenmişti.¹⁷⁸ Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile sözlü soru uygulamasına son verilmiş, sadece yazılı soru kalmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi nedeniyle sözlü soru yönteminin kaldırıldığı anlaşılabılır olsa da Güney Amerika’daki çoğu devletin anayasasında sözlü soru veya benzeri yöntemler ile ilgili bakan veya

¹⁷⁷ K.g.: Gedik, **Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi ve Türkiye’de Yasama Organının Dönüşümü**, s. 316.

¹⁷⁸ 2017 Anayasa değişikliği öncesinde sözlü soru, başbakana veya bir bakana sorulmak üzere yazılı bir önergeyle Meclis Başkanlığına verilmekte ve Meclis Başkanlığı, ilgili sözlü soru önergesini içeren yazıyı başbakanlığa veya ilgili bakanlığa sevk etmekteydi. Söz konusu soru, sevk tarihinden itibaren onbeş gün içerisinde gündeme alınmaktaydı. Sözlü soru sorulan başbakan veya ilgili bakan Meclis Genel Kurulu’nda söz konusu soruyu beş dakikalık süre içerisinde cevaplamak zorundaydı. Bkz.: Özbudun, **Türk Anayasa Hukuk**, 10. Baskı, s. 308. Ayrıca sözlü soruyu soran milletvekili, verilen cevaba ilişkin çok kısa bir ek cevap isteyebilme hakkına sahipti. Bu bağlamda 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Meclise spontane soru yetkisi verilmemekle beraber, milletvekillerinin, ilgili cevaba karşı açıklama yapılmasını isteme hakkı, onların bir konuya dikkat çekmesi ve konuya ilişkin gündem oluşturmaları için hareket alanına sahip olmasını sağlayabilmekteydi. Bkz.: Gedik, **Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi ve Türkiye’de Yasama Organının Dönüşümü**, s. 268.

kabinenin yasama organına çağrılarak onlardan açıklama yapılmasını istemeye ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.¹⁷⁹

Türkiye’de de Meclisin, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, Meclise çağırarak daha önceden kendilerine yazılı olarak sunulan veya spontane olarak sorulan soruları cevaplamalarına ilişkin yapılabilecek anayasal düzenlemenin, yasamanın denetim ve hesap sorabilirlik işlevini artıracaklarını düşünmekteyiz.¹⁸⁰ Ayrıca daha önce ifade edildiği üzere,¹⁸¹ sözlü soru müessesesi, Cumhurbaşkanının, Meclis huzurunda sorulan sorulara cevap verebilecek nitelikleri taşıyan kişileri, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olarak atamaya özen göstermesine, bakanların da Meclisin soruları karşısında zor durumda kalmamak için bakanlığın işleyişini daha iyi anlamaya ve bakanlık işlerini daha yakından takip etmeye çalışmasına imkan sağlayabilir.¹⁸²

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı tarafından atanıp görevden alınabilen Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olduğu ve onun belirlemiş olduğu hükümet politikasını yerine getirmekten mesul olduğuna şüphe bulunmamaktadır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, sürekli olarak Meclis huzuruna çağrılmaları nedeniyle esas sorumlu oldukları işlerinin aksatılmaması gerekmektedir. Meclisin sözlü soru yetkisi düzenlenirken bu durum göz önünde bulundurularak sözlü soruların cevaplanması belirli tarihlere göre ayarlanmalıdır.¹⁸³

Anayasa’da düzenlenebilecek olan sözlü soru yetkisi, süre sınırına tabi tutulmalı, iki ayda bir ya da üç ayda bir gibi zaman dilimlerinde Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Meclise çağrılarak sözlü sorularla muhatap olmalıdır. Ayrıca sözlü sorulara ilişkin sayısal sınır da getirilerek siyasi parti gruplarına eşit sayıda sözlü soru hakkı tanınmalıdır. Siyasi parti gruplarına tanınacak sözlü soru yöntemsel olarak

¹⁷⁹ Arjantin (AY. 71, 101), Kosta Rika (AY. 145), Şili (AY. 52/1-b), Brezilya (AY. 50/I-1,2), Kolombiya (AY. 135/I-8), Paraguay (AY. 193/1,2, 194/1), Peru (AY. 129/2), Dominik Cumhuriyeti (AY. 95), Guatemala (AY. 168/1), Meksika (AY. 93/1, 2).

¹⁸⁰ Bkz.: İkinci Bölüm, III-A-1-d; Abdurrahman Tekin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasamanın Güçlendirilmesi: Sözlü Soru ile Yürütme ve Bürokrasiden İzahat İstenmesi”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 9, S. 2, 2022, s. 328.

¹⁸¹ İkinci Bölüm, III-A-1-d.

¹⁸² Bkz.: Taft, **Our Chief Magistrate and His Powers**, s. 31.

¹⁸³ Bkz.: Tekin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasamanın Güçlendirilmesi: Sözlü Soru ile Yürütme ve Bürokrasiden İzahat İstenmesi”, s. 318-329.

da ikiye ayrılmalıdır. İlk yöntem 2017 Anayasa değişikliği öncesinde uygulanan sözlü sorunun önceden yazılı olarak verilmesidir. İkinci yöntem ise Meclis'te hazır bulunan Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakana doğrudan spontane soruların yöneltilmesidir. Her iki yöntemde de sözlü soru sayısı, siyasi parti grupları arasında eşit olarak paylaştırılmalıdır.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Meclisin sözlü soru çağrısına cevap vermemesi, yani sözlü soruları cevaplamak için Meclis huzuruna çıkmaması durumunda Cumhurbaşkanı onları görevden alması tavsiyesinde bulunulabilir. Buna göre üst üste iki kere, Meclisin sözlü soru çağrısına cevap vermeyen ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan hakkında bağlayıcı olmayan güvensizlik oylaması yapılmalı ve oylamanın başarılı olması halinde Cumhurbaşkanı ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanı görevden alma tavsiyesinde bulunulmalıdır.¹⁸⁴ Böylece kabine üyelerinin sadece Cumhurbaşkanı olan siyasi sorumluluğu sürdürülebileceği gibi, Meclis huzuruna çıkarak sorulara cevap vermeyen ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanın görevden alınması için kamuoyu baskısı da oluşturulur.

Son olarak tekil kabine önerisinde, kabine üyesi olarak atanan milletvekilinin, milletvekilliğinin düşmesi gerekmektedir. Çünkü kabine üyelerinin aynı zamanda milletvekili olması, ancak anayasal olarak kolejyal bir kabinenin düzenlenmesi ve bu kabineye bazı alanlarda icrai karar alma yetkisi verilmesi durumunda işlevsellik arz edebilecektir. Yoksa kabinenin sadece danışma işlevine sahip olduğu ve bütün yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanında olduğu anayasal düzende, kabine üyelerinin, milletvekilliğinin devam etmesinin anlamı olmayacak ve kabine üyeleri, Cumhurbaşkanının işlemlerine karşı duramayacaklardır.

Tekil kabine önerisinde, yürütme yetkisinin yalnızca Cumhurbaşkanı verilmesi ve Cumhurbaşkanının dönemi boyunca uygulamış olduğu hükümet politikası ve yürütmeye ilişkin işlemlerinden dolayı halka hesap vermesi

¹⁸⁴ Benzer bir yöntem Paraguay Anayasasının 194/1. maddesinde düzenlenmiştir.

düşünülmektedir. Bundan dolayı kabine üyelerinin Cumhurbaşkanının işlemlerini karşı imzaları ile geçerli kılmasına ilişkin hükümler bu kabine yapısına uygun değildir.

Netice itibariyle Türkiye’de Anayasa değişikliği ile kabinenin anayasal dayanağa kavuşturulmasında, birinci önerimiz olan tekil yapıya sahip kabine önerisi örnek alınabileceği gibi, alt başlıktaki kolejyal yapıya sahip kabine önerisi de örnek alınabilir. Burada önemli olan nokta, kuvvetler arasındaki denge ve denetim araçlarının etkililiği ve yargı organlarının işlevini iyi bir şekilde yerine getirmesidir. Eğer tekil yapıya sahip kabine önerisi kabul edilirse kuvvetler arasındaki denge ve denetim aşağıda açıklanacağı üzere, bütçe, üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve uluslararası antlaşmalara ilişkin yasamanın denetiminin artırılması ile sağlanmalıdır.¹⁸⁵

2. Kolejyal Yapıya Sahip Kabine Önerisi

“*Kolejyal yapıya sahip kabine*”, Güney Amerika’daki bazı başkanlık sistemlerinde görülen ve başkanlık sisteminin genel unsurlarına ilişkin bazı istisnaların getirildiği, kabine yapısıdır.¹⁸⁶ Bu bağlamda “*kolejyal yapıya sahip kabine*”, kabine üyelerinin birer oy hakkına sahip olduğu, kabinenin yürütmeye ilişkin sınırlı alanlarda icrai karar alabildiği, kabine üyelerinin yasamaya karşı da siyasi sorumluluğunun bulunduğu ve yasama üyesi olduğu, kabine yapıları olarak tanımlanabilir.

Başkanlık sisteminde genel kural, yürütme yetkisinin tek başına başkana verilmesi olsa da Güney Amerika’daki bazı devletlerin anayasalarında başkan ile beraber, kabinenin de yürütmeye ilişkin sınırlı alanlarda icrai karar alma yetkisi düzenlenmiştir.¹⁸⁷ Türkiye’de de yürütmeye ilişkin sınırlı alanlardaki ve tahdidi olarak sayılan yetkiler, Anayasa değişikliğiyle kabineye verilebilir. Kabineye verilecek olan icrai yetkilerin sınırlı alanlarda olması ve Anayasa’da açıkça sayılması gerekmektedir. Çünkü başkanlık sisteminde kural olarak yürütme yetkisi, tek başına

¹⁸⁵ Bkz.: Üçüncü Bölüm, V-A-1-c.

¹⁸⁶ Bkz.: İkinci Bölüm, III-B-2; Birinci Bölüm, III-B-1, 2, 3, 4.

¹⁸⁷ Bkz.: Birinci Bölüm, III-B-4.

başkana ait olduğundan, sınırları belirsiz alanda kabineye icrai karar alma yetkisi verilmesi, başkanlık sisteminin ana unsurunun ihlal edilmesine neden olacaktır.

Kabineye verilen bu yetkilerin işlevsel olabilmesi için, kabine kolejyal bir yapıya sahip olmalıdır.¹⁸⁸ Yani Cumhurbaşkanı da dahil, bütün kabine üyelerinin birer oy hakkına sahip olması gerekmektedir. Buna göre, kabinede alınacak olan kararlar, yapılan oylama neticesinde alınmalı ve bu oylamalarda Cumhurbaşkanı da bir tane oy hakkına sahip olmalıdır. Buna ek olarak kabinede karar alımlarının nasıl olacağı da Anayasa’da açıkça düzenlenmelidir. Daha açık ifade ile kabinedeki karar alımlarının oy çokluğu ile alınması Anayasa’da hüküm altına alınmalıdır.¹⁸⁹ Böylece kolejyal kabine yapısı düzenlenerek yürütmeye ilişkin bazı kararların, Cumhurbaşkanının kararının aksine olacak şekilde, doğrudan kabine tarafından alınması mümkün olabilir.

Kabine üyelerinin, kabine oylamalarında Cumhurbaşkanının kararının aksine, karar alabilmesi, onların siyasi sorumluluğuna da etki edecektir. Başkanlık sistemlerinde genel kural, hükümet politikasının başkan tarafından belirlenmesi ve yürütmedeki diğer birimlerin bu politikaların uygulanmasını sağlamasıdır. Böylece başkan, uygulamış olduğu hükümet politikası nedeniyle siyasi olarak halka karşı sorumluyken kabine üyeleri, başkanın belirlemiş olduğu hükümet politikalarının uygulanması bağlamında siyasi olarak başkana karşı sorumludur. Oysa kolejyal kabine önerisinde, kabine üyeleri, Cumhurbaşkanının kararının aksine yürütmeye ilişkin icrai karar alabilme yetkisine kavuşmaktadır. Dolayısıyla kabine üyelerinin bu kararlarından dolayı da siyasi sorumluluğunun doğması gerekmektedir. Söz konusu kabine kararları, sadece Cumhurbaşkanı tarafından alınmadığı veya Cumhurbaşkanının iradesinin aksi yönünde alındığı için, kabine üyelerinin bu kararlardan dolayı, ayrıca yasama organına karşı da siyasi sorumluluğu bulunmalıdır. Böylece kabine üyelerinin, kabinede almış oldukları kararların hesabını vermesi ve kararlarının siyasi sorumluluğunu üstlenmesi mümkün olabilir.

¹⁸⁸ Kolektif ve kolejyallığın ayrımı için bkz.: Birinci Bölüm, III-A-2; Birinci Bölüm, III-B-2.

¹⁸⁹ Oy çokluğu ile kararların alınmasının nedeni, kabinede Cumhurbaşkanının kararının aksine, kararların alınabilmesi içindir.

Bu çerçevede kolejyal kabine önerisinin şu özelliklere sahip olması gerektiğini düşünmekteyiz. İlk olarak kolejyal kabine önerisinde, kabinenin, kuvvetler arasında denge ve denetim işlevi görmesi amaçlandığı ve yürütmeye ilişkin sınırlı alanlarda da olsa kabinenin icrai karar alma yetkisi olacağı için, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Meclisin onayı ile atanmalıdır. Bu bağlamda başkanlık sisteminin uygulandığı bazı devletlerde bakanların yasama onayı ile atanmasını,¹⁹⁰ “*ayrılmış kuvvetlerin yetki paylaşımı*” olarak tanımlamış ve bunların başkanlık sistemini, başka sisteme dönüştürmediğini ifade etmiştik.¹⁹¹ Dolayısıyla Türkiye’de de kolejyal kabine önerisinin kabul edilmesi durumunda, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların yasamanın onayı ile atanmasına ilişkin anayasal düzenlemeler, başkanlık sisteminin unsurlarını taşıyan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine de uygun olacaktır. Ayrıca kolejyal kabine önerisinde, kabine, icrai karar alma yetkisine de sahip olacağı için, kabine üyelerinin atanmasına ilişkin yasamanın onay yetkisi, kabine üyelerinin sadece kişisel özelliklerine ilişkin olmayacak, ayrıca siyasi ayniyette aranabilecektir. Böylece kabinenin oluşumu üzerinden yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim işlevi sağlanmış olacaktır.

İkinci olarak kolejyal kabine önerisinde, kabine üyelerinin kabinedeki oylama neticesinde icrai karar alabilmeleri, onların hem başkana hem de yasamaya karşı siyasi sorumluluğunu gerektirmektedir. Başkanlık sisteminde kabine üyelerini yasamaya karşı da sorumlu kılan mekanizma, gensoru önergesi ve güvensizlik oyudur. Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği ile başkanlık sisteminin unsurlarını taşıyan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiş ve parlamenter sisteme özgü gensoru ve güvensizlik oyu kaldırılmıştır.¹⁹² Bununla beraber, Güney Amerika’daki başkanlık sistemini kabul etmiş çoğu devletin anayasasında bakanların gensoru veya güvensizlik

¹⁹⁰ Birinci Bölüm, III-B-1.

¹⁹¹ İkinci Bölüm, III-A-1-a.

¹⁹² Türkiye’de 2017 Anayasa değişikliği öncesinde parlamenter sisteme uygun olarak gensoru önergesi ve güvensizlik oylaması Anayasanın 99. maddesinde düzenlenmişti. Buna göre Bakanlar Kurulu veya bir bakan hakkında gensoru önergesi, bir siyasi parti grubu veya en az yirmi milletvekili tarafından verilebilmekteydi. Gensoru önergesinin verilmesinden itibaren on gün içerisinde gündeme alınıp alınmayacağı görülmekteydi. Gensoru önergesinin gündeme alınmasına karar verildikten sonra, en az iki, en fazla yedi gün içerisinde güvensizlik oylaması yapılmaktaydı. Bakanlar Kurulu veya ilgili bakan hakkındaki güvensizlik oylamasının başarılı olması için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun güvensizlik oyu vermesi gerekmekteydi. Bkz.: Turhan, **Hükümet Sistemleri**, s. 142-143.

oyu yoluyla görevden alınmasına ilişkin hükümler bulunmaktadır.¹⁹³ Daha önce ifade ettiğimiz üzere, başkanlık sistemlerinde uygulanan gensoru ve güvensizlik oylamasını, “*ayrılmış kuvvetlerin yetki paylaşımı*” olarak tanımlamakta¹⁹⁴ ve bunların başkanlık sistemini, başka sisteme dönüştürmediği düşünmekteyiz.¹⁹⁵

Türkiye’de “*kolejyal yapıya sahip kabine önerisi*”nin kabul edilmesi durumunda, bağlayıcı gensoru ve güvensizlik oyu yeniden düzenlenmelidir. Bunun ilk nedeni, kabinenin icrai karar alması sebebiyle kabine üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen hükümet politikasına etki edebilecek olmasıdır. Kabine toplantılarında Cumhurbaşkanı da dahil, bütün kabine üyeleri birer oy hakkına sahip olacak ve kabineye verilen icrai karar alma yetkisinin kullanılması, kabinedeki oylama neticesinde mümkün olabilecektir. Dolayısıyla kolejyal kabine önerisinde, kabine üyeleri, Cumhurbaşkanının iradesine aykırı şekilde kabinede oy kullanabilecektir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin genel kurgusu başkanlık sistemlerinde olduğu gibi, yürütmenin tek başına Cumhurbaşkanına bırakılarak onun belirlemiş olduğu politika neticesinde halka hesap vermesidir. Cumhurbaşkanının belirlemiş olduğu hükümet politikasının aksine, kabinenin yürütmeye ilişkin sınırlı konularda karar alması durumunda, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde genel kural olan yürütme yetki ve görevinin tek başına Cumhurbaşkanına bırakılmasına istisna getirilmiş olacaktır. Dolayısıyla kabinede, Cumhurbaşkanının belirlemiş olduğu hükümet politikasına ve Cumhurbaşkanının iradesinin aksine alınan kararlar, sadece Cumhurbaşkanının halka karşı siyasi sorumluluğuna neden olmamalı, kabine toplantısında oy kullanan kabine üyelerinin siyasi sorumluluğunu doğurmalıdır. Bu bağlamda kolejyal kabine önerisinde, kabine üyeleri, sınırlı alanlarda da olsa hükümetin politikasına etki edebilecekleri için meclise karşı da sorumlu olmalıdır. Bunun için gensoru önergesi ve güvensizlik oyu düzenlenmelidir.

Kolejyal kabine önerisinde gensoru ve güvensizlik oylamasının düzenlenmesinin ikinci nedeni, kuvvetler arasındaki denge ve denetim işlevinin kabine

¹⁹³ Birinci Bölüm, III-B-3.

¹⁹⁴ İkinci Bölüm, III-A-1-a.

¹⁹⁵ Birinci Bölüm, III-B-3.

üzerinden sağlanmasının amaçlanmasıdır. Daha önce ifade edildiği üzere, başkanın yürütme üzerindeki gücünün sınırlandırarak kuvvetler arasında etkileşimin sağlanması için Güney Amerika'daki devletlerin çoğunluğunun anayasasında gensoru ve güvensizlik oyu düzenlenmişti.¹⁹⁶ Türkiye'de de kolejyal kabine önerisinin kabul edilmesi durumunda, gensoru ve güvensizlik oyunun yeniden düzenlenmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

Üçüncü olarak tekil kabine önerisindeki aynı gerekçeler ile kolejyal kabine önerisinde de Meclisin sözlü soru yetkisinin bulunması gerektiğini düşünmekteyiz. Bununla birlikte, kolejyal kabine önerisinde Meclis üyeleri sözlü sorularına ilişkin memnun edici cevap alamadığı veya ilgili kabine üyesi, Meclisin çağrısına cevap vermediği takdirde bağlayıcı gensoru ve güvensizlik oyu yolu ile ilgili kabine üyesinin doğrudan Meclis tarafından görevden alınması düzenlenebilir.

Son olarak kolejyal kabine önerisinde, kabine üyelerinin Cumhurbaşkanının oyunun aksine oy kullanabilmesi için bazı güvencelere sahip olması gerekmektedir. Bu güvencelerinden biri de TBMM üyeleri arasından bakan olarak atanan kişinin, üyeliğinin askıya alınması ve bakanlık görevinin sona ermesi ile tekrardan TBMM üyesi olabilmesidir.

Türkiye'de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uygun olarak bakanların TBMM üyesi olması, 2017 Anayasa değişikliği ile kaldırılmıştır.¹⁹⁷ Bakanların yasamada görev almaması, başkanlık sistemlerinin tali unsurlarından biri olarak gösterilmektedir.¹⁹⁸ Dolayısıyla Türkiye'deki bu düzenlemelerin yerinde olduğu ifade edilebilir. Ancak Güney Amerika başkanlık sistemlerinin çoğunluğunda yasama üyelerinin bakan olarak atanması durumunda, yasama üyeliklerinin askıya alınacağı ve bakanlık görevlerinin bitmesiyle yasama üyeliklerine geri döneceklerine ilişkin

¹⁹⁶ Birinci Bölüm, III-B-3.

¹⁹⁷ 2017 Anayasa değişikliğinden önce, parlamenter sisteme uygun olarak karşı imza kuralı Anayasanın 105/1. maddesinde düzenlenmişti. Buna göre, “Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur” hükmü yer almaktaydı. Yine 2017 Anayasa değişikliğinden önce, Anayasanın 109/3. maddesinde aksi belirtilmediği için, bakan olarak atanan TBMM üyelerinin, üyeliği devam etmekteydi.

¹⁹⁸ Ayhan Döner, **Anayasa Hukuku (Genel Esasları)**, Ankara, Yetkin, 2023, s. 275.

anayasal hükümler yer almaktadır.¹⁹⁹ Türkiye’de de kolejyal kabine önerisinin kabul edilmesi durumunda, TBMM üyeleri içerisinde atanan bakanların, üyeliklerinin bakanlık süreci boyunca askıya alınmasına ilişkin hükümler getirilmelidir. Böylece bakanlık görevinden ayrılrsa bile, parlamento üyeliğinin devam edeceğini düşünen bakanların kabine toplantılarında Cumhurbaşkanının oyunun aksi yönünde oy kullanması veya Cumhurbaşkanının kararlarına muhalefet edebilmesi, tekil kabine önerisine göre daha rahat olabilecektir.

Netice itibariyle “*tekil yapıya sahip kabine önerisi*”nde, yürütme yetki ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına verilerek uygulanan hükümet politikalarından dolayı Cumhurbaşkanının tutarlı şekilde siyasi sorumluluğuna gidilmesi ve halka hesap vermesi amaçlanırken, “*kolejyal yapıya sahip kabine önerisi*”nde, yürütmeye ilişkin sınırlı alanlardaki yetkilerin, kolejyal yapıya sahip kabineye verilmesi ve parlamenter sisteme özgü mekanizmalarında getirilmesi ile yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim işlevinin kabine üzerinden de sağlanması amaçlanmaktadır.

C. Kabinenin Kanun veya CBK ile Düzenlenip Düzenlenemeyeceği

Anayasa değişikliğinin zorluğu ve yasama organında Anayasa değişikliğine ilişkin konsensüs oluşturma uzun zaman alacağı göz önünde bulundurulduğunda, Anayasa değişikliği yapılana kadar, kabine, kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile hukuki dayanağa kavuşturulmalıdır.²⁰⁰ Kanun veya CBK ile Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin düzenlenmesi durumunda Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarına ilişkin anayasal teamülün kendiliğinden son bulacağı kabul edilmelidir. Bu bağlamda aşağıdaki başlıklarda kanun veya CBK ile kabineye ilişkin nasıl bir düzenleme yapılabileceği tartışılacaktır.

1. Kabinenin Kanun ile Düzenlenip Düzenlenemeyeceği

¹⁹⁹ Bkz.: İkinci Bölüm, III-A-1-c.

²⁰⁰ Bkz.: Gözler, “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” Var mı Böyle Bir Şey”.

Yasama yetkisinin genelliği ve asliliği ilkesi bağlamında kabinenin kanun ile düzenlenebileceği söylenebilir.²⁰¹ Bununla birlikte, 2017 Anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanına CBK çıkarma yetkisi verilmiştir. Anayasanın 104/17. maddesindeki sınırlamalara bağlı kalınması şartıyla yürütmeye ilişkin konuların doğrudan doğruya CBK ile düzenlenmesi hüküm altına alınmıştır. Anayasa’da CBK’ların düzenlenmesine ilişkin 104/17. maddesi haricinde, dört alanın daha CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilmiştir.²⁰²

Öğretide ilgili hükümlerden yola çıkılarak CBK’ların mahfuz alanının olduğu ve Anayasa’da CBK ile özel olarak düzenleneceği hüküm altına alınan konularla ilgili, kanuni düzenleme yapılamayacağı ileri sürülmektedir.²⁰³ Buna ek olarak Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı teşkilatını düzenleyen CBK’ları, Anayasanın 106/11. maddesi çerçevesinde değerlendirmektedir.²⁰⁴ Bu bağlamda münhasır CBK alanının kabul edilmesi durumunda, kabinenin, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı içerisinde yer alması nedeniyle kanun ile düzenlenemeyeceği ileri sürülebilir.

Ancak CBK’ların mahfuz alanı olmadığı görüşü de öğretide önemli bir yer tutmakta ve hatta Anayasa Mahkemesinin eğilimi²⁰⁵ doğrultusunda hâkim görüş

²⁰¹ Yasama yetkisinin genelliği, kanun koyucunun, Anayasaya aykırı olmamak şartıyla istediği her konuda kanun yapabilmesidir. Yasama yetkisinin asliliği ise herhangi düzenleyici işleme gerek kalmadan bir konunun doğrudan doğruya kanunla düzenlenebilmesidir. Bkz. Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 213-214.

²⁰² -Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. (104/9)

- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. (106/11)

- Devlet Denetleme Kurulunun isleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. (108/4)

- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir. (118/11)

²⁰³ Bkz.: Abdurrahman Eren, “Anayasa Mahkemesi’nin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, **Anayasa Yargısı**, C. 36, S. 1, 2019, s. 43; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 373; Melikşah Yasin, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, **Anayasa Yargısı**, C. 36, S. 1, 2019, s. 318; Yavuz Atar, “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, **Anayasa Yargısı**, C. 36, S. 1, 2019, s. 257; Özen Ülgen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri”, **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 69, 2018/1, s. 17.

²⁰⁴ AYM, E. 2019/71, K. 2020/82, K.T. 30/12/2020 § 27.

²⁰⁵ Anayasa Mahkemesi, “Anayasa’da olağan dönemde CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konuların Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında CBK’lar için öngörülen sınırlamalara tabi olmayacağına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Dolayısıyla Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasında CBK’lar için getirilen sınırlamalar, Anayasa’da CBK ile

olmaya yaklaşmaktadır.²⁰⁶ CBK'ların mahfuz alanı olmadığı görüşünü savunanlardan biri de Özbudun'dur. Özbudun, yasama yetkisinin genelliği ilkesinin, Anayasa'da benimsenmeye devam edildiğini ve CBK'nın mahfuz alanını oluşturduğu iddia edilen maddelerde, “*ancak*” veya “*münhasıran*” gibi ifadelerin yer almadığını belirterek CBK'ların mahfuz alanının olmadığı ifade etmiştir.²⁰⁷ Benzer şekilde Yelken, yasama yetkisinin genelliği ilkesi çerçevesinde, CBK yönünden özel olarak belirtilen hükümlere ilişkin kanuni düzenleme yapılabileceğini belirttikten sonra, CBK'ların Anayasaya aykırılığı incelendiği kararlardan çıkarımda bulunarak Anayasa Mahkemesinin mahfuz alanı kabul etmeme eğiliminde olduğunu söylemiştir.²⁰⁸ Bu bağlamda çalışmada da yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereği, CBK'ların mahfuz alanı olmadığı kabul edilmektedir. Bu kabul ile beraber, kabinenin kanun ile düzenlenmesine ilişkin engel, ilgili hükmün Anayasaya aykırılığı olacaktır.

Kanun ile düzenlenen kabinenin Anayasaya aykırı olmaması için nasıl bir düzenleme yapılmalıdır? Kabinenin danışma işlevinin ihtiyari veya zorunlu olmasına göre Anayasaya aykırılığı incelenebilir. İlk olarak kabinenin ihtiyari danışma işlevini yerine getirmesinin kanun ile düzenlenmesi, Anayasaya aykırı olmayacaktır. Böyle bir kanuni düzenleme ile Cumhurbaşkanı, istediği zaman kabinesini toplayacak, kabinede tartışılacak konuları kendisi belirleyecek ve kabinenin kararları da tavsiye niteliğinde olacaktır. Yani kabinenin toplanması ve politika tavsiyesinde bulunması Cumhurbaşkanının iradesine bağlı olacaktır.

düzenleneceği özel olarak belirtilen konular için de geçerlidir” diyerek CBK'lara ilişkin münhasır alanı kabul etmeme eğiliminde olduğunu ipuçlarını vermektedir. İlgili kararlar için bkz.: AYM, E.2019/31, K.2020/5, 23/1/2020, § 25; AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, K.T. 11/10/2023, § 11.

²⁰⁶ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 253-254; M. Artuk Arıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2017/3, s. 41-46; Abdullah Sezer, “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]”, **Anayasa Yargısı**, C. 36, S. 1, 2019, s. 376-378; Hasan Tahsin Fendoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı mıdır?”, **Ankara Barosu Dergisi**, C. 77, S. 3, 2019, s. 284-285; Ali D. Ulusoy, **Türk İdare Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin, s. 326-328; Merih Öden, **Türk Anayasa Yargısında Norm Denetimi**, Ankara, Yetkin, 2023, s. 304; Osman Can, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, **Anayasa Yargısı**, C. 37, S. 1, 2020, s. 150-157; Hamit Yelken, **Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi**, Ankara, Seçkin, 2022, s. 150-174.

²⁰⁷ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 253.

²⁰⁸ Yelken, **Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi**, s. 174-178.

İkinci olarak zorunlu danışma işlevine sahip kabinenin kanun ile düzenlenmesinin Anayasaya aykırı olacağı söylenebilir. Daha açık bir ifadeyle Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin alacağı kararlar öncesinde, kabineye danışmasının zorunlu tutulduğu bütün kabine yapıları Anayasa aykırıdır. Çünkü 2017 Anayasa değişikliğiyle yürütme yetki ve görevi yalnızca Cumhurbaşkanına verilmiş ve Anayasa’da Cumhurbaşkanının bu yetkisini başka bir kişi, birim, kurul veya organ ile beraber kullanacağı ya da bu yetkisini kullanmadan önce bunlara danışacağı düzenlenmemiştir. Bu bağlamda yasama organı, kanun çıkarma bakımından geniş takdir yetkisine sahip olsa da kanunun konusunun Anayasaya aykırı olmaması gerekmektedir. Dolayısıyla Anayasanın açık hükmü gereği, Cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullanmadan önce kabineye danışmasının zorunlu tutulduğu bütün durumlar Anayasaya aykırılık oluşturacaktır.

2. Kabinenin CBK ile Düzenlenip Düzenlenemeyeceği

Cumhurbaşkanının CBK çıkarma yetkisi, Anayasanın çeşitli maddelerinde dağınık olarak düzenlenmiştir. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi, CBK’lara ilişkin Anayasaya ayırıklık iddialarını, Anayasanın 104/17. maddesindeki genel hükme göre değerlendirmektedir. Bu çerçevede kabinenin, CBK ile düzenlenip düzenlenemeyeceğinin incelenmesi, Anayasa Mahkemesinin benimsemiş olduğu yönetime göre yapılacaktır.²⁰⁹

İlk olarak kabinenin yürütmeye ilişkin konular kapsamında değerlendirileceği açıktır. İkinci olarak kabinenin, temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevlerle ilgisi bulunmamaktadır. Üçüncü olarak münhasır kanun alanı bakımından değerlendirme yapılmalıdır.²¹⁰ Kabine,

²⁰⁹ Bkz.: İsmail Köküarı, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi ile İçerik Yönünden Anayasaya Uygunluk Denetiminin Farkları”, **ERÜHFD**, C. XVI, S. 1, 2021.

²¹⁰ “Anayasa Mahkemesinin önceki içtihadına göre Anayasa’da “emredici” ya da “yasaklayıcı” bir hüküm olmadıkça “kanunla düzenlenir” denilen konular, kanuna denk hukuki güce sahip KHK ile düzenlenebilir. Mahkeme’ye göre, Anayasa’da “kanunla düzenlenir” ibaresi KHK’lar bakımından tek başına münhasır yetki oluşturmaz. Bu nedenle Anayasa Mahkemesi, inhisar ibarelerden yola çıkarak (ancak, sadece, yalnız vb.) “emredici” ya da “yasaklayıcı hükümleri” KHK bakımından münhasır kanun alanı kabul etmiştir. Kanunların altında olan idarenin diğer düzenleyici işlemleri (yönetmelik vb.) için ise “kanuna atıf yapılan her hükmü” münhasır kanun alanı saymıştır. CBK’lar kanunun altında olduğundan, Anayasa’da kanunla düzenleme öngören her konu münhasır kanun alanı haline gelmiştir”. Bkz.: Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 929.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer alan bir birimdir. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı ise genel idare içerisinde yer almaktadır. Genel idareye ilişkin düzenlemeler, Anayasanın 123/1. maddesinde yer alan “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” hükmü kapsamında değerlendirilmelidir. Anayasa Mahkemesinin münhasır kanun alanı içtihadına göre,²¹¹ Anayasanın 123/1. maddesi bağlamında kabine, münhasır kanun alanı içerisinde yer almaktadır. Dolayısıyla Anayasanın 104/17. maddesinin üçüncü cümlesi çerçevesinde kabinenin CBK ile düzenlenemeyeceği ileri sürülebilir. Ancak Anayasa Mahkemesi, E. 2019/71, K. 2020/82 kararında Cumhurbaşkanlığı teşkilatının, Anayasanın 106/11. maddesindeki özel hükme göre CBK ile düzenlenebileceğine karar vermiştir.²¹²

Anayasa Mahkemesi, ilgili kararında ve sonraki kararlarında “*CBK’lar ile bakanlıkların kurulmasını, kaldırılmasını, görevleri ve yetkilerini, teşkilat yapısını düzenleyebilme yetkisini haiz Cumhurbaşkanı’nın, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı ile Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşların da kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısını CBK ile düzenleyebileceği evleviyetle kabul edilmelidir*”²¹³ diyerek Anayasanın 106/11. maddesinin kapsamını geniş yorumlamıştır.²¹⁴ Böylece Cumhurbaşkanlığı teşkilatının içerisinde yer alan kabine, Anayasanın 106/11. maddesindeki özel hüküm gereği CBK ile düzenlenebilir.

a. CBK ile Kabineye İcrai Karar Alma Yetkisi Verilebilir mi?

²¹¹ AYM, E. 2016/150, K. 2017/179, K.T. 28/12/2017, § 57; AYM, E. 2016/139, K. 2016/188, K.T. 14/12/2016, § 9; AYM, E. 2018/125, K. 2020/4, K. T. 22/1/2020, § 11; AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, K.T. 25/6/2020, § 11; AYM, E. 2018/124, K. 2020/56, K. T. 15/10/2020, § 11; AYM, E. 2021/88, K. 2021/105, K. T. 30/12/2021, § 11; AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, K.T. 11/6/2020, § 24.

²¹² AYM, E. 2019/71, K. 2020/82.

²¹³ Bu paragrafın devamında Mahkeme, “*Cumhurbaşkanı’nın Anayasa’nın 106. maddesinin on birinci fıkrasına göre bakanlık bünyesinde kurarak teşkilatını düzenleyebileceği bir kurumu tercihen Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum veya kuruluş olarak kurması hâlinde ilgili kurum ve kuruluş için Anayasa’nın 123. maddesinde belirtilen sınırlardan dolayı CBK ile düzenleme yapamayacağının kabulü Anayasa’nın genel sistematığına ve bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması konusunda CBK çıkarma yetkisi tanıyan anayasal hükmün amacına aykırı olacaktır*” şeklinde paragrafı tamamlamıştır. AYM, E. 2019/71, K. 2020/82, § 27.

²¹⁴ AYM, E. 2019/71, K. 2020/82, § 27; AYM, E. 2018/134, K. 2021/13, K.T. 3/3/2021, § 27-31; AYM, E. 2018/127, K. 2021/18, K.T. 18/3/2021, § 41, 42, 43; AYM, E. 2018/133, K. 2021/70, K.T. 13/10/2021, § 23; AYM, E. 2020/8, K. 2021/25, K.T. 31/3/2021, § 21, 22.

Anayasa’da yürütme yetki ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı, Anayasa ile kendisine verilen yetkileri tek başına kullanabileceği gibi, bu yetkilerini astında bulunan kişi, birim veya organa devredebilir. Yetki devrinin kanun veya CBK’da düzenlenmiş olması gerekmektedir.²¹⁵ Örneğin, 1 No’lu CBK’nın 1/3. maddesinde “*Cumhurbaşkanı, yetkilerinden bir kısmını gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak belirterek astlarına devredebilir. Ancak devrettiği yetkiyi, gerek gördüğünde kendisi de doğrudan kullanabilir*” hükmüyle Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini astlarına devredebileceği açıkça düzenlenmiştir. Bu bağlamda CBK’lar, Cumhurbaşkanının bazı yetkilerini astlarına devretmesini düzenleyebilecek en önemli hukuki araçlardır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, bazı yetkilerini CBK ile kabineye devredebilir.

Burada önemli olan husus, Cumhurbaşkanının sahip olduğu hangi yetkileri kabinesine devredebileceğidir. Mesela, Cumhurbaşkanı, CBK ile üyelerinin salt çoğunluğuyla karar alabilen kolejyal bir kabine oluşturup, bu kabineye CBK çıkarma, üst düzey kamu görevlilerini atama gibi, Anayasa’da kendisine verilen yetkileri devredebilir mi? Buna vereceğimiz cevap hayırdır. Anayasa’da münhasıran Cumhurbaşkanına verilen yetkilerin, yine Anayasa’da aksi belirtilmedikçe, yani istisna hükmü getirilmedikçe CBK ile başka bir makam veya birime devri mümkün değildir.²¹⁶ Anayasanın 104. maddesi ve diğer maddelerinde münhasıran Cumhurbaşkanına verilen yetkilerin devri anayasal düzenleme ile mümkün olabilir.

Anayasa Mahkemesi de CBK’lara ilişkin vermiş olduğu kararlarında münhasıran Cumhurbaşkanına verilen yetkilerin başka bir makama devredilemeyeceğine hükmetmiştir. Örneğin, Anayasa Mahkemesi, CBK’ları ilk defa şekil bakımından incelemiş olduğu kararında, “*CBK çıkarma yetkisinin bizzat Cumhurbaşkanı’na ait ve tek başına kullanılması gereken bir yetki olduğu dolayısıyla CBK’nın Cumhurbaşkanı dışında bir mercinin teklif, onay gibi herhangi bir işlemi ya da katılımını gerekli kılmayan, Cumhurbaşkanının asli düzenleyici nitelikteki bir*

²¹⁵ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, 25. Baskı, Bursa, Ekin, s. 281; Ulusoy, **Türk İdare Hukuku**, s. 411.

²¹⁶ Bkz.: Gözde Ülker, **İdari İşlemin Yetki Unsuru**, Ankara, Yetkin, 2022, s. 235-240.

işlemi olduğu”na karar vermiştir.²¹⁷ Bu bağlamda Anayasa Mahkemesine göre, CBK çıkarma yetkisi, münhasıran Cumhurbaşkanına ait olduğundan, bu yetki başka bir birim veya makama devredilemeyecek ya da Cumhurbaşkanı bu yetkisini başka bir birim veya makam ile beraber kullanamayacaktır.

Anayasa Mahkemesinin bir diğer kararı, üst kademe kamu görevlilerinin atanmasının, Cumhurbaşkanından başka bir makama devredilmesine ilişkin 3 No’lu CBK’nın 2/2. maddesinin cümlesinde yer alan “... (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile ...” ibaresinin, iptaline karar vermesidir.²¹⁸ Anayasa Mahkemesine göre, Anayasanın 104/9. maddesinde üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına verildiğinden, üst kademe kamu yöneticilerinin atanması, başka bir makamın onayına tabi tutulamayacak veya başka bir makamın teklifine bağlanamayacaktır.²¹⁹ Yani Anayasanın 104/9. maddesinde münhasıran Cumhurbaşkanına verilen üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisinin başka bir makama devri mümkün değildir.

Tekrardan ana sorumuza gelirse Cumhurbaşkanının hangi yetkilerini Cumhurbaşkanlığı Kabinesine devredebilir? Cumhurbaşkanının yasama ve yargıyla ilgili yetkileri ile Anayasa ve kanunlarda münhasıran kendisine verilen yetkiler haricindeki diğer idari nitelikte olan yetkilerini kabineye devredilebileceği söylenebilir.²²⁰ Ancak idari nitelikteki yetkilerin kabineye devredilmesi, işlevsellik tartışmasına neden olabilecektir. Yani kabine, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların bir araya gelmesi ile oluşan ve hükümetin genel siyasetinin görüşüldüğü bir birim/kurul olduğu için, ona sadece idari nitelikteki yetkilerin devredilmesinin bir anlamı olmayacaktır.

Netice itibarıyla CBK ile hukuki dayanağa kavuşturulabilecek olan kabineye icrai nitelikte idari yetkilerin verilmesi mümkün olmakla beraber, kabine üyelerinin merkezi idare hiyerarşisinin en üst makamlarında yer almaları hasebiyle verilen yetkilerin yeterli ve efektif olmayacağı söylenebilir. Dolayısıyla CBK ile hukuki

²¹⁷ AYM, E. 2022/98, K. 2022/157, K.T. 13/12/2022, § 9.

²¹⁸ AYM, E. 2018/120, K. 2023/171.

²¹⁹ AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, § 45.

²²⁰ Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 139.

dayanağa kavuşturulabilecek kabineye icrai nitelikteki yetkilerden ziyade, danışma, koordinasyon ve bakanlıklar arasındaki uyum işlevinin sağlanabileceği yetkilerin verilmesi yerinde olur.

b. CBK ile Kolejyal Bir Kabine Düzenlenebilir mi?

Parlamente ve yarı başkanlık sistemlerinde kabineler, kolektif ve kolejyal özellik göstermekteyken ²²¹ başkanlık sistemlerindeki kabineler, tekil özelliğe sahiptir. ²²² Bununla birlikte, başkanlık sistemiyle yönetilen Uruguay, Peru ve Honduras Anayasalarında kolejyal özelliğe sahip kabineler düzenlenmiştir.²²³

Türkiye’de de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile parlamente sistemden başkanlık sistemine geçilmiştir. Ancak eski sistemde Bakanlar Kurulunun oy birliği ile karar almasından yola çıkılarak kolejyal özellik gösteren mekanizmalara geri dönülmesi yönünde açıklamalar yapılmaktadır. Özellikle 2023 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden önce, bazı parti başkanları, kolejyal bir organ kurarak Cumhurbaşkanının uygulayacağı hükümet politikasına karar vermeden önce, bu organın oybirliği ile onayının alınacağına ilişkin beyanatlarda bulunmuşlardır.²²⁴

Mevcut Anayasa hükümlerine göre, CBK ile böyle bir düzenleme yapılabilir mi? Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Anayasanın 8. maddesinde yürütme yetki ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Yine Anayasanın 104/1. maddesinde yürütme yetkisinin münhasıran Cumhurbaşkanına ait olduğu açıkça ifade edilmiştir. Yani 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanı sistem içerisinde hem devletin hem de hükümetin başı olarak konumlandırılmıştır. Bu çerçevede, hükümet politikasının belirlenmesi ve uygulanmasına karar verme yetkisi, yalnızca Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanının bu yetkisinin Anayasa haricinde, kanun, CBK ve diğer düzenleyici işlemler ile sınırlandırılması, bu yetkinin başka bir

²²¹ Birinci Bölüm, III-A-2.

²²² Birinci Bölüm, III-B-2.

²²³ Birinci Bölüm, III-B-2; İkinci Bölüm, III-B-2.

²²⁴ <https://www.takvim.com.tr/guncel/2023/01/07/bir-itiraf-da-ali-babacandan-cumhurbaskani-karar-almadan-once-6-liderin-rizasini-alacak-onerdikleri-sistemi-yandaslari-bile-anlamadi>, (Çevrimiçi: 1/1/2024)

organa devredilmesi veya başka bir kişi, organ ya da makam ile beraber kullanılmasına ilişkin düzenleme yapılması Anayasa aykırı olacaktır.

Peki mevcut Anayasa hükümlerine göre, CBK ile kolejyal özelliğe sahip kabine düzenlenebilir mi? CBK ile kolejyal kabine yapısının düzenlenmesi, işlevsel olmayacağı gibi, Anayasaya da aykırı olacaktır. İlk olarak CBK ile kabineye, Anayasa ve kanunlarda münhasıran Cumhurbaşkanına verilmeyen idari nitelikteki yetkiler devredilebilecektir. Bu bağlamda Anayasa’da münhasıran Cumhurbaşkanına verilmiş olan önemli yetkiler göz önünde bulundurulduğunda, CBK ile idari nitelikteki yetkilerin kolejyal kabineye bırakılmasının bir anlamı olmayacaktır. Çünkü Cumhurbaşkanı, devletin ve hükümetin başı olarak Anayasa’da münhasıran kendisine verilen önemli yetkilerini tek başına kullanmaya devam edecektir.

İkinci olarak CBK ile düzenlenmiş olan kolejyal kabine yapısı da Anayasaya aykırı olacaktır. Farz edelim ki CBK ile kolejyal bir kabine düzenlenmiş ve kabinedeki karar alımları için üyelerinin salt çoğunluğunun onayı aranmış olsun. Kabinede idari bir konuya ilişkin yapılan oylamada Cumhurbaşkanının çoğunluğun görüşüne muhalif olması durumunda ilgili kararın geçerliliği ne olacaktır? Yani Cumhurbaşkanının muhalefetine rağmen ilgili kabine kararı geçerli olabilecek midir? Dahası kabine üyeleri Cumhurbaşkanının oyunun aksi yönünde oy kullanabilecek midir? Mevcut anayasal hükümler Cumhurbaşkanını merkezi idarenin en üst hiyerarşisinde konumlandırmıştır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar da Cumhurbaşkanının hiyerarşisi altında ve onun astı konumundadır. Dolayısıyla Anayasa’da aksi belirtilmedikçe, Cumhurbaşkanının hiyerarşisine aykırı karar almaları mümkün gözükmemektedir. CBK ile yapılacak böyle bir düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülebilir.

III. CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİNİN OLUŞUMU

A. Cumhurbaşkanı

1. Nitelikleri

Cumhurbaşkanı, diğer başkanlık sistemlerinde olduğu gibi, sistem içerisinde eşsiz bir konuma sahiptir. Cumhurbaşkanının doğrudan halkın %50+1 oyu ile seçilmesi ve yürütme yetki ve görevini tek başına elinde bulundurması, onun eşsiz konumunun temel dayanağıdır. Böyle önemli bir konuma sahip olan Cumhurbaşkanının diğer başkanlık sistemlerinde görüldüğü üzere,²²⁵ bazı niteliklere sahip olması aranmaktadır. Bu çerçevede Anayasanın 101/1. maddesinde Cumhurbaşkanı olmak için sahip olunması gereken nitelikler düzenlenmiştir. Bu nitelikler incelendiğinde diğer başkanlık sistemlerinde öne çıkan yaş ve vatandaşlığın Türkiye’de de Cumhurbaşkanı olabilmek için gerekli nitelikler arasında sayıldığı görülmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı olabilmek için, Türk vatandaşı olmak ve kırık yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir. Ancak Türkiye’de vatandaşlık aranmakla birlikte, belli bir süre ülkede ikamet etme şartı aranmamaktadır. Özellikle Türk vatandaşlığının sonradan kazanılması da düşünülerek Cumhurbaşkanı olma nitelikleri arasında belirli süre ülkede ikamet etme şartının da getirilmesi yerinde bir düzenleme olabilir. Cumhurbaşkanı olabilmek için aranan diğer nitelikler ise yükseköğrenim yapma ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaktır.²²⁶

2. Seçimi

Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelmektedir. Bununla beraber, yukarıdaki niteliklere sahip olan herkes Cumhurbaşkanlığına aday olamamaktadır. Çünkü Anayasanın 101/3. maddesinde Cumhurbaşkanlığına siyasi parti grupları, tek başına veya birlikte yüzde beş oy almış siyasi partiler ya da yüzbin seçmen tarafından aday gösterileceği düzenlenmiştir.²²⁷

Cumhurbaşkanı adayları belirlendikten sonra, onların halk tarafından seçilmesine sıra gelmektedir. Türkiye’de Cumhurbaşkanının seçimi, salt çoğunluk sistemine göre yapılmaktadır. Yani Cumhurbaşkanı seçilebilmek için seçmenlerin

²²⁵ İkinci Bölüm, I-A-1.

²²⁶ “Yürütme organının tek kişiden oluştuğu bir hükümet sisteminde cumhurbaşkanı seçilmenin bu koşullara bağlanmasının, seçkinin bir siyaset anlayışının işareti olduğu ve seçilme hakkını gerekli olmayan ve ölçüsüz biçimde sınırladığı söylenebilir”. Bkz.: Selin Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, 2016, s. 51-52.

²²⁷ Merve Ünal Açıkgöz, *2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi*, Ankara, Adalet, 2021, s. 141.

yüzde ellisinden bir fazlasının geçerli oyu alınmalıdır. Bu bağlamda Türkiye’de iki türlü seçim sistemi benimsenmiştir. İlk turda hiçbir aday seçmenlerin geçerli oyunun salt çoğunluğunu alamazsa en fazla oy alan iki aday arasında ikinci tur seçimi yapılacaktır. İkinci turda seçmenlerin geçerli oylarının çoğunluğunu elde eden aday Cumhurbaşkanı seçilecektir.²²⁸

İkinci tur seçimlerinde adaylardan bazılarının çeşitli nedenlerle seçimlere katılmaması ihtimali de Anayasa’da düzenlenmiştir. Buna göre ikinci tur seçimlerine katılamayan adayın yerine, ilk turda alınan oy sayısına göre sıradaki adaylardan biri ikame edilecektir. Ancak aday ikamesi, ilk tur seçiminin geçici sonuçlarının ilan edildiği günün ertesi günü saat 17:00’ye kadar yapılmalıdır. Bu vakte kadar ikame durumu söz konusu olmazsa ikinci oylama tek aday üzerinden referandum şeklinde yapılır. Tek aday üzerinden yapılan oylamada kullanılan geçerli oyların salt çoğunluğunun elde edilememesi halinde seçimlerin yenilenmesine karar verilir.

Görüldüğü üzere, Türkiye’de de başkanlık sistemlerinin çoğunluğunda olduğu gibi,²²⁹ Cumhurbaşkanının seçilmesinde salt çoğunluk sistemi kabul edilerek ilk tur oylamasının sonucuna göre, ikinci tur oylamasının yapılması düzenlenmiştir.²³⁰ Cumhurbaşkanının bu seçim sistemi, küçük partilerin sistemde etkili olması nedeniyle eleştirilmektedir. Cumhurbaşkanının seçim yönteminin değiştirilerek basit çoğunluk sisteminin getirilmesi ve ilk turda en çok oyu alan adayın Cumhurbaşkanı seçilmesi önerilmektedir. Ancak Cumhurbaşkanı seçiminde basit çoğunluk sisteminin tercih edilmesi, seçimlerden önce küçük partiler ile seçim ittifaklarının yapılmasının önüne geçemeyebileceği gibi, Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkileri kullanmasının meşruiyetinin tartışılmasına da neden olabilir.

Cumhurbaşkanı seçiminde basit çoğunluk sistemi tercih edilmesi durumunda siyasi partiler ve onların destekledikleri Cumhurbaşkanı adayları, seçimleri riske atmak istemeyecek ve seçmenler de aynı bilinçle hareket edebilecektir. Dolayısıyla küçük partiler ile yapılan seçim ittifaklarının sürdürülebileceği söylenebilir. Ayrıca

²²⁸ Karşılaştırmalı örnekler için Bkz.: İkinci Bölüm, I-A-2.

²²⁹ İkinci Bölüm, I-A-2.

²³⁰ Cumhurbaşkanı seçimlerinde ikinci tur oylaması ilk defa 28 Mayıs 2023 seçimlerinde iki aday arasında yapılmıştır.

küçük partilerin beş yılda bir yapılan seçimlerde, seçim ittifakları içerisinde yer alarak kendilerini göstermeleri de demokrasinin gelişmesine ve siyasette farklı alternatiflerin düşünülmesine katkı sağlayabilmektedir.

Cumhurbaşkanı seçiminde basit çoğunluk sisteminin tercih edilmesi, Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkiler bakımından da değerlendirilebilir. Buna göre cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yürütme yetki ve görevi, tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı sahip olduğu önemli yetkileri tek başına kullanmakta ve yasamanın bu yetkiler üzerindeki denetimi de yetersiz kalmaktadır. Bundan dolayı Cumhurbaşkanının göreve gelirken en azından belli bir oy oranına sahip olması, kullandığı yetkiler bakımından meşruiyet tartışmasını engelleyebilecektir. Gerçi Meclisin ve Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme yetkisinin olması, meşruiyet bakımından Cumhurbaşkanının basit çoğunluk sistemi ile seçilmesini destekleyebilecek argüman sunmaktadır. Buna göre Meclis, seçimlerin yenilenmesi kararı alarak meşruiyeti tartışma konusu olan Cumhurbaşkanının halka hesap vermesini sağlayabilir.

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının salt çoğunluk sistemi ile seçilmesinin ideolojik ılımlaştırmayı sağlaması²³¹ da göz önünde bulundurarak mevcut sistemin devam ettirilmesi gerektiğini düşünmekteyiz.²³² Çünkü salt çoğunluk sisteminde Cumhurbaşkanı, yüzde elli artı biri geçmek için toplumun bütün kesimlerine hitap etmeli ve kapsayıcı bir dil kullanmalıdır. Özellikle ikinci turda ideolojik seçmenin oyundan ziyade, ılımlı seçmenin oyu seçim sonucunu belirlemekte ve bu durum Cumhurbaşkanının daha ılımlı ve kapsayıcı söylem geliştirmesine olanak sağlamaktadır.²³³

Cumhurbaşkanı seçimi tamamlandıktan sonra, Cumhurbaşkanı seçilen kişinin ne zaman Cumhurbaşkanlığı sıfatını kazandığı ve göreve başlayacağı diğer bir meseledir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçildiği için Cumhurbaşkanlığı sıfatının seçimin tamamlanması ile

²³¹ İkinci Bölüm, I-A-2.

²³² Bkz.: Eren, “Kurumsallaşma Açısından Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yapılması Gereken Anayasal Uyarlamalar”, s. 284.

²³³ Bkz.: Colomer, “The Strategy and History of Electoral System Choice”, s. 39.

kazanıldığı söylenebilir.²³⁴ 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanununun 20. maddesindeki “*Seçilen Cumhurbaşkanı adına ... tutanak düzenlenir*” hükmü de Cumhurbaşkanlığı sıfatının seçimin tamamlanması ile kazanılacağını göstermektedir.²³⁵ Ayrıca Anayasanın 106. maddesinde “*Yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır*” hükmü de Cumhurbaşkanlığı sıfatının seçimlerin tamamlanmasıyla kazanılacağına işaret etmektedir. İlgili hükümden anlaşılacağı üzere, Cumhurbaşkanı yardımcısının, Cumhurbaşkanı vekâleti, yeni Cumhurbaşkanının seçilmesine kadar olacaktır. Eğer Cumhurbaşkanı vasfının kazanılması, “*andiçmeye*” bağlanırsa seçimin tamamlanması ile “*andiçme*” arasında Cumhurbaşkanlığı makamının boş kalacağı kabul edilecektir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı makamının boş kalması, idarenin devamlılığı ilkesine aykırı olduğundan Cumhurbaşkanlığı vasfının seçimlerin tamamlanması kazanıldığına kabulü gerekir.

Cumhurbaşkanının göreve başlaması ise Anayasanın 103. maddesi bağlamında “*andiçmesi*” ile mümkün olabilmektedir. Göreve başlamak için “*andiçme*” gerekliliği Anayasa’da açıkça ifade edilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanununun 21. maddesinde “*andiçme*” töreninin ne zaman yapılacağı, Cumhurbaşkanının ilk turda veya ikinci turda seçilme ihtimaline göre düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı ilk turda seçildiği takdirde, Cumhurbaşkanı ve Meclis genel seçimlerinin ardından, Meclisin ilk toplantısını yapmasını takip eden üç gün içinde Cumhurbaşkanının “*andiçme*” töreni yapılır. Cumhurbaşkanının ikinci turda seçilmesi durumunda ise seçim sonucunun kesinleşmesini takip eden üç gün içinde Cumhurbaşkanının “*andiçme*” töreni yapılır.

Cumhurbaşkanının göreve gelmesi bakımından diğer önemli husus, dönem sınırlamalarıdır. Başkanlık sistemi ile yönetilen devletlerin çoğunluğunun anayasasında başkanın dönem sınırlamalarına ilişkin hükümler bulunmaktadır.²³⁶ Daha önce ifade edildiği üzere, dönem sınırlamaları, gücün şahsileşmesini önleyen

²³⁴ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 872.

²³⁵ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 872.

²³⁶ İkinci Bölüm, I-A-2.

önemli anayasal mekanizmalardır.²³⁷ Türkiye’de de Anayasanın 101/2. maddesinde “*bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir*” hükmüyle Cumhurbaşkanının dönem sınırlaması düzenlenmiştir. Ayrıca Anayasanın 116/3. maddesinde “*Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir*” hükmüyle Cumhurbaşkanının en fazla iki kere seçilmesine istisna getirilmiştir. Böylece Cumhurbaşkanının ikinci döneminde, Meclisin seçimleri yenileme kararı alması ile Cumhurbaşkanının üçüncü kez aday olabilmesi mümkün olabilmektedir.

Cumhurbaşkanının en fazla iki dönem seçileceği kuralı 2007 Anayasa değişikliği ile getirilmişti. 2017 yılında 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile Anayasanın 101. maddesi tamamen değiştirilmiş²³⁸ olsa da ilgili ifade aynı şekilde kabul edilmiştir. Bu nedenle öğretilde mevcut Cumhurbaşkanı Recep Tayip Erdoğan’ın kaçınıcı dönemi olduğuna ilişkin iki ayrı görüş ortaya çıkmıştır.

Birinci görüşü savunanlar, Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın ikinci dönemini tamamladığını ve 2023 seçimlerinde aday olabilmesinin Meclis üye tamsayısının beşte üçünün seçimleri yenileme kararı almasıyla mümkün olabileceğini ileri sürmektedir.²³⁹ Buna göre 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunu ile yapılan değişiklikte de Anayasa’daki “*bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir*” ifadesi aynen korunmuş ve Anayasanın 101/2. maddesi 30 Nisan 2018 tarihinde, 12. Cumhurbaşkanı Erdoğan görevdeyken yürürlüğe girmiştir.²⁴⁰ 2017 Anayasa değişikliği ile 12. Cumhurbaşkanının dönem sınırlamasına ilişkin istisna oluşturacak hüküm de konulmamıştır.²⁴¹ Bu bağlamda Anayasanın 101/2. maddesi, 12. ve 13.

²³⁷ İkinci Bölüm, I-A-2.

²³⁸ Abdurrahman Eren, “Mevcut Cumhurbaşkanının Yeniden Adaylığına İlişkin Argümanlar”, <http://www.kanuniesasi.com/2023/01/19/mevcutcumhurbaskanininyenidenadayligin-iliskin-argumanlar/>, (Çevrimiçi: 15/11/2023).

²³⁹ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 28. Baskı, Bursa, Ekin, 2023, s. 317-318; Şirin, Duymaz, “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa: Devlet Başkanlığı Dönem Sınırlamaları Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, s. 71-75; Şule Özsoy Boyunsuz, “Anayasamıza Göre Cumhurbaşkanının Dönem Sınırı”, <https://hukukdefterleri.com/anayasamiza-gore-cumhurbaskaninin-donem-siniri/>, (Çevrimiçi: 15/10/2023).

²⁴⁰ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 28. Baskı, s. 317-318;

²⁴¹ Özsoy Boyunsuz, “Anayasamıza Göre Cumhurbaşkanının Dönem Sınırı”.

Cumhurbaşkanına uygulanacak ve ancak Meclisin seçimleri yenileme kararı almasıyla Cumhurbaşkanı Erdoğan, 2023 Cumhurbaşkanı seçimlerinde aday olabilecektir.

İkinci görüşü savunanlar, 2018 Cumhurbaşkanı seçimlerini kazanan Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın birinci dönemi olduğunu ve 2023 Cumhurbaşkanı seçimlerinin ikinci dönem olarak kabul edilmesi gerektiğini ileri sürmektedir.²⁴² Bizim de katıldığımız bu görüşe göre, Cumhurbaşkanının dönem sınırlamasına ilişkin değerlendirme, sadece lafzi yorum üzerinden değil, tarihsel, sistematik ve amaçsal yorum yöntemleri de göz önünde bulundurularak yapılmalıdır.²⁴³ İlk olarak 2017 yılında başkanlık sisteminin unsurlarına taşıyan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle parlamenter sistem uygulamasına son verilmiş ve Anayasa'daki bazı maddeler, yeni hükümet sistemi çerçevesinde değiştirilmiştir. Parlamenter sistemdeki yetkisiz ve sorumsuz devlet başkanı yerine, başkanlık sistemine özgü olarak yürütme yetkisini tek başına kullanan ve bu yetkinin kullanılmasından dolayı halka karşı sorumlu olan Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur. Bu bağlamda 2017 yılı öncesinde yetkisiz ve sorumsuz olan devlet başkanının tarafsızlığını sağlamak için Anayasanın 101/2. maddesindeki yeniden seçilmeye ilişkin hüküm, yeni sistemle beraber farklı bir anlam ifade etmektedir. Dolayısıyla başkanlık sisteminin genel özelliği gereği, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın halka hesap vermesinin sağlanabilmesi için 2018 Cumhurbaşkanı seçimi, onun ilk dönemi olarak kabul edilmelidir.²⁴⁴

İkinci olarak tarihsel yorum üzerinden gidildiğinde, ²⁴⁵ 2017 Anayasa değişikliğini yapan tali kurucu iktidarın mevcut Cumhurbaşkanının seçilmesine ilişkin iradesi, Anayasanın 101/2. maddesindeki dönem sınırlamasını yorumlamak için kullanılabilir. Anayasa Komisyonu raporunda Cumhurbaşkanının dönem

²⁴² Abdurrahman Eren, "Mevcut Cumhurbaşkanı kaç defa seçilebilir?", <http://www.kanuniesasi.com/2018/07/23/mevcut-cumhurbaskani-kac-defa-secilebilir/>, (Çevrimiçi: 15/11/2023); Abdurrahman Eren, "Mevcut Cumhurbaşkanı Yeniden Seçilebilir mi?", <http://www.kanuniesasi.com/2022/02/09/mevcut-cumhurbaskani-yeniden-secilebilir-mi/>, (Çevrimiçi: 15/11/2023); Mustafa Şentop, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanı Seçilememe Kuralı", **TAAD**, Y. 13, S. 50, 2022.

²⁴³ Yorum yöntemleri için Bkz.: Ömer Gedik, **Anayasa Mahkemesi Kararlarının Yorum Yöntemleri Açısından İncelenmesi**, İstanbul, Filiz, 2022, s. 31-43.

²⁴⁴ Eren, "Mevcut Cumhurbaşkanı Yeniden Adaylığına İlişkin Argümanlar".

²⁴⁵ "Norm ne kadar yeni ise tarihsel yorum, potansiyel olarak o kadar etkili olma olasılığına sahiptir." Oder, **Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri**, s. 85.

sınırlamasına ilişkin “*Teklif’in kanunlaşması ile getirilen iki dönem seçilebilme imkânında bu düzenlemenin yürürlüğe girmesinden önce görev yapmış Cumhurbaşkanlarının görev dönemlerinin hesaba katılmayacağı*”²⁴⁶ üzerinde siyasi parti gruplarının ve milletvekillerinin mutabık kaldığı anlaşılmaktadır.²⁴⁷ Daha açık ifade ile siyasi parti grupları ve milletvekilleri, Anayasanın 101/2. maddesindeki dönem sınırının, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girmesi ile başlayacağı konusunda hem fikirdir. Anayasanın 101. maddesinin tamamen değiştirilerek yürürlüğe girdiği ²⁴⁸ de göz önünde bulundurulduğunda, 2018 Cumhurbaşkanı seçimlerinin, Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın birinci dönemi olduğu söylenebilir.

Üçüncü olarak Eren’in sistematik yorum yoluyla yapmış olduğu çıkarım, 2018 Cumhurbaşkanı seçimlerinin, Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın birinci dönemi olduğuna ilişkin diğer bir argümanı oluşturmaktadır.²⁴⁹ Buna göre 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı seçimi ve TBMM seçimlerinin birlikte yapılması düzenlendiğinden Cumhurbaşkanının dönem sınırı, birlikte yapılan seçimler çerçevesinde değerlendirilmelidir. Yani 2014 Cumhurbaşkanı seçimi, Meclis seçimleriyle birlikte yapılmadığı için, Anayasa 101/2. maddesi kapsamında değerlendirilemeyecektir.²⁵⁰ Ayrıca Eren’in çıkarımını destekleyen diğer bir hüküm, Anayasanın 106/2. maddesinde genel seçimlere bir yıldan fazla zaman kalması halinde, seçilen Cumhurbaşkanının kalan süreyi tamamlamasının dönemden sayılmamasıdır. Yani birlikte seçim yapılmadığı için Cumhurbaşkanı seçimi, dönemden sayılmamaktadır. Böylece Cumhurbaşkanı seçimine ilişkin anayasal hükümlerin sistematik değerlendirmesiyle Cumhurbaşkanının seçilmesinin, Cumhurbaşkanı döneminden sayılması için birlikte seçim olması gerektiği söylenebilir.

Netice itibariyle Cumhurbaşkanının dönem sınırlamasına ilişkin tartışma Anayasanın 101/2. maddesindeki hükmün sözcük anlamı veya gramatik yapısından

²⁴⁶ Şentop, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanı Seçilememe Kuralı”, s. 12.

²⁴⁷ Şentop, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanı Seçilememe Kuralı”, s. 12-14.

²⁴⁸ Eren, “Mevcut Cumhurbaşkanı kaç defa seçilebilir?”.

²⁴⁹ Eren, “Mevcut Cumhurbaşkanı Yeniden Seçilebilir mi?”.

²⁵⁰ Eren, “Mevcut Cumhurbaşkanının Yeniden Adaylığına İlişkin Argümanlar”.

değil, ilgili hükmün 2014 Cumhurbaşkanı seçimine uygulanıp uygulanamayacağından kaynaklanmaktadır. Sadece lafzi yorum üzerinden değerlendirmede bulunulması, söz konusu anlaşmazlığa ilişkin çözüm üretilmesinde yetersiz kalmaktadır.²⁵¹ Dolayısıyla tarihsel, sistematik ve amaçsal yorum yöntemlerinin de kullanılması ile bir sonuca ulaşılabilir. Bu bağlamda Yüksek Seçim Kurulu, 2023/316 No’lu kararında tarihsel, sistematik ve amaçsal yorum yöntemlerini de kullanarak ikinci görüşün gerekçeleri doğrultusunda, 2023 Cumhurbaşkanı seçimlerinin Cumhurbaşkanı Erdoğan’ın ikinci dönemi olduğuna karar vermiştir.

3. Görevinin Sona Ermesi

Anayasa’da Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren haller tek başlık altında sayılmamıştır. Anayasa’daki hükümlerden yola çıkarak Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren durumları, yeni seçimlerin yapılması, Yüce Divanda seçilmeye engel suçtan mahkûmiyet ve Anayasanın 106/1. maddesinde düzenlenen “Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması” olarak tasnif edebiliriz. Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren ilk durum, seçimler sonucunda yeni Cumhurbaşkanının andiçerek göreve başlamasıdır.²⁵² Cumhurbaşkanının beş yıllık görev süresinin tamamlaması sonrasında veya seçimlerin yenilenmesi kararı sonrasında, yapılan seçimler ile Cumhurbaşkanı görevinin seçimler yoluyla sona ermesi mümkün olmaktadır.

Seçimler sonucunda görevinin sona ermesinden başka, Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren diğer haller, Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûmiyet veya makamın herhangi bir nedenle boşalmasıdır. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması, ölüm, istifa, fiziksel veya zihinsel sağlık engeli sebebiyle olabilecektir. Ancak Anayasa’da Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren bu boşalma nedenleri açıkça sayılmamıştır. Bu bağlamda ölüm veya Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olma durumunda Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesinde belirlilik bulunduğu söylenebilir. Ancak istifa ya da fiziksel

²⁵¹ Eren, “Mevcut Cumhurbaşkanının Yeniden Adaylığına İlişkin Argümanlar”.

²⁵² Abdullah Sezer, “Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde Adaylık (2007 Anayasa Değişikliği ve 6271 No.lu Yasa Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Anayasa Hukuku Dergisi*, C. 2, S. 4, 2013, s. 227.

veya zihinsel sağlık sorunları nedeniyle Cumhurbaşkanının görevinin nasıl sona ereceğine ilişkin mevzuatta bir belirlilik bulunmamaktadır.

İstifa, herhangi bir organ veya makamın onayına bağlı olmayan, tek taraflı irade beyanı ile geçerli olan bir işlemdir.²⁵³ Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, tek taraflı irade beyanı ile görevini bırakabilir. Ancak burada önemli olan nokta Cumhurbaşkanının bu irade beyanını, hangi usule göre veya hangi makam ya da organa sunacağıdır. Türkiye’de ne Anayasa’da ne de diğer mevzuatta bu konuya ilişkin hüküm yer almamaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi nedeniyle istifasını herhangi bir organ veya makama sunmayacağı ileri sürülebilir. Ancak Güney Amerika’daki başkanlık sistemi ile yönetilen devletlerin çoğunun anayasasında başkanların istifalarını yasama organına sunması veya istifalarının yasama organınca kabul edilmesine ilişkin hükümler yer almaktadır.²⁵⁴ Bu bağlamda Türkiye’de de Cumhurbaşkanının istifasını, TBMM başkanlığına sunmasına ilişki yasal veya anayasal düzenleme yapılmasının yerinde olacağını düşünmekteyiz.²⁵⁵

Hastalık nedeniyle Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi, Anayasa’da açıkça düzenlenmeyen hallerden bir diğeriştir. Bütün hükümet sistemlerinde ve hatta monarşilerde devlet başkanlarının görevlerinin hastalık nedeniyle sona ereceği kabul edilmektedir. Ayrıca ABD’de ve Güney Amerika’daki başkanlık sistemlerinin çoğunluğunun anayasasında başkanın fiziksel veya zihinsel yetersizlik nedeniyle görevinin sona ereceği açıkça düzenlenmiştir.²⁵⁶ Ancak Türkiye’de Cumhurbaşkanının görevinin hastalık nedeniyle sona ereceği kabul edilmesine rağmen²⁵⁷ bu durum Anayasa’da düzenlenmemiştir.

²⁵³ Seçkin Yavuzdoğan, “İdare Hukukunda “İstifa”, *International Journal of Legal Progress*, Vol. 2, No. 2, 2016, s. 118.

²⁵⁴ İkinci Bölüm, I-A-3.

²⁵⁵ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, s. 775.

²⁵⁶ İkinci Bölüm, I-A-3.

²⁵⁷ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 303; Uygulamada, Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel, 1966 yılının başlangıcında komaya girmiş ve “*Müşterek Sağlık Kurulu*” ismi verilen bir kurul, Cumhurbaşkanının görevini sürdürmesinin mümkün olmadığına ilişkin rapor düzenlemiştir. İlgili rapor ve eklerinin TBMM başkanlığınca Genel Kurul’a okutulması ile Cumhurbaşkanının görevinin başka bir sebeple sona erdiği kabul edilerek, yeni bir Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Bkz.: Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, s. 776.

Cumhurbaşkanının sistem içerisindeki eşsiz konumu ve onun görev ve yetkileri göz önünde bulundurulduğunda, Cumhurbaşkanının fiziksel veya zihinsel hastalık nedeniyle görevinin sona ermesinin düzenlenmemiş olması önemli bir anayasal eksikliktir. Cumhurbaşkanı görevinin, fiziksel veya zihinsel yetersizlik nedeniyle sona ermesinin Anayasa’da düzenlenmesi gerektiğini düşünmekteyiz.²⁵⁸ Böyle bir düzenleme, ikili bir ayrıma gidilerek Anayasa’da hüküm altına alınabilir. İlk durumda Cumhurbaşkanı fiziksel ya da zihinsel hastalığı nedeniyle görevini kendi iradesi doğrultusunda bırakabilir. Bu düzenleme istifanın bir çeşidi olarak kabul edilebilir. İkinci durum ise Cumhurbaşkanının fiziksel veya zihinsel engel nedeniyle görevini sürdüremeyeceğinin yasama üyelerince veya Anayasa’da belirlenmiş diğer makamlarca ileri sürülmesidir. Bu durumda Cumhurbaşkanının fiziksel veya zihinsel hastalığının doktorlardan oluşan bir kurul tarafından tespiti ve sonrasında yasama organı tarafından Cumhurbaşkanının hastalık nedeniyle görevi bırakmasının oylanması düzenlenmelidir. Yasamanın, Cumhurbaşkanının fiziksel veya zihinsel engel nedeni ile görevi bırakmasını oylamasının siyasi olarak kullanılmaması için nitelikli sayı aranmalıdır. Bu nitelikli sayı, yasamanın seçimlerin yenilenmesine karar vermesinde oluğu gibi, yasama üyelerinin beşte üçü olarak belirlenebilir.

Netice itibariyle Türkiye’de Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren haller olarak kabul edilen “*makamının herhangi bir nedenle boşalması*”ndan ne anlaşıldığı Anayasa’da tek başlık altında ve detaylı şekilde düzenlenmelidir. Çünkü parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanının aksine, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme yetki ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Doğrudan halk tarafından seçilen ve tek başına yürütme yetkisini elinde bulunduran Cumhurbaşkanının fiziksel veya zihinsel engellilik nedeniyle görevinin gerekliliğini yerine getirememesi, devlet mekanizmasının işleminin sekteye uğramasına sebebiyet verecektir.

B. Cumhurbaşkanı Yardımcıları

1. Nitelikleri

²⁵⁸ Benzer şekilde Bkz.: Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, s. 777.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının anayasal olarak temel yetki ve görevi, Cumhurbaşkanının geçici veya kalıcı yokluğunda Cumhurbaşkanı makamına vekalet etmeleridir.²⁵⁹ Bu bağlamda başkanlık sisteminin çoğunluğunda görüldüğü üzere,²⁶⁰ Türkiye’de de Cumhurbaşkanı yardımcılarının, Cumhurbaşkanı ile aynı niteliklere sahip olması beklenirdi.²⁶¹ Ancak Cumhurbaşkanı yardımcılarının niteliğine ilişkin Anayasa’daki tek düzenleme onların milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmasıdır. 2017 Anayasa değişikliğini yapan tali kurucu iktidar, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar arasında farklı düzenleme yapmak yerine, ikisinin aynı niteliklere sahip olmasını aramıştır. Oysa Cumhurbaşkanı yardımcılarının en temel işlevi, Cumhurbaşkanına vekalet olduğundan vekalet edecek kişinin, asilin taşıdığı nitelikleri taşıması gerekirdi.²⁶²

Diğer taraftan Cumhurbaşkanı yardımcılarının, milletvekili olarak görev yapamayacağı Anayasanın 106/4. maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Buna göre Türkiye’de Cumhurbaşkanı yardımcılığı, milletvekilliğiyle bağdaşmamaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanı yardımcılarının merkezi yürütmedeki birimler hariç, yasama, yargı ve yerel yönetimlerde de görev alamayacağı söylenebilir. Ancak 2023 Cumhurbaşkanı seçimlerinde, bazı belediye başkanlarının Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanacağı ve bunların belediye başkanlığı görevinin devam edeceği ileri sürülmüştür. Cumhurbaşkanı yardımcılarının sistem içerisindeki konumları gereği, bunun mümkün olmadığını, Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak atanan belediye başkanının, belediye başkanlığı görevinin kendiliğinden sona ereceğini düşünmekteyiz.²⁶³

²⁵⁹ Bkz.: Beren Şen Çetiner, “Vekalet Teorisi Bağlamında Karşılaştırmalı Örneklerde ve 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanına Vekalet Kurumu”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 374-382.

²⁶⁰ İkinci Bölüm, I-B-1.

²⁶¹ Bkz.: Bayram Doğan, Zahide Erdoğan, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar”, **NEÜHFD**, C. 4, S. 1, 2021, s. 5.

²⁶² Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, 9. Bası, Ankara, Turhan, 2023, s. 244; Melikşah Çırakoğlu, “İdare Hukukunda Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Modeli ve Bu Modelin Kökenleri Bağlamında Sadrazamlık Örneği”, **YBHD**, Y. 7, 2022, s. 79; Oğuz Kaan Doğan, “Cumhuriyet Karşısı Bir Kurum: Cumhurbaşkanı Yardımcılığı”, **Ankara Üni. Hukuk Fak. Dergisi**, C. 72, S. 3, 2023, s. 1267.

²⁶³ Bkz.: Abdurrahman Eren, “Belediye Başkanları Cumhurbaşkanı Yardımcısı Atanabilir mi?”, <http://www.kanuniesasi.com/2023/03/19/belediye-baskanlari-cumhurbaskani-yardimcisi-atanabilir-mi/>, (Çevrimiçi: 15/11/2023); Kemal Gözler, “Mayıs 2023 Seçimleri Sürecinde Ortaya Çıkan Seçim

Cumhurbaşkanı yardımcılarının merkezi yürütme içerisinde yer almaları ve Cumhurbaşkanının hiyerarşisine tabi olmaları, onların belediye başkanlığı görevini sürdürebilmelerine mâni olmaktadır.²⁶⁴ Anayasanın 127/5. maddesine göre merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinin olduğu düzenlenmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının hiyerarşisine tabi olan Cumhurbaşkanı yardımcılarının, belediye başkanlığı görevini sürdürmeleri, ayrıca merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde hiyerarşi denetiminin olmasına da imkân sağlayabilecektir.²⁶⁵ Dahası bir kişinin hem denetleyen hem de denetlenen makamda olması, idarenin bütünlüğünü sağlayan idari vesayet yetkisinin de anlamsızlaşmasına sebep olabilecektir.

Danıştay Birinci Dairesi, 21 Eylül 1993 tarihli istişari görüş kararında bakan olarak atanan belediye başkanlarının görevinin atama ile kendiliğinden sona ereceğini belirtmiştir.²⁶⁶ İlgili Danıştay kararından günümüze kadarki süreçte Anayasa ve kanunlardaki yerel yönetimlere ilişkin ilkelerin değişmediği ve Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamının merkezi yürütme içerisinde yer alması göz önünde bulundurulduğunda, Cumhurbaşkanı yardımcısı atama kararı ile belediye başkanlığı görevinin sona ereceği sonucuna varılabilir.²⁶⁷

2. Göreve Gelmeleri

Cumhurbaşkanı yardımcılığı, ilk defa 2017 Anayasa değişikliği ile Türkiye’de uygulanmaya başlamıştır. Ancak başkanlık sistemlerindeki genel uygulamanın aksine,²⁶⁸ cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı yardımcısının

Hukukuna İlişkin Bazı Sorunlar”, Prof. Dr. Doğan Şenyüz’e Armağan, Ed.: Halit Aker ve Zeynel T. Kangal, Bursa, Ekin, 2023, s. 242-246.

²⁶⁴ Ayrıca Gözler ve Kaplan, Cumhurbaşkanı yardımcılarının geniş anlamda kamu görevlisi olduklarından, belediye başkanlığı ile bağdaşmayacağını ileri sürmüştür. Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 151.

²⁶⁵ Eren, “Belediye Başkanları Cumhurbaşkanı Yardımcısı Atanabilir mi?”.

²⁶⁶ “Anayasanın 112., 82. ve 127.maddelerine göre, milletvekili olmayan Bakanlar Kurulu üyelerinin, bu sıfatı taşıdıkları sürece belediye başkanlığı görevini yürütebilmeleri olanaksızdır. Bir başka deyişle, belediye başkanlığı göreviyle bakanlık görevinin aynı kişi tarafından yürütülmesine anayasa hükümleri engeldir. Sözü edilen Anayasa hükümlerinin bir sonucu da, belediye başkanı iken bakanlığa atanmaların, belediye başkanlığı görevinin kendiliğinden ve atama işleminin gerçekleştiği tarihte sona ereceğidir”. Danıştay 1. Dairesi, E.1993/194, K.1993/168, K.T.: 21/09/1993.

²⁶⁷ Eren, “Belediye Başkanları Cumhurbaşkanı Yardımcısı Atanabilir mi?”.

²⁶⁸ İkinci Bölüm, I-B-2. Güney Amerika’da başkan yardımcısının atamayla göreve geldiği tek örnek Venezuela’da görülmekteydi.

atama ile göreve gelmesi düzenlenmiştir. Anayasanın 106/4. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevden alır. Cumhurbaşkanı yardımcısının atama ile göreve gelmesi, Cumhurbaşkanının kalıcı yokluğunda, Cumhurbaşkanlığı makamına vekaleti bakımından eleştiriye açıktır.²⁶⁹ Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı yardımcısı arasında çatışma çıkması ihtimali düşünüldüğünde, Cumhurbaşkanı yardımcısının atama ile göreve gelmesi ve Cumhurbaşkanının hiyerarşisine tabi olması Türkiye için yerinde bir düzenlemedir.²⁷⁰

Kaç tane Cumhurbaşkanı yardımcısı atanacağına ilişkin de Anayasa’da bir sınır getirilmemiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı, istediği kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir. Bu durum, Cumhurbaşkanı yardımcılığı üzerinden koalisyon oluşturulmasına ve gereğinden fazla kişinin Cumhurbaşkanı yardımcısı atanmasına sebebiyet verebilir.²⁷¹ Kaldı ki 2023 seçimlerinde Millet İttifakını oluşturan siyasi partilerin başkanları ve bazı belediye başkanlarının, Cumhurbaşkanı yardımcısı atanması yönünde mutabakata varılmıştır. Cumhurbaşkanı yardımcısı sayısının anayasal olarak sınırlandırılmamış olması, makamın temsil kabiliyeti ve törenselliği düşünüldüğünde bundan sonraki dönemde de Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı üzerinden koalisyonların oluşturulmasının mümkün olduğu ileri sürülebilir.

Anayasa’da Cumhurbaşkanı yardımcısı sıfatının kazanılması ve göreve başlamasının ne zaman olacağına ilişkin de hüküm bulunmamaktadır. Yorum yoluyla Cumhurbaşkanı yardımcısı sıfatının kazanılması ve göreve başlama zamanı bakımından çıkarımda bulunulabilir. Buna göre Anayasa’da Cumhurbaşkanı, milletvekilleri, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, Meclis önünde “*andiçmesi*” düzenlenmiştir. “*Andiçme*”, ilgili makamlara gelen kişiler için sıfatın kazanılması ve göreve başlama bakımında bir ayrım olarak kullanılabilir. Örneğin, Milletvekili sıfatının seçimin tamamlanması ile kazanılacağı ve “*andiçmenin*” göreve

²⁶⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 28. Baskı, 345; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 325.

²⁷⁰ Güney Amerika’da doğrudan halk tarafından seçilen başkan ve başkan yardımcısı arasındaki çatışmalar yaşandığı sıklıkla dile getirilmektedir. Bkz.: İkinci Bölüm, I-B-2-a.

²⁷¹ Ömer Anayurt, Ahmet Ekinci, “Tek Başlı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz” **Prof. Dr. Zafer Gören Armağanı**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2017, s. 490-491.

başlamanın şartı olduğu kabul edilmektedir. Benzer şekilde Cumhurbaşkanı, seçimin tamamlanması ile Cumhurbaşkanı sıfatını kazanmakta ve Anayasanın 103. maddesi çerçevesinde “*andiçme*” ile göreve başlamaktadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, atanmaları ile bu sıfatlarını kazanacaklar ve meclis önünde “*andiçme*” ile göreve başlayabileceklerdir. Çünkü Cumhurbaşkanı, “*andiçmeden*” göreve başlayamıyorsa onun atamış olduğu ve Anayasa’da “*andiçmeleri*” zorunlu tutulan astlarının da Meclis önünde “*andiçmeden*” göreve başlayamayacağı kabul edilmelidir.²⁷²

3. Görevlerinin Sona Ermesi

Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı ile birlikte seçilmeyip, Cumhurbaşkanı tarafından atandıkları için yine Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilirler. Anayasanın 104/8. maddesinde Cumhurbaşkanının tek taraflı kararı ile Cumhurbaşkanı yardımcılarını görevden alacağı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını görevden alırken herhangi bir gerekçe göstermek zorunda değildir.²⁷³

Cumhurbaşkanı yardımcılarının görevini sona erdiren diğer nedenler, onların ölümü, istifası, milletvekili seçilme yeterliliklerini kaybetmeleri, Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olmalarıdır.²⁷⁴ Bunlardan ayrı olarak Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi ile Cumhurbaşkanı yardımcılarının görevinin sona erdiği kabul edilmektedir.²⁷⁵ Ancak burada önemli olan husus, onların görevinin ne zaman sona ereceğidir. İdarenin devamlılığı ilkesi gereği Cumhurbaşkanının görevinin sona erdiği anda, Cumhurbaşkanı yardımcılarının görevinin sona ermeyeceğinin kabul edilmesi gerekmektedir.²⁷⁶ Dolayısıyla Cumhurbaşkanı yardımcılarının görevlerinin yeni seçilen Cumhurbaşkanının veya

²⁷² Çirakoğlu, “İdare Hukukunda Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Modeli ve Bu Modelin Kökenleri Bağlamında Sadrazamlık Örneği”, s. 82.

²⁷³ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 301.

²⁷⁴ Ayşe Yaman Kaplan, **Karşılıklı Etkileşim Araçları Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 273.

²⁷⁵ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 304; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 28. Baskı, s. 347.

²⁷⁶ Ülkü Olcay Uykun Altıntaş, “Türkiye’de Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu ve Başkanlık Sistemindeki Örnekleri ile Karşılaştırılması”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 782.

Cumhurbaşkanının kalıcı yokluğunda Cumhurbaşkanlığına vekalet eden Cumhurbaşkanı yardımcısının, yeni Cumhurbaşkanı yardımcılarını atama kararı ile sona ereceğini düşünmekteyiz.²⁷⁷

C. Bakanlar

1. Nitelikleri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Bakanlar Kurulu kaldırılarak yürütme yetki ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Böylece yeni hükümet sisteminde kolektif ve kolejyal bakanlar kurulu yer almamakta, bakanlar, hükümetin siyasetinin belirlenmesine karar vermekten ziyade, Cumhurbaşkanının hiyerarşisi altında ona yardımcı olmak için konumlandırılmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’de Cumhurbaşkanı için aranan nitelikler bakanlar için aranmamaktadır. Anayasa’da bakanlar için aranan tek nitelik onların milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmalarıdır. Ayrıca bakanların milletvekili olarak görev yapamayacağı, bakan olarak atanan milletvekilinin görevinin kendiliğinden sona ereceği Anayasanın 106/4. maddesinde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile getirilen bakanlık ve milletvekilliğinin bağdaşmazlığı kuralı, bütün başkanlık sistemlerinde geçerli olamayıp, Türkiye’de de kolejyal kabine yapısının²⁷⁸ kabul edilmesi durumunda bakanların yasama üyesi olabileceğinin kabulü gerekir.

2. Göreve Gelmeleri

2017 Anayasa değişikliği öncesinde parlamenter sistemde uygulanan başlangıçtaki güvenoyu mekanizması nedeniyle Cumhurbaşkanı, meclisin güvenine sahip olan kişiyi başbakan olarak atayabilmekte ve başbakan da bakanlarını meclisten güvenoyu alabilecek kişilerden seçmekteydi.²⁷⁹ Bunun aksine, 2017 Anayasa değişikliği sonrasında, başkanlık sisteminin uygulandığı devletlerin çoğunluğunda görüldüğü üzere,²⁸⁰ Türkiye’de de bakanların atanmasında yasama onayı aranmamaktadır. Anayasanın 104/8. maddesine göre Cumhurbaşkanı, bakanları ve

²⁷⁷ Uygulamadaki örnek için Bkz.: Üçüncü Bölüm, III-C-3.

²⁷⁸ Bkz.: Üçüncü Bölüm, II-B-2.

²⁷⁹ Bkz.: Özbudun, **Türk Anayasa Hukuk**, 10. Baskı, s. 333-334.

²⁸⁰ Birinci Bölüm, III-B-1.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını atama ve görevlerine son verme yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanırken Meclisin “*tavsiye veya onayına*” ihtiyaç duymamaktadır. Anayasa’da bakanların atanmasına ilişkin tek sınırlama, bakan olarak atanacak olan kişinin milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmasıdır. Cumhurbaşkanı yardımcıları gibi, bakanlar da atama ile bakanlık sıfatını kazanabilmekte ve “*andiçme*” ile görevlerine başlayabilmektedir.

Bununla birlikte, çalışmanın ikinci bölümünde ifade edildiği üzere,²⁸¹ başkanlık sistemlerinde de kabine koalisyonları söz konusu olmakta ve bu gibi durumlarda başkan, diğer siyasi aktörleri de göz önünde bulundurarak kabine üyelerini atayabilmektedir. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde şu ana kadar kabine koalisyonlarının oluşması söz konusu olmamıştır. Her ne kadar 2018 ve 2023 Cumhurbaşkanı seçimleri ve milletvekili genel seçimlerinde, seçim öncesi ittifaklar²⁸² kurulsa da bunlar seçimlerden sonra, kabine koalisyonuna dönüşmemiş ve seçim öncesindeki ittifaklar yasama koalisyonu olarak sürdürülmüştür.

Cumhurbaşkanının bakanları atama kararının yargı denetimine tabi olup olmadığı bu başlık altındaki diğer bir sorunsalı oluşturmaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanının bakanları atama kararı, basit idari işlem olduğu için Danıştay’ın denetimine açıktır.²⁸³ Ancak Danıştay’ın bakanların atanması kararına ilişkin denetimi, ilgili bakanın milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olup olmadığıyla sınırlıdır. Danıştay başka bir gerekçe ile Cumhurbaşkanının bakanları atama kararını incelenmesi, yerindelik denetimi kapsamında değerlendirilecektir. Aynı yorum Cumhurbaşkanı yardımcısının atanması kararı için de geçerlidir.

3. Görevlerinin Sona Ermesi

Başkanlık sistemlerinde bakanların görevlerinin sona ermesinin başlıca nedeni onların başkan tarafından görevden alınmasıdır.²⁸⁴ Türkiye’de de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle beraber, Anayasanın 104/8. maddesinde

²⁸¹ İkinci Bölüm, I-C-2.

²⁸² Seçim ittifakları için Bkz.: Taylan Barın, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Temsilde Adalet İlkesi ve “Seçim İttifakı” Düzenlemesinin Değerlendirilmesi”, *YBHD*, Y. 4, S. 2019/1, 2019.

²⁸³ Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 46.

²⁸⁴ İkinci Bölüm, I-C-3.

Cumhurbaşkanının tek taraflı kararı ile bakanları görevden alacağı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının alınmasında olduğu gibi, bakanların görevden alınmasında da Cumhurbaşkanı, görevden alma kararı için herhangi bir gerekçe göstermek zorunda değildir.²⁸⁵

Cumhurbaşkanının, bakanları yasamanın herhangi girişimine bağlı olmadan görevden alabilmesi, başkanlık sisteminin temel özelliklerinden biridir. Ayrıca Cumhurbaşkanının bu yetkisi, başkanlık sisteminin genel mantığıyla yakından ilişkilidir. Başkanlık sisteminde yürütme yetki ve görevi tek başına başkana verilerek başkanın uygulamış olduğu hükümet politikasından dolayı halka hesap vermesi mümkün kılınmıştır. Dolayısıyla başkanın yürütme yetkisini kullanmasından doğan sorumluluğunun tutarlı olabilmesi için, çalışacağı kabine üyelerini ve merkezi yürütmedeki diğer önemli birimlerin başlarını kendisi belirlemeli ve bunları istediği vakit görevden alabilmelidir. Türkiye’de de cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, başkanlık sisteminin genel unsurlarını taşıdığı göz önünde bulundurulduğunda, Cumhurbaşkanının, bakanları tek taraflı işlemiyle görevden alabilmesinin yerinde olduğu ifade edilebilir.

Bakanların görevini sona erdiren diğer nedenler, onların ölümü, istifası, milletvekili seçilme yeterliliklerini kaybetmeleri, Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olmalarıdır.²⁸⁶ Ayrıca Cumhurbaşkanının görevinin sona erdiği hallerde bakanların görevlerinin de sona ereceği kabul edilmektedir.²⁸⁷ Ancak burada önemli olan husus, onların görevinin ne zaman sona ereceğidir. İdarenin devamlılığı ilkesi gereğince bakanların görevinin, yeni seçilen Cumhurbaşkanının veya Cumhurbaşkanının kalıcı yokluğunda Cumhurbaşkanlığına vekalet eden Cumhurbaşkanı yardımcısının, yeni bakan atama kararı ile sona ereceğini düşünmekteyiz. Bu bağlamda 2023 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden sonra, Cumhurbaşkanı 3/6/2023 tarihli 2023/284 sayılı kararı ile Cumhurbaşkanı yardımcısı

²⁸⁵ Volkan Aslan, “Başkanlık Sisteminin Uygulandığı Devletlerde ve Türkiye’de Bakanların Görevden Alınması”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 266.

²⁸⁶ Yaman Kaplan, **Karşılıklı Etkileşim Araçları Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, s. 273.

²⁸⁷ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 304; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 28. Baskı, s. 347.

ve bakan atamalarını yapmıştır. Bununla birlikte, önceki Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların görevden alınmasına ilişkin Cumhurbaşkanı kararı bulunmamaktadır. Ayrıca ilgili atama kararında önceki dönemde görev yapan Sağlık Bakanı ve Kültür ve Turizm bakanı da tekrardan atanmıştır. Bu durum uygulama da Cumhurbaşkanının atama kararı ile önceki Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevden alındığının kabul edildiğini göstermektedir.

IV. CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİNİN SORUMLULUĞU

A. Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin Kurumsal Sorumluluğu

Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin hukuki varlığı bulunmadığı için onun kurumsal sorumluluğundan söz edilemeyecektir. Daha açık ifade ile kurumsal olarak var olmayan Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin kurumsal sorumluluğu da yoktur. Diğer taraftan Cumhurbaşkanının, kabine toplantılarının sağlamış olduğu danışma ve koordinasyon işlevinden memnun kaldığı sürece, kabine toplantıları yapmaya devam edeceği çıkarımında bulunulabilir.

B. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Üyelerinin Sorumluluğu

1. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Üyelerinin Siyasi Sorumluluğu

a. Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumluluğu

Başkanlık sistemlerinde başkanlar, halk tarafından doğrudan ya da buna benzer biçimde seçilerek göreve geldiğinden onların siyasi sorumluluğunun halka karşı olduğu genel kabulü hakimdir. Türkiye’de de Cumhurbaşkanı, halk tarafından seçildiği için halka karşı siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı, hükümetin genel siyasetine ilişkin olarak uygulamış olduğu politika sonucunda seçimler yoluyla halka hesap verir.

Bununla birlikte, Anayasanın 116. maddesinde seçimlerin yenilenmesi mekanizması yer almaktadır. Seçimlerin yenilenmesi mekanizması, yasama organının çoğunluğunun Cumhurbaşkanından farklı bir siyasi görüşe sahip olması durumunda

sistemde meydan gelebilecek kilitlenmenin aşılması için halkın hakemliğine başvurulması amacı ile düzenlenmiştir.²⁸⁸ Öğretide “*Linz kâbusu*”²⁸⁹ (*Linzian nightmare*) olarak tanımlanan süreçte sistem kilitlenmekte, rejim krizi ortaya çıkmakta ve bu durum, askeri darbeler gibi dışarıdan müdahaleye sebebiyet verebilmektedir.²⁹⁰ Güney Amerika’da 1978’den sonra, demokrasiye geçişle beraber, yasama ve yürütme arasında yaşanabilecek kilitlenmelerin aşılması için bazı devletlerin anayasalarında kabineye veya bazı kabine üyelerine ilişkin gensoru veya güvensizlik önergesi verilmesi,²⁹¹ seçimlerin yenilenmesi ya da fesih mekanizması düzenlenmiştir.²⁹²

Venezuela,²⁹³ Uruguay²⁹⁴ ve Peru²⁹⁵ Anayasalarında yasamaya kabine veya kabine üyelerine karşı gensoru ve güvensizlik önergesi yetkisi verilmişken,²⁹⁶ başkana da meclisi fesih yetkisi verilmiştir. Bazı şartların gerçekleşmesi ile başkan, meclisi tek taraflı olarak feshedebilecektir.²⁹⁷ Başkanın, meclisi fesih yetkisine sahip olması, yasama ve yürütmenin sabit süre görev yapması unsurundan sapma oluştursa da başkanlık sistemini başka bir sisteme dönüştürmemektedir.²⁹⁸ Başkanın meclisi feshetme yetkisine sahip olduğu devletlerde, başkan görevde kalmaya devam etmekte ve sadece meclis seçimleri yenilenmektedir. Bu bağlamda başkanın siyasi olarak halka karşı olan sorumluluğu devam etmektedir.

Yasama ve yürütmenin farklı siyasi görüşteki kişilerin elinde olması nedeniyle yaşanabilecek olan kilitlenmelerin aşılması için kullanılan diğer bir yöntem yasama ve yürütme seçimlerinin birlikte yenilenmesidir. Bu yöntem Ekvador ve Türkiye’de

²⁸⁸ Bkz.: Cem Duran Uzun, **Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi**, Ankara, Adalet, 2023, s. 324-325; Mevlüt Göl, “Devlet Başkanının Tarafsızlığı İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Partili Cumhurbaşkanı”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 518.

²⁸⁹ Ackerman, “The New Separation of Powers”, s. 645.

²⁹⁰ Linz, “The Perils of Presidentialism”, s. 64-65.

²⁹¹ Bkz.: Birinci Bölüm, III-B-3.

²⁹² Uzun, **Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi**, s. 138-141.

²⁹³ Venezuela (AY. 240).

²⁹⁴ Uruguay (AY. 148/7).

²⁹⁵ Peru (AY. 134).

²⁹⁶ Bkz.: Birinci Bölüm, III-B-3.

²⁹⁷ Uzun, **Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi**, s. 138-141.

²⁹⁸ Bkz.: Sartori, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, s. 118; Uluşahin, **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, s. 39.

uygulanmaktadır. Ancak iki devletteki seçimlerin yenilenmesi mekanizması farklılık arz ettiğinden ikisinin ayrı ayrı incelenmesi gerekmektedir.

Ekvador Anayasası'nda başkanın ve meclisin birbirlerinin görevine son vermesi açıkça düzenlenmiştir. Buna göre Türkiye'den farklı olarak Ekvador Anayasası'nda başkanın Meclisi feshedeceği²⁹⁹ (*disolver - dissolve*) ve Meclisin de başkanı görevden alacağı³⁰⁰ (*destituir - remove*) hükmü açıktır. Anayasanın 148. maddesine göre başkan, bazı şartların varlığı dahilinde Meclisi tek taraflı olarak feshedebilir. Başkanın Meclisi feshetme kararından sonraki yedi gün içerisinde Ulusal Seçim Kurulu, kalan görev süresinin tamamlanması amacı ile başkanlık seçimi ve Meclis seçimlerini düzenler. Yeni Meclisin kurulmasına kadar başkan, yasamanın denetimine bağlı kararnamelerden sadece ekonomi için acil olanları Anayasa Mahkemesinin vereceği olumlu karar üzerine çıkarabilir. Başkanın Meclisi fesih kararı almasından sonraki süreçte meclisin sadece aciliyet gerektiren işlemleri yapabileceği anlaşılmaktadır. Ayrıca fesih kararı, başkanın halka karşı olan sorumluluğunu değiştirmemektedir.

Ekvador Anayasasının 130. maddesinde ise belli şartların varlığı halinde Meclisin üçte ikisinin oyuyla başkanın görevden alınacağı ve onun yerine başkan yardımcısının geçeceği düzenlenmiştir. Yine ilgili hükmün son fıkrasında başkanın görevden alınması kararının yayınlamasından itibaren yedi içinde Ulusal Seçim Kurulu, kalan görev süresinin tamamlanması için Meclis ve başkanlık seçimini öne alacaktır. Ekvador'da başkanın görevden alınmasından sonra, Ulusal Seçim Kurulunun birlikte yapılacak seçimleri öne alacağı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda Ekvador'daki bu anayasal düzenleme, başkanın görevini sona erdirdiğinden onu, siyasi olarak Meclise karşı da sorumlu kılmaktadır.

Ekvador'un aksine, Türkiye'de Anayasanın 116. maddesinde Cumhurbaşkanı ve Meclisin birbirlerinin görevine son vermesi açık bir şekilde düzenlenmemiştir. Buna göre Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi kararı alması ile Cumhurbaşkanı ve Meclis seçimleri birlikte yapılacaktır. Cumhurbaşkanının

²⁹⁹ Ekvador (AY. 148).

³⁰⁰ Ekvador (AY. 130).

seçimlerin yenilenmesi kararı alması durumunda Meclisin görevine devam edeceği Anayasa’da açıkça düzenlenmiştir. Bu bağlamda Ekvador’da başkanın fesih kararı ile Meclis, sadece aciliyet gerektiren işlemleri yapabilirken Türkiye’de Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme kararı sonrasında da Meclis, yenisi göreve başlayıncaya kadar yetki ve görevlerine devam etmektedir. Ayrıca Cumhurbaşkanının seçimleri yenileme kararı alması, onun, sadece halka karşı olan sorumluluğunu değiştirmemektedir.

Meclis de üye tamsayısının beşte üçünün kararı ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Ancak Ekvador’un aksine, seçimlerin yenilenmesi kararı Cumhurbaşkanının görevini doğrudan sona erdirmemektedir. Anayasa’da Meclisin seçimleri yenileme kararından sonra da Cumhurbaşkanının görevinin devam edeceği düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının görevi seçimlerin yenilenmesi kararı ile değil, yeni Cumhurbaşkanının göreve başlaması ile sona ermektedir. Meclisin seçimlerin yenilenmesi kararı ile Cumhurbaşkanının görevi sona erseydi, Cumhurbaşkanı yardımcısının, yeni seçimler yapılanaya kadar Cumhurbaşkanlığı makamına vekalet etmesi gerekirdi. Meclisin seçimleri yenileme kararı, Cumhurbaşkanının görevini doğrudan sona erdirmedeği için Türkiye’de Cumhurbaşkanının, Meclise karşı siyasi sorumluluğunun olmadığı ve Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğunun seçimler yoluyla sadece halka karşı olduğu söylenebilir.³⁰¹

Son olarak öğretilde yasamanın seçimleri yenileme kararı alması ile başkanlık seçimlerinin de yenilendiği devletlerin, başkanlık sistemi olarak tanımlanamayacağı ileri sürölmektedir.³⁰² Ancak Lijphart, başkanın yasama organını feshetme yetkisinin olduğu ve her iki seçim kararı ile yasama ve yürütme seçimlerinin birlikte yapıldığı devletlerin hala başkanlık sistemi olarak tanımlanabileceğini ifade etmektedir.³⁰³ Bu bağlamda Türkiye ve Ekvador’daki karşılıklı seçimlerin yenilenmesi mekanizmasına rağmen buralardaki hükümet sistemleri, başkanlık sistemi olarak tanımlanabilecektir.

³⁰¹ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 294; Eren, Meclisin seçimleri yenileme kararı almasını siyasi sorumluluk olarak değil, siyasi kriz çözme aracı olarak değerlendirileceğini belirtmiştir. Bkz.: Abdurrahman Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, 3. Baskı, Ankara, Seçkin, 2021, s. 911.

³⁰² Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 28. Baskı, s. 338.

³⁰³ Lijphart, **Demokrasi Modelleri**, s. 151; Uzun, **Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi**, s. 134.

b. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların Siyasi Sorumluluğu

2017 Anayasa değişikliği öncesinde Bakanlar Kurulu kolektif ve bakanlar ise bireysel olarak Meclise karşı sorumlu olmaktaydı. Bakanlar Kurulunun meclise karşı olan sorumluluğu gensoru önergesi, güvensizlik önergesi ve başbakanın meclisten güven istemi ile sağlanabilmekteydi.³⁰⁴ 2017 Anayasa değişikliği ile bakanların Meclise karşı olan siyasi sorumluluğu kaldırılmıştır.

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları, herhangi bir yasama müdahalesi olmadan atar ve görevden alır. Dolayısıyla onların siyasi sorumluluğunun Cumhurbaşkanıya karşı olduğu söylenebilir.³⁰⁵ Anayasanın 106/5. maddesinde de Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, Cumhurbaşkanıya karşı sorumlu olduğu düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cezai ve hukuki sorumluluğunun yargı makamlarına karşı olduğu³⁰⁶ göz önünde bulundurulduğunda ilgili maddedeki hükmün siyasi sorumluluk için düzenlendiğinin kabulü gerekir. Ayrıca 1 sayılı CBK'nın 17. maddesinde de Cumhurbaşkanı yardımcısının, Cumhurbaşkanının vermiş olduğu görevleri yerine getirmeleri bağlamında Cumhurbaşkanıya karşı sorumlu oldukları belirtilmiştir.

2. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Üyelerinin Cezai Sorumluluğu

a. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu Anayasanın 105. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasa'daki Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu düzenleyen bu hükmün daha iyi incelenebilmesi için Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna neden

³⁰⁴ Bkz.: Özbudun, **Türk Anayasa Hukuk**, 10. Baskı, s. 335-337.

³⁰⁵ Bkz.: Begüm Nur Kalıpçıoğlu, "1982 Anayasası'na Göre Bakanların Sorumluluğu", **Prof. Dr. Burhan Kuzu'nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 322-329; Uykun Altıntaş, "Türkiye'de Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu ve Başkanlık Sistemindeki Örnekleri ile Karşılaştırılması", s. 782-784.

³⁰⁶ Azer Ebru Mutlu, "Hukuki Statüsü ve İdari Teşkilattaki Yeriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 10, S. 1, 2019, s. 126-128.

olan suçları, Meclis soruşturmasının başlatılması ve kabul edilmesi, Yüce Divan yargılaması ve yargılamanın sonuçları bağlamında değerlendirme yapılmalıdır.

Başkanlık sistemini kabul eden devletlerin çoğunluğunda görüldüğü üzere,³⁰⁷ Türkiye’de de Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçları ve kişisel suçları arasında bir ayırım yapılmamıştır.³⁰⁸ Anayasanın 105/1. maddesinde “*bir suç işlediği iddiasıyla*” Cumhurbaşkanı hakkında meclis soruşturması başlatılacağı hüküm altına alınmıştır. Yine Anayasanın 105/5. maddesinde Cumhurbaşkanının “*seçilmeye engel bir suçtan*” Yüce Divanda mahkûm edilmesi durumunda görevinin sona ereceği düzenlenmiştir. Son olarak Anayasanın 105/6. maddesinde Cumhurbaşkanının görev süresince “*işlediği iddia edilen suçlar*” için Anayasanın 105. maddesinin uygulanacağı açıkça ifade edilmiştir. İlgili hükümlerden Cumhurbaşkanının kanunlara göre suç teşkil eden fiilleri dolayısıyla Yüce Divanda yargılanacağı anlaşılmaktadır.

Ancak Anayasanın 148/6. maddesindeki Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divanda yargılanacağı hükmü, 2017 Anayasa değişikliği ile kaldırılmamıştır. Anayasanın 105. maddesi ile 148/6. maddesi arasında Cumhurbaşkanının Yüce Divanda yargılanmasına neden olan suçları bakımından çatışma olduğu görülmektedir. Bunun için yorum yöntemlerinden faydalanılması gerekmektedir.

İlgili maddeler arasında özel-genel, önceki-sonraki hüküm ilişkisi kurulabilir mi? Öğretide Gözler, Anayasanın 148/6. maddesindeki hükmün, özel hüküm olduğunu, Cumhurbaşkanının sadece göreviyle ilgili suçlarından Yüce Divanda yargılabileceğini ve Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından normal mahkemelerde yargılanması gerektiğini ileri sürmektedir.³⁰⁹ Ancak Anayasanın 148/6. maddesinin özel hüküm, 105. maddesinin genel hüküm olarak kabul edilmesi durumunda, 105. maddenin ayrıca sonraki hüküm olması nedeniyle mevcut çatışmanın çözümünde

³⁰⁷ İkinci Bölüm, II-B-2-a-(1).

³⁰⁸ Doğukan Sever, “2017 Anayasa Değişikliğinin Ardından Cumhurbaşkanının Sorumluluğu: Osmanlı-Türk Anayasacılığı Bakımından Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 415.

³⁰⁹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 28. Baskı, s. 339-340.

özcüllük argümanının (lex specialis derogat legi generale) belirleyici olmadığı söylenebilir.³¹⁰

Eren ise Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ve Yüce Divan yargılamasını ayrıntılı düzenleyen 105. maddenin, 148/6. maddesine göre özel hüküm olduğunu, dolayısıyla Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından ve kişisel suçlarından Yüce Divanda yargılanacağını ifade etmiştir.³¹¹ Ayrıca Eren, iki hüküm arasında özellik-genellik ilişkisi kurulamaması durumunda, 105. maddenin sonraki hüküm olması nedeniyle de Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından ve kişisel suçlarından ötürü Yüce Divanda yargılanacağını ileri sürmektedir.³¹² Çalışmada da Eren'in görüşü çerçevesinde Anayasanın 105. maddesinin, 148/6. maddesine göre özel hüküm olduğu ve Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçları ve kişisel suçları nedeniyle Yüce Divanda yargılanacağı kabul edilmektedir.

Anayasanın 105/1. maddesine göre, Cumhurbaşkanının bir fiilinin suç oluşturması durumunda, Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önerge ile Cumhurbaşkanı hakkında Meclis soruşturmasının açılması istenebilir. Meclis üye tamsayısının beşte üçünün kabulü ile soruşturma başlatılır. Cumhurbaşkanı hakkında Meclis soruşturmasının başlatılmasının beşte üç gibi yüksek bir orana bağlanması eleştirilebilir olsa da bu oranın iki nedenle makul olduğu söylenebilir. İlk olarak karşılaştırmalı örneklerde görüldüğü üzere, başkan hakkında “*impeachment*” soruşturmasının başlatılması için daha yüksek oranlar aranmaktadır.³¹³ Karşılaştırmalı hukuk çerçevesinde Türkiye’deki beşte üç oranı çok yüksek değildir. İkinci olarak Meclis soruşturmasının başlatılması için aranan nitelikli sayının, seçimlerin yenilenmesi ile aynı olması nedeniyle Meclis soruşturmasının siyasi olarak kullanılması engellenebilir. Bu bağlamda “*Impeachment*”, başkanın görevden alınması için siyasi mekanizma olarak kullanılabilirken³¹⁴ Türkiye’de daha kolay

³¹⁰ Bkz.: Oder, *Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri*, s. 16.

³¹¹ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 900.

³¹² Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 900.

³¹³ İkinci Bölüm, II-B-2-a-(3).

³¹⁴ İkinci Bölüm, II-B-2-a-(2); (3).

netice alınabilen seçimlerin yenilenmesi mekanizması varken Meclis soruşturmasının siyasi olarak kullanılması tercih edilmeyecektir.

Anayasanın 105/2. maddesine göre, Cumhurbaşkanı hakkında Meclis soruşturmasının başlatılmasına karar verildikten sonra, Meclis üyelerinden oluşan Komisyon tarafından soruşturma yapılır. Soruşturma neticesinde hazırlanan rapor Meclis Başkanlığına sunulur ve ilgili raporun Meclis üyelerine dağıtımından itibaren on gün içerisinde Meclis soruşturmasının kabul edilmesi ve Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divana sevk edilmesi, Genel Kurulda görüşülür. Meclis üye tamsayısının üçte ikisinin onayı ile Cumhurbaşkanı hakkında başlatılan Meclis soruşturmasının kabulüne ve onun yargılanması için Yüce Divana sevkine karar verilir.

Anayasanın 148/6. maddesinde Yüce Divan olarak yargılama yapma yetkisi, Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Anayasa Mahkemesi, Yüce Divan yargılamalarını Genel Kurul'da yapmaktadır. 6216 sayılı Kanunun 57/1. maddesine göre, Genel Kurul, Yüce Divan yargılamalarında yürürlükteki kanunları uygular ve hüküm verir. Anayasa Mahkemesi de 12/10/2017 tarih ve 2017/2 Yüce Divan kararında, Yüce Divan yargılamalarını Ceza Muhakemesi kanuna göre yapacağını belirtmiştir.

Yüce Divan yargılaması, bir ceza yargılaması olması nedeniyle “*impeachment*” yargılamasından farklılık göstermektedir.³¹⁵ Yüce Divan yargılamasının ceza yargılaması olduğu sonucuna yargılamaya neden olan suç, yargılamayı yapan makam ve yargılama sonucu verilen karar neticesinde ulaşılmaktadır. Buna göre Cumhurbaşkanı'nın kanunlara göre suç teşkil eden bütün fiillerinden dolayı Yüce Divanda yargılanacağı düzenlenmiştir. 6216 sayılı Kanunun 57/1. maddesinde de Yüce Divan yargılamasının yürürlükteki kanunlara göre yapılacağı ve hüküm verileceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi gereğince Cumhurbaşkanı'nın fiilinin suç oluşturup oluşturmadığı kanunlara göre belirlenecektir. İkinci olarak Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan sıfatına sahip olması, yargılamayı yapan makamın mahkeme olduğuna kuşku

³¹⁵ İkinci Bölüm, II-B-2-a-(3).

bırakmamaktadır. Zaten öğretide de Yüce Divanın özel ceza mahkemesi olduğu kabul edilmektedir.³¹⁶

Üçüncü olarak Yüce Divanda yapılan yargılamada maddi gerçek araştırılarak Cumhurbaşkanının fiilinin suç oluşturması durumunda mahkumiyetine karar verilmektedir.³¹⁷ Bu bağlamda Yüce Divan yargılaması neticesinde verilen karar, “*impeachment*” yargılamasından farklıdır. “*Impeachment*” yargılaması sonucunda başkanın görevine son verilmekte ve kamu görevine girmesi yasaklanmaktadır.³¹⁸ Yüce Divan yargılamasında ise ceza yargılaması yapılarak mahkûmiyet kararı verilmekte ve mahkûm olunan suçun niteliğine göre Cumhurbaşkanının görevi sona ermektedir. Anayasanın 105/5. maddesinde Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olan Cumhurbaşkanının görevinin sona ereceği açıkça düzenlenmiştir.³¹⁹

Netice itibarıyla Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunu doğuran hesap verebilirlik mekanizmasıdır. Ancak Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili suçlarından ayrı olarak kişisel suçlarının da Meclis soruşturması kapsamına alınması ve Yüce Divanda yargılanmanın zor ve istisnai olması göz önünde bulundurulduğunda hukuk devleti ve onun alt ilkesi olan hukukun üstünlüğü bakımından ilgili düzenlemeler eleştirilebilir.³²⁰ Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, sistem içerisindeki eşsiz konumu ve Yüce Divanın ceza yargılaması olması, Cumhurbaşkanının kişisel suçlarından da Meclis soruşturması yoluyla Yüce Divanda yargılanmasını makul kıldığını düşünmekteyiz.

b. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanların Cezai Sorumluluğu

³¹⁶ Bahri Öztürk, “Bir Ceza Mahkemesi Olarak Anayasa Mahkemesi: Yüce Divan”, **Anayasa Yargısı**, C. 12, 1995, s. 67.

³¹⁷ Öztürk, “Bir Ceza Mahkemesi Olarak Anayasa Mahkemesi: Yüce Divan”, s. 107.

³¹⁸ İkinci Bölüm, II-B-2-a-(3).

³¹⁹ Bkz.: Ayhan Döner, Yeşim Çelik, “Yargısal Model Örneği: Cumhurbaşkanı Meclis Soruşturması Usulü”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 98-99.

³²⁰ Bkz.: Oğuzcan Kutkan, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Yüce Divan Yargılaması ve Türkiye İçin Öneriler”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 669-670.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını, atama ile göreve geldikleri için cezai sorumlulukları Cumhurbaşkanı ile değil, bakanlar ile paralel şekilde düzenlenmiştir. Bu başlık altında da Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların cezai sorumluluğu beraber incelenecektir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların fiillerinin suç teşkil etmesi durumunda cezai sorumlulukları doğmakla beraber, bunların fiillerinin niteliğine göre yargılanmaları değişiklik göstermektedir. Daha açık ifadeyle Anayasa'da Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevleriyle ilgili suçları ve kişisel suçları arasında ayrım yapılmıştır. Anayasanın 106/5. maddesinde Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevleriyle ilgili suçlarından Meclis soruşturması yoluyla Yüce Divanda yargılanacağı hüküm altına alınmıştır.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların göreviyle ilgili suçlarından Yüce Divanda yargılanması için Meclis soruşturmasının kabulü gerekmektedir. Anayasanın 105/6. maddesine göre, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiası ile Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenir. Meclis üye tamsayısının beşte üçünün kabulüyle soruşturma açılır. Meclis soruşturmasının kabul edilebilmesi, Meclis üye tamsayısının üçte ikisinin onayıyla mümkündür. Meclis soruşturmasının kabul edilmesi sonucunda ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın Yüce Divana sevkine karar verilir.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların Yüce Divanda yargılanması için aranan nitelikli sayıların çok yüksek olması, hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Çünkü Cumhurbaşkanının aksine, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, seçimle değil, atamayla göreve gelmektedir. Kaldı ki Cumhurbaşkanı yardımcılarını, seçimle göreve gelmiş olsalar bile, Cumhurbaşkanının sistem içerisindeki eşsiz konumuna sahip değillerdir.³²¹ Dolayısıyla sistem içerisindeki yetki ve görevi Cumhurbaşkanına vekalet olan ve eksiklikleri durumunda yerleri kolaylıkla doldurulabilen Cumhurbaşkanı yardımcılarının görevleriyle ilgili suçlardan Yüce Divanda yargılanmaları için yüksek nitelikli sayıların aranması

³²¹ Bkz.: İkinci Bölüm, II-B-2-a-(1).

yerinde değildir. Bakanların da yerlerinin kolaylıkla doldurulacağı ve sistem içerisinde eksikliklerinin telafi edileceği düşünüldüğünde aynı yorum onlar için de geçerlidir.

Yüce Divan yargılamasının ceza yargılaması olduğu göz önünde bulundurulduğunda Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Yüce Divana sevkinde aranan nitelikli sayıların daha düşük olması gerekmektedir. Buna göre 2017 Anayasa değişikliği öncesinin aksine, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Yüce Divana sevk kararına siyasi bir sonuç bağlanmamakta ve Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevi kendiliğinden sona ermemektedir.³²² Anayasanın 106/9. maddesinde Yüce Divan yargılaması sonucunda, ancak seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanın görevinin sona ereceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla Yüce Divana sevk kararına siyasi bir sonuç bağlanmadığı gibi, Yüce Divan yargılamasının ceza yargılaması olması nedeniyle verilen kararda siyasi değil, hukuki niteliktedir. Yani Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olan Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanın görevinin sona ermesi, görevinin gerektirdiği niteliği kaybetmesi nedeniyle hukukidir.³²³

Anayasanın 106/10. maddesine göre ise Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, kişisel suçlarından Yüce Divanda değil, normal ceza mahkemelerinde yargılanır. Ancak ilgili hükümde Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların dokunulmazlığa sahip olduğu düzenlenmiştir. Bu nedenle onların yargılanabilmesi için ilk olarak dokunulmazlıklarının kaldırılması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların dokunulmazlığı milletvekilleri ile aynı usulle kaldırılır. Dokunulmazlığı kaldırılan ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan ceza mahkemesinde yargılanarak mahkûm edilebilir. Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın mahkumiyetine neden olan kişisel suçu, seçilmeye engel bir suç olması durumunda Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakanın görevinin sona ereceği söylenebilir.³²⁴

V. CUMHURBAŞKANLIĞI KABİNESİNİN İŞLEVİ

³²² Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 917.

³²³ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 917.

³²⁴ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 303.

A. Kurumsal İşlevi

1. Denge ve Denetim İşlevi

a. 2017 Anayasa Değişikliği Öncesinde Bakanlar Kurulunun Denge ve Denetim İşlevi

2017 Anayasa değişikliği öncesinde parlamenter hükümet sistemine uygun olarak Bakanlar Kurulu yürütmenin yetkili ve sorumlu kanadını oluşturmaktaydı. Hükümet politikasını belirleyen ve uygulanmasına karar veren Bakanlar Kurulu, kararlarını oy birliği ile almakta ve yasama organına karşı siyasi olarak sorumlu olmaktaydı.³²⁵ Bakanlar Kurulunun kurulması ve görevini sürdürebilmesi için Meclisin güvenine ihtiyaç duyması, her vakit Meclisin önünde hesap verebilirliğine ilişkin gensoru ve güvensizlik oylamasının olması, karar alımı bakımından kolektif ve kolejyal bir yapıya sahip olması, Loewenstein'in tanımladığı “*organ içi*”³²⁶ ve “*organlar arası*”³²⁷ denetimi mümkün kılabilmekteydi.

“*Organlar arası*” denetim araçları üzerinden gidildiğinde Meclis, gensoru ve güvensizlik oyu yoluyla her zaman Bakanlar Kurulunu denetleme ve tek tek üyelerinin veya kolektif olarak Bakanlar Kurulunun görevine son verme yetkisine sahipti. Böylece parlamenter sistemin genel özelliği gereği, Bakanlar Kurulunun düşmesi ile yeni bir hükümet kurulmakta ve önceki hükümetin uygulamış olduğu hükümet programının değiştirilmesi mümkün olabilmekteydi.

“*Organ içi*” denetim üzerinden gidildiğinde Bakanlar Kurulunun kolektif ve kolejyal yapıya sahip olması, kendi içindeki karar alımları bakımından denge ve denetim işlevi görmesine imkân sağlamaktaydı. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin aksine, parlamenter sistem döneminde hükümet politikası, Bakanlar Kurulu

³²⁵ 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Bakanlar Kurulu, parlamenter sistemin genel özelliği gereği, hükümet işlerinin yürütülmesine ilişkin icrai karar alma yetkisine sahipti. Anayasanın 8. ve 112/1. maddeleri Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetine ilişkin icrai karar almasının anayasal dayanaklarını teşkil etmekte ve Anayasanın birçok maddesinde de Bakanlar Kurulunun icrai karar almasıyla ilgili hükümler bulunmaktaydı. Genellikle literatürde Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri uzun bir liste halinde açıklanmaktadır. Bkz.: Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 358-432.

³²⁶ Loewenstein, **Political Power And The Governmental Process**, s. 164.

³²⁷ Loewenstein, **Political Power And The Governmental Process**, s. 184-228

tarafından belirlendiği ve uygulanmasına karar verildiği için hükümet programına ilişkin herhangi kararın uygulanmasına tek kişi tarafından değil, toplu olarak Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından karar verilirdi.³²⁸ Dolayısıyla Bakanlar Kurulunda alınacak önemli kararlar bakımından bir oto kontrol sistemi oluşturulmakta, karara muhalif olan bakanın istifası ise parlamento ve kamuoyu baskısı bakımından önemli görülmekteydi.

Koalisyon hükümetleri döneminde ise kolektiflik ilkesi, Meclisin Bakanlar Kurulu üzerindeki denetimini artırabilmekteydi. Buna göre koalisyon hükümetleri döneminde, Bakanlar Kurulundaki karar alımlarında koalisyona destek veren partilere mensup bakanların görüşü Bakanlar Kurulunun devamlılığı için önem arz etmekteydi. Koalisyona destek veren bakanların, Bakanlar Kurulunda alınacak herhangi bir karara muhalefeti, partilerinin yasama organında hükümete olan desteğini geri çekmelerine neden olabilecekti. Bundan dolayı Bakanlar Kurulunun kolektiflik ilkesi gereği oluşan oto kontrol sisteminde yasama organındaki aktörlerin de müdahalesi mümkün olabilmekteydi.

b. Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin Denge ve Denetim İşlevinin Olup Olmadığı

Hukuki varlığı bulunmayan Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin herhangi bir işlevinden bahsedilemeyeceği için onun kuvvetler arasında denge ve denetim işlevi de bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanının, kabine toplantıları yapma emsaline son vermesi ile Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin toplanması teamülü kendiliğinden sona erecektir. Dolayısıyla varlığı doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olan Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantıları üzerinden bir denge ve denetim mekanizması kurulması da mümkün değildir. Dahası başkanlık sistemlerinde anayasal dayanağa sahip kabinelerin bile, denge ve denetim işlevinin olmadığı, bu nedenle başkanlık sistemi ile yönetilen bazı devletlerde kabinelerin denge ve denetim işlevi görebilmesi için bazı anayasal mekanizmaların getirildiği ifade edilmişti.³²⁹ Bu bağlamda mevcut hukuki düzenlemeler bağlamında Türkiye’de yasama ve yürütme arasındaki denge ve

³²⁸ Birinci Bölüm, III-A-2.

³²⁹ Bkz.: İkinci Bölüm, III-A-1.

denetim işlevinin Anayasa’da düzenlenen diğer araçlar üzerinden sağlanıp sağlanamadığının tespiti gereklidir.

c. 2017 Anayasa Değişikliği Sonrasında Anayasal Denge ve Denetim Araçları

2017 Anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiş ve Anayasa’da yürütme yetki ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Ayrıca Anayasa’da yeni hükümet sistemine uygun sistematik düzenleme yapmaktan ziyade, Bakanlar Kurulunun sahip olduğu yetki ve görevler ile önceki sistemde tarafsız Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkilerin tamamı, Cumhurbaşkanına bırakılmıştır. Dolayısıyla sistem içerisinde Bakanlar Kurulunun görmüş olduğu “*organlar arası*” ve “*organ içi*” denetim yeni sistemde mümkün gözükmemektedir. Bu bağlamda cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, başkanlık sistemlerindeki “*organlar arası*” denetim mekanizmalar daha fazla önem arz etmektedir. Ancak yeni hükümet sistemi “*istikrar*” kavramı üzerinden kurgulanmış, yasama ve yürütmenin karşı karşıya gelmesini engelleyecek düzenlemeler yapılmıştır. Böylece sistemde denge ve denetim işlevi görebilecek mekanizmalara yer verilmediği gibi, daha önce sistemde var olan ve denge denetim işlevi gören mekanizmalarında etkisizleştirilmesi söz konusu olmuştur. Bu başlık altında da başkanlık sistemlerinde denge ve denetim işlevi gördüğüne inanılan bütçe hakkı, uluslararası antlaşmalar ve üst kademe kamu yöneticilerinin atanması bağlamında bir değerlendirme yapılacaktır.

(1) Bütçenin Denge ve Denetim Aracı Olup Olamayacağı

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle beraber, Anayasa’daki bütçeye ilişkin hükümlerde değişiklik yapılarak bütçe ve kesinhesap kanunu Anayasanın 161. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasa değişikliği öncesinde Anayasanın 161-164. maddeleri arasında düzenlenmiş olan bütçe süreci, hükümet sistemi değişikliği ile tek bir madde altında toplanmış ve bütçeye ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu başlık altında bütçeye ilişkin anayasal ve yasal düzenlemelerin kuvvetler arasındaki denge ve denetim işlevinin değerlendirilmesi planlanmaktadır.

Anayasanın 161/3. maddesine göre bütçe kanunu teklifi, Cumhurbaşkanı tarafından oluşturularak Meclise sunulmaktadır. Bununla birlikte, diğer başkanlık sistemlerinde görüldüğü üzere,³³⁰ Cumhurbaşkanı bütçe kanunu teklifini tek başına oluşturamayacağından bunun için kurulmuş bir birime ihtiyaç vardır. Bunun için 13 No’lu CBK ile Strateji Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığına bağlı bir birim olan Strateji Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan gelir bütçesi teklif taslağını ve kamu idarelerinin bütçe tekliflerini birleştirerek merkezi yönetim bütçe kanunu teklifi taslağını oluşturur.³³¹ Oluşturulan bütçe kanunu teklif taslağı, Cumhurbaşkanı tarafından mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce bütçe kanunu teklifi olarak Meclise sunulur.

Meclisin yürütme tarafından kendisine sunulan bütçe teklifini, kabul etmesi, değiştirmesi, reddetmesi veya bütçenin uygulanmasını denetlemesi, bütçe hakkı olarak tanımlanmaktadır. Anayasa Mahkemesi de bütçe hakkını, “*halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesi*”³³² olarak tanımlamıştır. Bu bağlamda Meclisin, Plan ve Bütçe Komisyonu’nda yürütme tarafından kendisine sunulan bütçeyi görüşmesi, Genel Kurulda bütçe teklifi üzerinde değişiklik yapması, bütçe teklifini kabul veya reddetmesi ve Sayıştay denetimi, Meclisin yürütmeyi denetleme araçları olarak tanımlanabilir.³³³ Ancak burada önemli olan husus, bütçe sürecine ilişkin sayılan araçların etkililiği ve kuvvetler arasında denge ve denetim işlevi görüp görmediğidir.

Meclisin bütçe üzerindeki önemli yetkilerinden ilki, Cumhurbaşkanı tarafından sunulan bütçe kanunu teklifinin Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşülmesidir. Buna göre, Plan ve Bütçe Komisyonu’nda bütçe kanunu teklifinin maddeleri tek tek görüşülmektedir. Ayrıca Anayasanın 161/5. maddesinde Genel Kurulda bütçenin

³³⁰ İkinci Bölüm, III-A-1-e-(1).

³³¹ Tokgöz, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi**, s. 131-133.

³³² AYM, E. 2016/47, K. 2018/10, K.T. 14/2/2018, § 25.

³³³ Anayasa Mahkemesi Başkanı Zühtü Aslan bir karşı oyunda “*Esasen hangi hükümet sistemi benimsenirse benimsensin bütçe hakkı, demokratik ülkelerde parlamentonun yürütmeyi denetlemesinin en etkili yoludur*” ifadesiyle bir denetim aracı olarak bütçenin önemini belirtmiştir. AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, § 20.

görüşülmesi esnasında gelir azaltıcı ve gider artırıcı tekliflerde bulunulamayacağı için, Meclisin bütçeye ilişkin gelir azaltıcı ve gider artırıcı tekliflerde bulunabileceği tek yer Plan ve Bütçe Komisyonu’ndaki görüşmelerdir.³³⁴ Komisyonun bütçe sürecine ilişkin önemli bir faaliyet gördüğü ifade edilebilir.

Ancak Plan ve Bütçe Komisyonunun üye dağılımı ve Meclisin yürütme tarafından sunulan bütçe kanunu teklifine ilişkin öngörülebilir değerlendirme yapacak personele sahip olmayışı, yasamadaki bütçe sürecinin ilk ayağı olan Komisyon görüşmelerini de etkilemektedir. Anayasal güvenceye sahip olan Plan ve Bütçe Komisyonu,³³⁵ iç tüzükte diğer komisyonlarla beraber düzenlenmiştir. Komisyon üyelikleri, diğer komisyonlarla aynı şekilde siyasi parti gruplarının sahip olduğu milletvekili sayısına göre dağıtılmaktadır.

Cumhurbaşkanı seçimleri ve genel seçimlerin birlikte yapılması ve parti ittifakları göz önünde bulundurulduğunda Plan ve Bütçe Komisyonu’ndaki üye çoğunluğunu, Cumhurbaşkanının partisine mensup milletvekillerinin veya ittifak üyelerinin oluşturacağı ifade edilebilir.³³⁶ Komisyon’da çoğunluğun Cumhurbaşkanına yakın milletvekillerinden oluşması, bütçe kanunu teklifinin bütün maddelerinin kendi içerisinde bir bütünlük oluşturması ve bunların arasındaki uyumun bozulmaması bağlamında olumlu karşılanabilir. Ancak Türkiye’de disiplinli parti yapısı göz önünde bulundurularak Komisyon’da iktidarı destekleyen milletvekillerinin ezici çoğunlukta olmaması gerektiği düşünülmektedir.³³⁷ Örneğin, Plan ve Bütçe Komisyonu çalışmalarına ilişkin yayınlanan bir raporda, muhalefetin komisyon toplantılarındaki gündemi belirleyemediği, kanun tekliflerinin tartışıldığı ve oylandığı

³³⁴ Zeynep Müftüoğlu, “1982 Anayasası’nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, **IX. Genç Vergi Hukukçuları Sempozyumu Bildiri Kitabı**, Ed. Zeynep Müftüoğlu, Ankara, Atılım Üniversitesi Yayınları No. 64, 2020, s. 98.

³³⁵ Mevlüt Göl, “TBMM Anayasa Komisyonu Oluşumu, İşleyişi ve Görevleri”, **Yasama Dergisi**, S. 13, 2013, s. 98.

³³⁶ 2024 yılı itibarıyla Ak Parti 15, MHP 3, CHP 7, DEM 3, İYİ Parti 2, Saadet 1 tane üyeye sahiptir. <https://www.tbmm.gov.tr/ihisas-komisyonlari/KomisyonUyeleri/plan-ve-butce-komisyonu/f72877d1-b469-037b-e050-007f01005610>, (Çevrimiçi: 10/2/2024).

³³⁷ Müftüoğlu, “1982 Anayasası’nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, s. 98.

Komisyon toplantılarında muhalefetin belirleyici rolünün olmadığı belirtilmiştir.³³⁸ Ayrıca Komisyon’da bütçe kanunu teklifine ilişkin değişiklik önerilerinin kabul edilme oranı da oldukça düşüktür.³³⁹

Plan ve Bütçe Komisyonu’ndaki bütçe görüşmelerini etkileyen diğer bir husus, Meclisin, yürütmenin sunmuş olduğu bütçe kanunu teklifinin ve diğer yasal düzenlemelerin hazineye getireceği yükü değerlendirebileceği uzman personel yapısına sahip olmaması ve bütçe sürecine ilişkin süre sınırının kısıtlılığıdır. Buna göre bütçe, kamu hizmetlerinin görülmesi ve ulusal kalkınma amacıyla yürütmenin yapacağı harcama ve elde edeceği gelirleri içeren geniş kapsamlı bir kanundur. Dolayısıyla bir milletvekilinin bütçeye ilişkin değerlendirme yapılabilmesi için temel makro ekonomi, ekonometri ve istatistik bilgisine sahip olması elzemdir. Ancak Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin neredeyse üçte birinin lisans mezuniyeti ekonomiyile ilgili değildir.³⁴⁰ Ayrıca Komisyon üyeleri, ekonomi bilgisine sahip olsa bile, onların bütçe kanununu kapsamlı değerlendirebilecek zamanlarının bulunmayacağı öngörülebilir. Çünkü Anayasa’da bütçe kanunu teklifinin Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşülmesi ellibeş günle sınırlandırılmıştır.³⁴¹ Komisyon üyelerinin

³³⁸ mecliste.org, “Plan ve Bütçe Komisyonu Çalışmalarını İzleme Raporu”, <https://www.mecliste.org/dosyalar/file/PLAN%20VE%20BÜTÇE%20KOMİSYONU%20ÇALIŞMA%20LARINI%20İZLEME%20RAPORU.pdf>, s. 13. (Çevrimiçi: 10/02/2024).

³³⁹ Örneğin, 2019 yılı bütçe görüşmelerinde bütçe kanunu teklifine ilişkin sunulan yirmi adet değişiklik önergesinden sadece iki tanesi kabul edilmiştir. Bkz.: Hatice Çoban, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge ve Denetimin Bir Gereği Olarak Bütçe Hakkı**, İstanbul, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2020, s. 141.

³⁴⁰ Bkz.: <https://www.tbmm.gov.tr/ihisas-komisyonlari/KomisyonUyeleri/plan-ve-butce-komisyonu/f72877d1-b469-037b-e050-007f01005610>, (Çevrimiçi: 29/5/2024).

³⁴¹ Anayasa’da Meclisin, bütçe kanunu teklifini karara bağlaması, yetmişbeş gün ile sınırlandırılmıştır. Bu yetmişbeş günün, ellibeş günü Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmelerine ayrılmıştır. Bu bağlamda OECD’nin bütçe görüşmeleri için en az üç aylık süre tanınması kriterinin Türkiye’de karşılanmadığı görülmektedir. Bkz.: Çoban, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge ve Denetimin Bir Gereği Olarak Bütçe Hakkı**, s. 140; Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi, bütçe kanununa ilişkin yapmış olduğu Anayasaya aykırılık incelemesinde Meclisin belirli bir süre içerisinde bütçe kanunu karara bağlamamasını bir Anayasaya aykırılık görmemiştir. Buna göre, “Anayasa’da öngörülen kimi süreler, uyulmaması halinde hukuki sonuçlar doğuran ve yaptırımı olan niteliktedir. Kimi süreler ise bu nitelikte olmayıp uyarıcı amaçla konulmuşlardır. 94. maddedeki söz konusu sürenin, hukuki sonucu ve yaptırımı Anayasa’da belirlenmemiş olduğu gibi, niteliğine göre de uyarıcı sürelerden olduğundan görüşmelerin bu süre içinde bitirilememiş olması, 1976 yılı Bütçe Kanununun ve bu kanunda yer alan dava konusu hükümlerin Anayasa’ya aykırılığını oluşturan bir iptal nedeni sayılmamalıdır”. Bkz.: AYM, E. 1976/34, K. 1976/52, K.T. 9/12/1976.

bu süre içerisinde bütçe kanunu teklifini kapsamlı şekilde değerlendirebilmeleri için teknik yardım almaları gerekmektedir.

Bu bağlamda Türkiye’de de ABD’deki Kongre Bütçe Ofisi gibi, bütçe kanununu ve bütçeye yük getirecek diğer kanunları teknik olarak analiz edebilecek, uzman ekonomist ve hesap uzmanlarından oluşan bir birime ihtiyaç vardır.³⁴² İlgili birim, siyasi ayniyetten uzak şekilde tarafsızlığı sağlanarak kanun ile kurulmalıdır. İlgili birimin tarafsız ve objektif olmasının sağlanabilmesi için başkanının siyasi ayniyet aranmaksızın Meclis tarafından seçilmesi ve çalışanlarının da özlük haklarının güvenceli olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Böylece Meclis içerisinde kurulacak olan bu birim ile bütçe kanunu teklifi ve ekonomiyle ilgili diğer kanun tekliflerinin hazineye getireceği yükün mali ve teknik analizi yapılarak yasama üyelerine öngörülebilir raporlar sunulması mümkün olur.

Bütçe kanunu teklifi, Plan ve Bütçe Komisyonu’nda kabul edildikten sonra, Genel Kurulda görüşülmeye başlanır. TBMM İçtüzüğü’nün 62/1. maddesine göre, yürütme adına bütçe sunuş konuşması, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan tarafından yapılır. İçtüzüğü’nün 62/2. maddesinde bütçe ve kesin hesap kanunlarının görüşüldüğü genel kurul toplantılarına Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların katılabileceği ve görüş bildirebileceği düzenlenmiştir. İlgili İçtüzük hükümleri, Meclisin hesap sorabilirlik yetkisini ve kamuoyu denetimini artırmakla beraber, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların söz konusu Genel Kurul toplantılarına katılması zorunlu tutulmadığından bu yetkinin güvenceli olduğu söylenememektir. Bunun için Meclisin Cumhurbaşkanı ve bakanlara ilişkin sözlü soru yetkisi yeniden düzenlenmelidir.³⁴³ Ayrıca Genel Kuruldaki bütçe görüşmelerine ilişkin diğer bir sınır, milletvekillerinin gider artırıcı ve gelir azaltıcı önerilerde bulunamamasıdır.

Meclisin bütçe sürecine ilişkin en önemli yetkisi, bütçe kanunu teklifini kabul veya reddetmektir. Meclisin bütçe kanun teklifini reddetme ihtimali bile, yürütmenin bütçe kanunu teklifini daha dikkatli ve ülkenin ekonomisiyle tutarlı şekilde

³⁴² Tokgöz, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi**, s. 138.

³⁴³ Bkz.: Üçüncü Bölüm, II-B-1.

düzenlemesini sağlayabilecektir. Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 161/4. maddesinde geçici bütçe ve önceki bütçenin değerlendirme oranında artırılması prosedürleri düzenlenmiştir. Bu bağlamda Güney Amerika'daki bazı başkanlık sistemlerinde olduğu gibi,³⁴⁴ Türkiye'de de Meclisin bütçe kanunu teklifini reddetmesi ihtimalinin yürütme üzerinde oluşturacağı baskının hafifletildiği görülmektedir.

Anayasanın 161/4. maddesine göre “*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 değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır*”. Bu hükümde bütçe kanununun Meclis tarafından zamanında kabul edilmemesi veya reddedilmesi durumunda geçici bütçe veya önceki bütçenin değerlendirme oranında artırılması prosedürlerine başvurulacağı anlaşılmaktadır. İlgili prosedürlerin amacı, bütçe kanununun Meclis'te kabul edilerek yürürlüğe girmemesi halinde yasama ve yürütme arasında çıkabilecek olan krizin çözülmesidir.³⁴⁵

Anayasanın 161/4. maddesinde bütçe kanunu teklifinin reddedilmesi veya zamanında kabul edilmemesi nedeniyle ilk olarak geçici bütçe kanununun çıkarılacağı düzenlenmiştir.³⁴⁶ 2017 Anayasa değişikliği öncesinde anayasal dayanağa sahip olmasa bile, hükümetin gensoru ve güvensizlik oyu ile düşürülmesi, seçimlerin yapılması gibi nedenlerle bütçe kanunun görüşülemediği durumlarda geçici bütçe kanunu prosedürünün birçok defa uygulandığı bilinmektedir.³⁴⁷ Böylece 2017 Anayasa değişikliği ile geçici bütçe kanunu prosedürü, anayasal dayanağa kavuşturulmuştur.

³⁴⁴ Bkz.: İkinci Bölüm, III-A-1-e-(1).

³⁴⁵ Bkz.: Eren, “Kurumsallaşma Açısından Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yapılması Gereken Anayasal Uyarlamalar”, s. 35; Cengiz Gül, “Türk Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Etkin Bir Yasama Denetimine Tabi Olup Olmadığının Hukuki Analizi”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu'nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 121-122.

³⁴⁶ Saadet Yüksel, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Güvence Altına Alınması Bağlamında Denge-Denetim Mekanizmaları”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, 2018, s. 11-13.

³⁴⁷ Müftüoğlu, “1982 Anayasası'nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, s. 99.

Anayasa’da geçici bütçe kanununa ilişkin hüküm, sadece bir cümle ile düzenlenerek geçici bütçe kanununun nasıl uygulanacağı 5018 sayılı Kanunun 19/3. maddesinde ayrıntılandırılmıştır. 5018 sayılı Kanunun 19/3. maddesine göre, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise sunulan geçici bütçe kanununda, geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yılın bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli oranı esas alınarak hazırlanır. Meclise sunulan geçici bütçe kanunu teklifi, ilk olarak Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşülerek onaylandıktan sonra, Genel Kurulda kabul edilerek yürürlüğe konulur.

Geçici bütçe kanunu, bütçe kanununun kabul edilmemesi nedeniyle çıkarılan ve yürütmenin acil bütçe ihtiyacına cevap veren bir yöntem olarak tasarlanmıştır. Dolayısıyla geçici bütçe kanunu, kısa zamanda çıkarılması, ayrıntılı hazırlanmaması ve Meclis’te de ayrıntılı olarak incelenmemesi bakımından bütçe kanunundan ayrılmaktadır.³⁴⁸ Bununla birlikte, Meclis tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmesi bakımından geçici bütçe kanununun yasama ve yürütme arasında denge ve denetim işlevi gördüğü ifade edilebilir.³⁴⁹

Bütçe kanununun kabul edilmemesine ilişkin olarak 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen diğer bir prosedür, önceki yılın bütçesinin değerlendirme oranında artırılarak uygulamaya konulmasıdır. Buna göre geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda bir önceki yılın bütçesi değerlendirme oranında artırılarak uygulamaya başlanacaktır. Güney Amerika’daki bazı başkanlık sistemlerinde görülen bu yöntemin,³⁵⁰ Meclisin bütçe üzerinden yürütmeyi denetlemesini işlevsiz kıldığını düşünmekteyiz.³⁵¹ Her ne kadar öğretilerde aksi görüşler³⁵² bulunsun da bir önceki yılın bütçesinin değerlendirme oranında artırılarak uygulamaya konulması, Meclisin en önemli

³⁴⁸ Müftüoğlu, “1982 Anayasası’nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, s. 100.

³⁴⁹ Geçici bütçe kanuna ilişkin başka bir eleştiri ise geçici bütçe kanununun ne kadar süreliğine çıkarılacağı ve yürürlükte kalacağının Anayasa’da ve 5018 sayılı Kanun’da düzenlenmemiş olmasıdır. Bkz.: Müftüoğlu, “1982 Anayasası’nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, s. 101.

³⁵⁰ İkinci Bölüm, III-A-1-e-(1).

³⁵¹ Bkz.: Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 228.

³⁵² Adnan Küçük, “Amerika’da ve Türkiye’de Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Yasama ve Yürütme Arasında Dengeler ve Frenler Mekanizması”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 227; Gül, “Türk Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Etkin Bir Yasama Denetimine Tabi Olup Olmadığının Hukuki Analizi”, s. 122.

yetkilerinden biri olan bütçeyi kabul veya reddetme yetkisinin elinden alınmasına ve kanuni dayanağa sahip olmayan idari işlemlerle vatandaşın hak ve borç sahibi olmasına neden olabilir.

Bir önceki yılın bütçesinin değerlendirme oranında artırılarak uygulanmaya başlanması yöntemi, öğretilerde “*uyarlanmış bütçe*” kavramı ile tanımlanmıştır.³⁵³ Bundan sonraki incelemelerde tarafımızca da bu tanım kullanılacaktır. Uyarlanmış bütçe yönteminin tam olarak anlaşılabilmesi için şu soruların cevaplanması gerekmektedir: Uyarlanmış bütçe hangi hukuki araç ile uygulamaya konulacaktır? Uyarlama neye göre yapılacaktır?

İlk olarak ne Anayasa’da ne de 5018 sayılı Kanun’da uyarlanmış bütçenin hangi hukuki araçla uygulamaya konulacağı düzenlenmemiştir. Bununla birlikte, geçici bütçe kanunundan yola çıkarak en son çare olan uyarlanmış bütçenin kanun ile değil, Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleriyle çıkarılacağını anlamaktayız.

Cumhurbaşkanının elinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanı kararı olmak üzere iki önemli araç mevcuttur. Ancak uyarlanmış bütçenin, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanı kararı ile hukuki dayanağa kavuşturulması, daha doğru ifade ile uygulamaya konulması, Anayasaya aykırı olacaktır. Çünkü mevcut anayasal sistemde, kişilere ilişkin haklar ve borçlar doğuran, dolayısıyla doğrudan mülkiyet hakkını ilgilendiren merkezi bütçenin, kanun haricinde başka bir düzenleyici işlem ile uygulamaya konulması mümkün gözükmemektedir. Kaldı ki uyarlanmış bütçenin, CBK ile uygulamaya konulmasına ilişkin Anayasa’da özel hüküm de getirilmemiştir. Yani CBK ile uyarlanmış bütçenin uygulamaya konulması, Anayasanın 104/17. maddesindeki CBK’lara ilişkin genel hüküm bağlamında mümkün olabilecektir. CBK ile sosyal ve ekonomik haklar haricindeki temel hak ve hürriyetlere ilişkin düzenleme yapılamayacağı için uyarlanmış bütçenin Anayasaya aykırı olduğu sonucuna varılabilir. Benzer şekilde sosyal ve ekonomik haklar haricindeki temel hak ve hürriyetler ancak kanun ile sınırlanabileceğinden

³⁵³ Müftüoğlu, “1982 Anayasası’nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, s. 101.

uyarlanmış bütçenin Cumhurbaşkanı kararı ile uygulamaya konulması da Anayasaya aykırılık teşkil edecektir.

Uyarlanmış bütçenin yargısal denetimi de diğer bir sorunsal teşkil etmektedir. Bilindiği gibi, CBK'ların yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılırken Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi Danıştay tarafından yapılmaktadır. Cumhurbaşkanının uyarlanmış bütçeyi, uygulamaya koyacağı düzenleyici işlemlerin niteliğine göre onun yargısal denetiminin değişeceği öngörülmektedir.³⁵⁴ Bu bağlamda uyarlanmış bütçenin hangi hukuki araç ile uygulamaya konulacağının ve bunun yargısal denetiminin hangi yargısal makam tarafından yapılacağının Anayasa'da belirtilmemesi büyük bir eksikliktir.

İkinci olarak Anayasa'da bir önceki yılın bütçesinin değerlendirme oranında artırılarak uygulamaya konulması düzenlenmiştir. Uyarlanmış bütçeye ilişkin temel sorunlardan biri de bu değerlendirme oranının neye göre belirleneceğidir. Bu bağlamda yeniden değerlendirme oranı, 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298. maddesinin (B) bendinde düzenlenmiştir.³⁵⁵ Buna göre yeniden değerlendirme oranı, *“yeniden değerlendirme yapılacak yılın Ekim ayında (Ekim ayı dahil) bir önceki yılın aynı dönemine göre Devlet İstatistik Enstitüsünün Toptan Eşya Fiyatları Genel Endeksinde meydana gelen ortalama fiyat artış oranıdır”*. Yani yeniden değerlendirme oranı, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından toptan eşya fiyatlarındaki artış baz alınarak belirlenen oranın, Hazine ve Maliye Bakanlığı'na genel bir tebliğle yayınlanmasına dayanmaktadır. Bakanlığın yayınlamış olduğu genelgenin yargıya taşınması ve Danıştay tarafından iptal edilmesi mümkündür.³⁵⁶ Dolayısıyla uyarlanmış bütçenin hesaplanmasındaki temel dayanak olan yeniden değerlendirme oranının yargı makamları tarafından iptal edilmesi durumunda, uyarlanmış bütçenin neye göre hesaplanacağı da belirsizdir.

Toparlayacak olursak uyarlanmış bütçe uygulaması, yasama çoğunluğunun Cumhurbaşkanını desteklememesi ve bütçenin yasamada kabul edilmemesi

³⁵⁴ Müftüoğlu, “1982 Anayasası'nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, s. 103.

³⁵⁵ Tokgöz, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi**, s. 130.

³⁵⁶ Müftüoğlu, “1982 Anayasası'nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, s. 105.

durumunda çıkabilecek olan krizin çözülmesi amacıyla düzenlenmiştir. Ancak mevcut Anayasal ve kanuni düzenlemeler çerçevesinde bakıldığında, krizin çözümü için getirilen uyarlanmış bütçe uygulamasının yasama ve yürütme arasındaki krizi daha da derinleştirilebileceğini söyleyebiliriz. Çünkü uyarlanmış bütçenin hangi hukuki araç ile uygulamaya konulacağı belirsizdir. Her ne kadar CBK veya Cumhurbaşkanı kararı ile uygulamaya konulacağı ifade edilse de Merkezi bütçenin bu araçlar ile uygulamaya konulması Anayasaya aykırılık tartışmalarına neden olacaktır. Dahası uyarlanmış bütçenin artırılmasına dayanak teşkil eden değerlendirme oranının yargı makamları tarafından iptal edilmesi durumunda neye göre artırımın yapılacağı da belirsizdir.

Ayrıca uyarlanmış bütçe uygulaması, Meclisin bütçe üzerinden yürütmeyi denetlemesini işlevsiz kılan bir düzenlemedir. Bütçe hakkının en temel özelliklerinden biri, yürütme tarafından sunulan bütçe teklifinin reddedilmesidir.³⁵⁷ Bütçe hakkının doğasında olan reddetme yetkisinin kriz çıkar öngörüsüyle işlevsiz kılınması, yerinde bir düzenleme değildir. Aslında bu durum 2017 Anayasa değişikliğini yapan tali kurucu iktidarın yaklaşımından kaynaklanmaktadır. Buna göre tali kurucu iktidar, Anayasa değişikliğini yaparken “*istikrar*” ilkesini öncelemiş ve Meclis’teki çoğunluğun Cumhurbaşkanıya muhalif olmasını göz önünde bulundurarak denge ve denetim işlevi görebilecek mekanizmaları ya düzenlememiş ya da bunların etkisini azaltmıştır. Uyarlanmış bütçe de Meclisin bütçe üzerinden yürütmeyi denetlemesini işlevsiz kılan uygulamalardan biridir. Oysa Meclisin, yürütme tarafından sunulan bütçe kanunu ve geçici bütçe kanunu da reddetmesi veya zamanında kabul etmemesi, siyasi sonuçları olan ve kamuoyu baskısını getiren önemli bir karardır. Buna ek olarak Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar verme yetkisi de göz önünde bulundurulduğunda Meclisin böyle bir kararı kolaylıkla alamayacağı söylenebilir. Bundan dolayı Meclisin bütçe üzerinden yürütmeyi denetlemesinin yeniden sağlanması için Anayasa’daki uyarlanmış bütçe uygulamasının kaldırılması yerinde olur.³⁵⁸

³⁵⁷ Levent Gönenç, Ali Ersoy Kontacı, “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri”, **TBB Dergisi**, S. 145, 2019, s. 71.

³⁵⁸ Bkz.: Eren, “Kurumsallaşma Açısından Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yapılması Gereken Anayasal Uyarlamalar”, s. 35.

(2) Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanması ve Görevden Alınmasının Denge ve Denetim Bakımından Değerlendirilmesi

i. Üst Kademe Kamu Yöneticiliğinin Kapsamı

Anayasanın 104/9. maddesinde üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevden alınması ile bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasların CBK ile düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.³⁵⁹ 2017 Anayasa değişikliği ile getirilen hükümet sistemi çerçevesinde üst kademe kamu yöneticiliğinin Anayasaya konulduğu düşünülse de 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Anayasanın 128/3. maddesinde üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esaslarının kanun ile düzenleneceği hüküm altına alınarak üst kademe yöneticiliğinden bahsedilmekteydi.³⁶⁰ Dolayısıyla parlamenter sistem döneminde de üst kademe kamu yöneticiliği kavramının kullanıldığı görülmekte ve üst kademe kamu yöneticiliğinin bütün hükümet sistemlerinde var olabileceği kabul edilmektedir.³⁶¹

Bununla birlikte, üst kademe kamu yöneticileri kavramı ile hangi kamu görevlilerinin kastedildiği veya üst kademe ile üst kademe olmayanlar arasında ayrımın nasıl yapılacağı, Türk hukukunda belirsizlik arz etmektedir. Üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin hukuki düzenlemeler ve mahkeme kararları üzerinden değerlendirme yapıldığında karşımıza ilk olarak 1985 tarihinde çıkarılan 3149 sayılı *Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Kanunu* çıkmaktadır. İlgili kanunda üst kademe kamu yöneticilerinin tanımı yapılmamakla birlikte, Kanunun 2. maddesinde kimlerin üst kademe kamu yöneticisi olduğu tek tek sayılmış ve ayrıca diğer üst kademe kamu yöneticilerinin kimler tarafından belirleneceği düzenlenmiştir. Ancak 3149 sayılı Kanunun, Anayasaya aykırı olduğu iddiası ile iptal davası açılmıştır.

³⁵⁹ Meltem Koç, **Cumhurbaşkanı'nın Düzenleme Yetkisi Açısından Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanma Usul ve Esasları**, Ankara, Yetkin, 2023, s. 97.

³⁶⁰ Halil İbrahim İriş, **Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi**, Ankara, Yetkin, 2021, s. 21.

³⁶¹ Örneğin, farklı hükümet sistemine sahip devletlerin üst düzey kamu görevlisi kavramını kullandığı ve bunlara özel eğitim verdiği anlaşılmaktadır. Bkz.: Turgay Ergun, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 16, S. 2, 1983, s. 27-29.

Anayasa Mahkemesi, ilgili Kanunun bazı maddelerini Anayasaya aykırı bularak iptal etmiş ve üst kademe kamu yöneticiliğinin tanımının yapılmasının zorluğunu gerekçesinde ayrıca belirtmiştir.³⁶² Mahkemeye göre;

*“Öğretide kimlerin üst kademe yöneticisi sayılmaları gerektiği konusunda birleşilmiş değildir. “Kamu politikasının tayinine katılma”, “Seçimle gelmemekle birlikte etkin bir otoriteye sahip olma”, “Kuruluşunun en üst düzeyinde bulunan”, “Kuruluş amacının gerçekleşmesinden önemli yetki ve sorumluluklarla donatılmış, kuruluşun planlama, örgütlenme, personel ve kadrolarını yöneltme, denetim ve temsil gibi işlevlerin bir bölümünü görev olarak yerine getiren” biçiminde ölçütler kullanılması önerilmişse de, sorun kesin bir çözüme kavuşturulamamıştır. Mevzuat yönünden de durum aynıdır”.*³⁶³

Görüldüğü üzere, Anayasa Mahkemesi, mevzuat ve öğretide üst kademe kamu yöneticiliğinin ne olduğuna ilişkin kesin bir tanımın yapılamadığını belirtirken üst kademe kamu yöneticilerin sahip olması gereken ölçütlere ilişkin ipucu vermiştir.

2017 Anayasa değişikliği öncesinde, doğrudan üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınmasını düzenlememekle beraber, bakanlıklardaki ve bağlı kuruluşlardaki üst kademe kamu yöneticilerini de kapsayan atama ve görevden almalarla ilişkin düzenlemeler 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun’da yer almıştır. Ayrıca bu Kanun’da düzenlenmeyen diğer atama ve görevden alma işlemlerine ilişkin usul ve esaslar 2477 sayılı 2451 sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usulüne İlişkin Kanun’da düzenlenmişti. Ancak ilgili Kanunlarda üst kademe kamu yöneticiliği kavramı kullanılmadığı gibi, üst kademe kamu yöneticiliğine ilişkin genel geçer ve soyut tanım yapılmaktan kaçınılmıştır. Her iki Kanunda da atama ve görevden almaların hangi usule tabi olacağı düzenlenmiş ve bu usule tabi olanlar sayma yoluyla belirlenmiştir. Ancak ilgili Kanunlar 2017 Anayasa değişikliği

³⁶² AYM, E. 1985/3, K. 1985/8, K.T. 18/6/1985.

³⁶³ AYM, E. 1985/3, K. 1985/8.

sonrasında 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.³⁶⁴ Ayrıca 703 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK’da değişiklik yapılarak üst kademe kamu yöneticiliğine ilişkin bazı hükümler getirilmiştir.

Bununla birlikte, üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınması usul ve esasları, esas olarak 2017 Anayasa değişikliği sonrasında çıkarılan 3 sayılı CBK ile düzenlenmiştir. Ancak 3 sayılı CBK’da üst kademe kamu yöneticilerinin yanı sıra, kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadro, pozisyon ve görevlere atama, görevden alma ve görev süresine ilişkin de düzenleme yapılmıştır. 3 sayılı CBK hükümleri incelendiğinde I ve II sayılı cetvellerde sayma yoluyla belirlenen üst kademe kamu yöneticileri ile diğer kamu kurum kuruluşlarındaki görev alacak kişilerin atanması, görevden alınması ve görev süresinin belirlendiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla 3 sayılı CBK’daki I ve II sayılı cetvelde sayılanların hepsi üst kademe kamu yöneticisi değildir.³⁶⁵

3 sayılı CBK’nın bazı hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulmuştur. Anayasa Mahkemesi yapmış olduğu incelemelerde 2017 Anayasa değişikliği sonrasında üst kademe yöneticiliğinin anayasal kavrama dönüştüğünü ve bunun bir çerçeveye kavuşturulması gerektiğini ifade etmiştir.³⁶⁶ Anayasa Mahkemesi, üst kademe kamu yöneticiliğinin tanımını yapmış ve üst kademe kamu yöneticileri ile üst kademe olmayan kamu yöneticilerinin nasıl birbirinden ayrılacağına ilişkin kriterler belirlemiştir. Anayasa Mahkemesine göre;

“Anayasa’da yer verilen üst kademe kamu yöneticileri kavramının belirli bir kamu hizmetini yürüten kamu kuruluşunun hiyerarşik bakımdan üst düzeylerinde görev alan ve aynı zamanda o hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında etkin bir otoriteye, yetki ve sorumluluğa sahip olan kişileri ifade ettiği söylenebilir.

³⁶⁴ Koç, **Cumhurbaşkanı’nın Düzenleme Yetkisi Açısından Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanma Usul ve Esasları**, s. 106.

³⁶⁵ Yasin Söyler, “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”, **ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 2, S. 1, 2020, s. 66.

³⁶⁶ AYM, E. 2019/111, K. 2023/63, K.T. 05/04/2023, § 80; AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, § 34.

*Bu itibarla kurum içinde klasik anlamda belirli bir sevk ve idare, başka bir deyişle yönetim yetkisine sahip olmakla birlikte kurumun görev ve yetkileri çerçevesindeki politikaların belirlenmesi sürecine katılmayan, yönetim yetkisi bu politikaları uygulamakla sınırlı olan yöneticilerin ya da kurumun hizmet alanıyla ilgili kamu politikalarının tayininde sadece istişari nitelikte rol üstlenen kişilerin üst kademe kamu yöneticisi olarak kabulü mümkün değildir”.*³⁶⁷

Anayasa Mahkemesinin üst kademe kamu yöneticiliği tanımı, daha önce öğretide yer alan tanımlar ile benzerlik göstermektedir.³⁶⁸ Ancak Anayasa Mahkemesi, bu tanımında merkezi idare, yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar (*Bağımsız İdari Otoriteler*) arasında ayırım yapmadan genel olarak üst kademe kamu yöneticilerini tanımlamıştır. Oysa çalışma bakımından önemli olan nokta, Anayasanın 104/9. maddesine hangi personel, kadro veya görevlerin tabi olacağıdır?

Üst kademe kamu yöneticiliğinin esas olarak merkezi idarenin merkez ve taşra örgütü ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar içerisinde yer alan personel, kadro ve görevler bakımından uygulanacağına şüphe bulunmamaktadır. Merkezi idarenin içerisindeki bu birimlerde hiyerarşi bakımından üst düzeyde bulunan, kamu politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında etkin olan kadro, pozisyon ve görevlerde olan kişiler, üst kademe kamu yöneticisi olarak kabul edilebilir. Bu bağlamda 3 sayılı

³⁶⁷ AYM, E. 2019/111, K. 2023/63, § 81, 82; AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, § 35, 36.

³⁶⁸ Örneğin, Ergun, üst kademe kamu yöneticiliğini, “*Kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzeylerinde görev yapan ve ana politikaların formüle edilmesiyle uğraşan, en üst düzeylerde politik konularda danışmanlık yapan, yönetsel politikaya ilişkin karar verme sorumluluğuna sahip olan ve bakanlar ya da yönetim kurullarınca alınan temel politikaları işlemsel politikalar ve program kararları haline dönüştüren yöneticiler*” şeklinde tanımlamıştı. Bkz.: Ergun, “Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu”, s. 24; Ancak Anayasa Mahkemesinin tanımının, bu tanımdan ayrılan tarafı istişari nitelikte rol oynayan kişileri üst derece kamu yöneticisi olarak saymamasıdır. Örneğin, Anayasa Mahkemesi, daha önceki kararlarında “*Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu*” üyelerinin memur ve diğer kamu görevlileri kapsamında olmadığına karar vermiştir. Dolayısıyla “*Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu*” gibi danışma birimlerinde yer alan kişiler, memur veya diğer kamu görevlileri arasında yer almadığından Anayasanın 128/2. maddesindeki hüküm kapsamında değerlendirilmezken, üst kamede kamu yöneticileri, kamu görevlisi olup Anayasanın 104/9. maddesinde özel hüküm gereği 128/2. maddesindeki sınırlamaya tabi değildir. İlgili Anayasa Mahkemesi kararı için Bkz.: AYM, E. 2019/78, K. 2020/6, K.T. 23/1/2020, § 20.

CBK’da yer alan I ve II sayılı cetveldeki üst kademe kamu yöneticilerinin çoğunluğunu da merkezi idarenin merkez ve taşra örgütü ile bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlardaki kadro, pozisyon ve görevler oluşturmaktadır.

Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarındaki kadro, pozisyon ve görevler bakımından Anayasanın 104/9. maddesi çerçevesinde üst kademe kamu yöneticiliği uygulanabilmektedir. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları, idari, sosyal, bilimsel, teknik, kültürel ve ekonomik alanlarda faaliyet gösteren kamu kurumlarıdır.³⁶⁹ Bu kurumların faaliyetlerinin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalara uygun olması gerekmektedir. Böylece ülke genelinde yürütme tarafından belirlenen kamu politikalarının uyumlu şekilde uygulanması mümkün olabilir. Bunun için ilgili kamu kurumlarında hiyerarşi olarak üst düzeyde bulunan, kamu politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında etkili olan, kadro, pozisyon ve görevlerin üst kademe kamu yöneticiliği kapsamında Anayasanın 104/9. maddesi çerçevesinde CBK ile düzenlenebileceği kabul edilmelidir.³⁷⁰ 3 sayılı CBK’da da hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarındaki üst kademe kamu yöneticileri de sayılmıştır.³⁷¹

Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının karar organlarının seçimle belirlenmesi, idari ve mali özerkliğe sahip olmaları ve idari sistem içerisinde konumlandırıldıkları yer bakımından buradaki kadro, pozisyon ve görevler Anayasanın 104/9. maddesi çerçevesinde üst kademe kamu yöneticileri arasında sayılamayacaktır.³⁷² 3 sayılı CBK’nın I ve II sayılı cetvellerinde de yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarındaki kadro, pozisyon ve görevler yer almamıştır.

³⁶⁹ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 17. Baskı, Ankara, Seçkin, 2023, s. 344-348; Atay, **İdare Hukuku**, s. 399.

³⁷⁰ Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus, EGO, ASKİ, İETT ve İSKİ gibi mahalli kamu kurumlarındaki kadro, pozisyon ve görevlerin üst kademe kamu yöneticiliğine dahil olmayacağıdır.

³⁷¹ Örneğin, I sayılı cetvelde Toplu Konut İdaresi Başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkan Yardımcıları, Türkiye Radyo – Televizyon Kurumu Genel Müdürü, Türkiye Radyo – Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Başkan ve Üyeleri, Yükseköğretim Kurulu Üyeleri, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı, Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanı, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanı gibi. II sayılı Cetvelde, Toplu Konut İdaresi Başkan Yardımcıları, Sosyal Güvenlik Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri (3), Türkiye İş Kurumu Yönetim Kurulu Üyeleri, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkan Yardımcıları, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yönetim Kurulu Üyeleri gibi.

³⁷² İriş, **Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi**, s. 36.

Diğer taraftan düzenleyici ve denetleyici kuruluşlardaki kadro, pozisyon ve görevlerin Anayasanın 104/9. maddesi bağlamında üst kademe kamu yöneticisi sayılıp sayılmayacağı önem arz etmektedir. Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) olarak da isimlendiren düzenleyici ve denetleyici kurumların en önemli özelliği, devlet teşkilatına dahil olmakla beraber, merkezi yönetim içerisinde konumlandırılmamaları,³⁷³ geniş bir idari özerkliğe sahip bağımsız kurum olmaları³⁷⁴ ve faaliyet gösterdikleri alanlarda düzenleme ve denetleme işlevi görmeleridir.³⁷⁵ Dolayısıyla BİO'lar merkezi idarenin hiyerarşisi içerisinde yer almadıkları gibi, üzerlerinde vesayet yetkisinin kullanılamayacağı da kabul edilmektedir.³⁷⁶ Bununla birlikte, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği, BİO'lar faaliyet alanlarına göre bir bakanlık ile ilişkilendirilmişlerdir.³⁷⁷

BİO'lar ilk olarak ABD ve Anglo-Sakson kökenli ülkelerde görülmüştür.³⁷⁸ BİO'lar ile enerji, bankacılık, finans, telekom ve iletişim gibi hassas alanlardaki kararların teknik ve uzman kişilerce alınması ve bu alanların siyasetin doğrudan etkisinden kurtararak yatırım yapacak olan yabancı ve yerli girişimcilere güven verilmesi amaçlanmaktadır.³⁷⁹ Bu çerçevede BİO'ların bağımsız olması önem arz etmektedir. Bu kurumların bağımsızlığının sağlanmasındaki önemli unsurlardan biri, üyelerinin atanma ve görevden alınma şeklidir. Daha önce ifade edildiği üzere, ABD'deki bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların üst kademesindeki görevliler, Senatonun onayıyla atanmakta ve başkanın, onları görevden alırken de kanunlardaki sınırlamalara tabi olacağı kabul edilmekteydi.³⁸⁰

Türkiye'de ise 3 sayılı CBK'nın I sayılı cetvelinde düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyeleri üst kademe kamu yöneticileri arasında sayılmıştır. Cumhurbaşkanı, RTÜK ve Kişisel Verileri Koruma Kurulunun TBMM'ce seçilen

³⁷³ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 349

³⁷⁴ AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, § 99.

³⁷⁵ Ulusoy, **Türk İdare Hukuku**, s. 272.

³⁷⁶ Atay, **İdare Hukuku**, s. 452; Ulusoy ise vesayet yetkisinin çok sınırlı şekilde kullanıldığını ifade etmektedir. Bkz.: Ulusoy, **Türk İdare Hukuku**, s. 272.

³⁷⁷ Akyılmaz, Sezginer, Kaya, **Türk İdare Hukuku**, s. 349.

³⁷⁸ Atay, **İdare Hukuku**, s. 423.

³⁷⁹ Ulusoy, **Türk İdare Hukuku**, s. 272.

³⁸⁰ Bkz.: İkinci Bölüm, III-A-1-e-(2).

üyeleri hariç, diğer düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan üyelerini herhangi bir yasama girişimi olmadan atayabilmektedir. Cumhurbaşkanının, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyelerini görevden alması ise 3 sayılı CBK'nın 7. maddesinde düzenlenmiştir. CBK'nın 7. maddesinde “4 üncü madde hükümleri bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (III) sayılı cetvelde yer alanlar hakkında uygulanmaz” hükmü yer almaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyeleri III sayılı cetvelde sayılmış ve görev süreleri dört yıl olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda III sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyeleri, dört yıl boyunca görev yapacak, bunların görev süresi Cumhurbaşkanının görev süresine bağlı olmayacak ve yine bunlar görev süreleri dolmadan Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınamayacaktır. Ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından BİO'ların kanunlarında farklı hükümler bulunması nedeniyle konu bakımından yetki yönünden iptal edilmiştir.³⁸¹ Ayrıca III sayılı cetveldeki CBK hükümlerinin, yeni bir CBK ile değiştirilebileceği düşünüldüğünde bu hükümlerin düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyeleri bakımından çok da güvenceli olduğu söylenememektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyelerinin üst kademe kamu yöneticileri arasında sayılarak bu kurumların yönetimlerinin farklı kaynaklardan göreve gelmesinin kaldırılması ve tek başına Cumhurbaşkanının inisiyatifine bırakılması, bunların bağımsızlığını ve sistem içerisindeki varlık sebebini ortadan kaldıracı bir durumdur.³⁸² Dahası ABD’de üst kademe kamu yöneticilerinin hepsi Senatonun onayıyla atanmakta ve düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyelerinin, başkan tarafından görevden alınması kanunlar ile sınırlandırıldığı için bu kurumların bağımsızlığının sağlandığı kabul edilmektedir. Bu çerçevede Türkiye’de de düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyelerinin atanması ve görevden alınması kanun ile düzenlenmelidir. Kanuni düzenleme ile atama sürecine yasama

³⁸¹ “dava konusu CBK kuralının olmaması durumunda düzenleyici ve denetleyici kurumların Başkan ve üyelerinin görev sürelerinin sona ermesi bakımından yukarıda yer verilen ilgili Kanun hükümlerinin uygulanacağı açıktır. Dolayısıyla dava konusu kuralın kanunun açıkça düzenlediği bir konuya ilişkin olduğu anlaşılmaktadır. Bu itibarla kuralın Anayasa’nın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırılık teşkil ettiği sonucuna ulaşılmıştır”. AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, § 101.

³⁸² Atay, **İdare Hukuku**, s. 449.

organı dahil edilmeli, beş veya altı yıllık görev süreleri olmalı, tekrardan atanmaları yasaklanmalı ve görevden alınmaları da suç işleme gibi bazı özel şartlara bağlanmalıdır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlardan ayrı, bağımsızlığı önem arz eden veya yarı yargısal faaliyet gösteren kurumların başkan ve üyeleri üst kademe kamu yöneticileri arasında sayılmıştır. Buna göre 3 sayılı CBK'nın I ve II sayılı cetvellerinde Merkez Bankası başkanı, üyeleri ve para politikası kurulu üyeleri üst kademe kamu yöneticileri arasında yer almaktadır. Daha açık ifade ile Merkez Bankasının yönetim kadrosu üst kademe kamu yöneticileri arasında sayılmış ve bunların Cumhurbaşkanı tarafından tek taraflı olarak atanması mümkün kılınmıştır. Bu durumun, Merkez Bankasının bağımsızlığını etkileyeceğine şüphe bulunmamaktadır.³⁸³

Merkez Bankasının en önemli görevi, faiz oranları ve para arzının düzenlenmesi ile para politikalarının oluşturulmasıdır.³⁸⁴ Böylece fiyat istikrarı ve enflasyonun kontrol edilmesi mümkün olabilmektedir.³⁸⁵ Bu bağlamda Merkez Bankasının bağımsızlığı ile enflasyon arasında ters orantı bulunmaktadır.³⁸⁶ Para basan ve para politikasını belirleyen Merkez Bankasının, kamu hizmetlerinin görülmesi ve diğer hükümet politikalarının yerine getirilmesi için sınırsız paraya ihtiyaç duyan hükümetlerin etkisinden kurtarılması bir zorunluluktur.³⁸⁷ Yönetim kadrolarının, üst kademe kamu yöneticisi olarak sayıldığı, Cumhurbaşkanı tarafından atandığı, görevden alınmalarının CBK ile düzenlendiği bir Merkez Bankasının bağımsızlığından söz edilemeyecektir. Merkez Bankasının bağımsız olmaması enflasyonun artmasına neden olacağından Merkez Bankası yöneticilerini, üst kademe kamu yöneticileri arasında sayan 3 sayılı CBK'nın I ve II sayılı cetvellerindeki hükümlerin içerik bakımından Anayasanın 167/1. maddesindeki “*devlet, para, kredi,*

³⁸³ Mehmet Şerif Uygun, **Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın Türk Devlet Teşkilatındaki Yeri ve Avrupa Merkez Bankası ile Karşılaştırılması**, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2008, s. 164-170.

³⁸⁴ Lijphart, **Demokrasi Modelleri**, s. 281.

³⁸⁵ Lijphart, **Demokrasi Modelleri**, s. 281.

³⁸⁶ Uygun, **Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın Türk Devlet Teşkilatındaki Yeri ve Avrupa Merkez Bankası ile Karşılaştırılması**, s. 155.

³⁸⁷ Uygun, **Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın Türk Devlet Teşkilatındaki Yeri ve Avrupa Merkez Bankası ile Karşılaştırılması**, s. 155.

sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır” düzenlemesine aykırılık teşkil ettiğini söyleyebiliriz.

Yine 3 sayılı CBK’nın I sayılı cetvelinde Sayıştay Başsavcısı üst kademe kamu yöneticileri arasında sayılmıştır. Ancak Sayıştay Başsavcısının CBK ile üst kademe kamu yöneticisi olarak düzenlenmesi, yürütmeye ilişkin konular kapsamında sayılamayacağından hükmün de Anayasaya aykırı olduğunu düşünmekteyiz.

Anayasanın 160. maddesine göre Sayıştayın başlıca görevi, TBMM adına *“merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını”* denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamaktır. Anayasa Mahkemesi, Sayıştayın denetleme görevini yargısal görev saymazken kesin hükme bağlama görevini yargısal bir faaliyet olarak tanımlamaktadır.³⁸⁸ Bu bağlamda Sayıştay, yargısal faaliyet icra etmektedir. Sayıştay Başsavcısının görevleri ise 6085 sayılı *Sayıştay Kanununun* 33. maddesinde sayılmıştır. Nitekim bu hükümlerden anlaşıldığı kadarıyla Sayıştay Başsavcısının görevleri, Sayıştayın yargısal faaliyetleriyle ilişkilidir. Dolayısıyla Sayıştay Başsavcısını üst kademe kamu yöneticileri arasında sayan 3 sayılı CBK’nın I sayılı cetvelindeki hüküm, yürütmeye ilişkin konular³⁸⁹ kapsamında olmayıp Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir.

Bununla beraber, 3 sayılı CBK’daki bazı hükümlerin Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla açılan iptal davasında I sayılı cetvelin yer aldığı 2. maddenin (2) numaralı fıkrasının birinci cümlesindeki *“... (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla ...”* ibarenin Anayasaya aykırılığı ileri sürülmemiş ve iptal edilmesi talebinde bulunulmamıştır.³⁹⁰ Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi, I sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyelerinin, Merkez Bankası başkanı ve üyelerinin, Sayıştay Başsavcısının üst kademe

³⁸⁸ AYM, E. 2011/21, K. 2013/36, K.T. 28/2/2013.

³⁸⁹ Bkz.: Erman Manav, “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yürütme Yetkisine İlişkin Konularda Çıkarılması Sınırlaması”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023.

³⁹⁰ AYM, E. 2018/120, K. 2023/171.

kamu yöneticileri arasında sayılmasını ve Cumhurbaşkanı kararı ile atanmasını incelememiştir.

Anayasa Mahkemesi, II sayılı cetvel bakımından yapmış olduğu incelemede “*Spor Müşavirleri*” ve “*I. Hukuk Müşavirleri (Bakanlık Bağlı, İlgili, İlişkili Kuruluşları)*” satırlarını içeren ilgili CBK hükmünü konu yönünden Anayasanın 104. maddesinin on yedinci fıkrasının dördüncü cümlesine aykırı bularak iptal etmiştir.³⁹¹ Ancak Anayasa Mahkemesi, II sayılı cetveldeki “*müfettişler, hazine kontrolörleri, Sayıştay savcıları, daimi temsilci yardımcıları*” gibi kamu görevlilerinin, üst kademe yöneticisi olmadığını belirtmekle beraber, bu kadro, pozisyon ve görevlerin CBK ile düzenlenmesini Anayasaya aykırılık bakımından incelememiştir.³⁹² Oysa Anayasa Mahkemesi, yukarıda üst kademe kamu yöneticiliğine ilişkin belirlemiş olduğu kriterleri uygulayarak II sayılı cetvelde sayılan bu kadro, pozisyon ve görevlerin üst kademe kamu yöneticileri arasında sayılamayacağı ve ilgili CBK hükümlerinin Anayasanın 128/2. maddesi kapsamında muhasır kanun alanı içerisinde kaldığı gerekçesiyle iptaline karar vermeliydi.

Netice itibarıyla iptal davasını açan milletvekillerinin I sayılı cetvele ilişkin iptal talebinde bulunmaması ve Anayasa Mahkemesinin de üst kademe ve alt kademe kamu görevlileri arasında belirlemiş olduğu kriterleri II sayılı cetveldeki kamu görevlileri bakımından uygulayarak iptal kararı vermemesi, 3 sayılı CBK’nın I ve II sayılı cetvelinde sayılan üst kademe kamu yöneticilerine ilişkin belirsizliğin sürmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla üst kademe kamu yöneticilerinin CBK veya kanun ile yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

ii. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esaslarının Kanun veya CBK ile Düzenlenmesi

Üst kademe kamu yöneticileri, Anayasanın 128/1. maddesi bağlamında diğer kamu görevlileri arasında yer almaktadır.³⁹³ Anayasanın 128/2. maddesi gereği münhasır kanun alanı içerisinde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin “*nitelikleri,*

³⁹¹ AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, § 23.

³⁹² AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, § 40.

³⁹³ Mehmet Rauf Karşlı, “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, *SÜHFD*, C. 28, S. 1, 2020, s. 195-196.

atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri”nin kanun ile düzenlenmesi gerektiği ileri sürülebilir. Ancak 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasanın 104/9. maddesinde “*üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler*” hükmü yer almıştır. Bu hüküm, Anayasanın 128/2. maddesine göre özel hüküm olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınmasına ilişkin usul ve esaslar CBK ile düzenlenebilir.³⁹⁴

Bununla birlikte, öğretide Anayasanın 104/9., 106/11., 108/4. ve 118/11. maddelerindeki alanların özel olarak CBK ile düzenleneceği hükümlerinden yola çıkılarak bu alanların mahfuz CBK alanı olduğu ve ilgili alanlara ilişkin kanun ile düzenleme yapılamayacağı ileri sürülmektedir.³⁹⁵ Ancak daha önce ifade edildiği üzere, öğretide CBK’ların mahfuz alanının olmadığı görüşü de önemli bir yer tutmakta, Anayasa Mahkemesi de CBK’ların mahfuz alanının olmadığını kabul etmektedir.³⁹⁶ Anayasa Mahkemesine göre;

*“Anayasa’nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasında üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esasların düzenlenmesi CBK ile düzenleneceği özel olarak belirtilen konulardan olsa da yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca TBMM Anayasa’ya aykırı olmamak koşuluyla üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usul ve esaslar hakkında kanun yapma yetkisine sahiptir”.*³⁹⁷

Buna göre üst kademe kamu yöneticilerinin atama usul ve esasları kanun ile de düzenlenebilecektir. Burada önemli olan husus, kanun ile yapılan düzenlemeyle Cumhurbaşkanının, üst kademe kamu yöneticileri atama ve görevden alma yetkisinin ne kadar sınırlanabileceğidir? Yukarıda da ifade edildiği üzere, 3 sayılı CBK’da üst kademe kamu yöneticileri I ve II sayılı cetvellerde sayılmıştır. Kanuni düzenleme ile

³⁹⁴ Yelken, *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi*, s. 112-114.

³⁹⁵ Bkz.: Üçüncü Bölüm, II-C-1.

³⁹⁶ Bkz.: Üçüncü Bölüm, II-C-1.

³⁹⁷ AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, § 87.

I ve II sayılı cetvellerin alanı daraltılabileceği gibi, 3 sayılı CBK'ya paralel şekilde yeni bir üst kademe kamu yöneticileri listesi de oluşturulabilir. Özellikle yasama çoğunluğunun Cumhurbaşkanına muhalif olduğu durumlarda yasama organınca böyle kanuni düzenlemelerin çıkarılması söz konusu olabilecektir. Bu nedenle ileriki dönemlerde üst kademe kamu yöneticileri üzerinden Cumhurbaşkanı ve Meclis arasında çıkabilecek olan çatışmaya ilişkin çözüm önerileri sunulması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile sert kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiş ve Anayasanın 8. maddesinde yürütme yetki ve görevi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Yine Anayasanın 104/1. maddesinde yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanına ait olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır. Yürütme yetkisine tek başına sahip olan Cumhurbaşkanı uygulamış olduğu hükümet politikası nedeniyle halka karşı sorumlu olmakta ve seçimler yoluyla Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğuna gidilebilmektedir.

Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğuna neden olan hükümet politikasının ülkenin her yerinde ve tutarlı şekilde uygulanması önem arz etmektedir. Bunun için hükümet politikasını uygulayacak olan kurum ve kuruluşların üst kademesindeki yöneticilerin Cumhurbaşkanı inisiyatifıyla belirlenmesi ve Cumhurbaşkanı ile üst kademe kamu yöneticilerinin uyumu, belirlenen hükümet politikasının ülkenin her yerinde tutarlı şekilde uygulanmasına imkân sağlayabilir. Anayasanın 104/9. maddesinde de bu durum göz önünde bulundurularak üst kademe kamu yöneticilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevden alınması düzenlenmiştir. Böylece Cumhurbaşkanı, belirlemiş olduğu politikaya uygun hareket etmeyen veya politika geliştirmeyen üst kademe yöneticiyi görevden alabilecek ve yenisini atayabilecektir.

Bu bağlamda Cumhurbaşkanının, merkezi idarenin merkez ve taşra örgütü ile bunlara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların ve hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının hiyerarşi bakımından üst düzeyde bulunan, kamu politikasının belirlenmesi ve uygulanmasında etkin olan kadro, pozisyon ve görevleri CBK kapsamında üst kademe kamu yöneticisi olarak belirleyebileceğini ve Cumhurbaşkanının bu kamu görevlilerini tek başına atama ve görevden alma yetkisini sınırlayan kanunların Anayasaya aykırı olacağını düşünmekteyiz. Daha açık ifadeyle

Anayasa’da Cumhurbaşkanına verilen yürütme yetki ve görevinin tam olarak yerine getirilmesi ve onun uygulamış olduğu hükümet politikalarından halka hesap vermesinin tutarlı olması için, bu kamu görevlilerinin üst kademe kamu yöneticisi olarak sayılması ve bunun kanun ile sınırlandırılmaması gerekmektedir. Bu kabulde beraber burada önemli husus, kariyer ve liyakat ilkesi esas alınarak CBK ile hazırlanan listede aşağı derecedeki kamu görevlilerine kadar inilmemesidir.³⁹⁸

Bununla birlikte, düzenleyici ve denetleyici kurumların başkan ve üyeleri, Merkez Bankası başkanı, üyeleri ve para politikası kurulu üyeleri, Sayıştay Başsavcısı ve savcıları gibi düzenleyici, denetleyici ve yargısal fonksiyon ifa eden kadro, pozisyon veya görevler, üst kademe kamu yöneticileri arasında sayılmamalı, bunların atanması ve görevden alınması yukarıdaki başlıkta da ifade edildiği üzere kanun ile düzenlenmelidir. Buna ilişkin çıkarılacak kanunda bu kamu görevlilerinin yasamanın onayıyla Cumhurbaşkanı tarafından atanması, belirli bir süre görev yapmaları ve suç işleme gibi durumlar haricinde görevden azledilmemeleri hüküm altına alınmalıdır. Böylece bu kamu görevlileri üzerinden yürütmenin, yasama tarafından denetlenmesi ve dengelenmesi mümkün olabilir.

iii. Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanması ve Görevden Alınması

Anayasanın 104/9. maddesinde Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisi düzenlenmiştir. İlgili hükümden anlaşılacağı üzere, Cumhurbaşkanı, hiçbir makam ya da birimin onayına ihtiyaç duymadan üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Anayasa ile Cumhurbaşkanına verilen bu yetki, Anayasa ile getirilecek istisna haricinde, kanun veya CBK ile başka bir makam, organ veya birime de devredilmeyecektir.³⁹⁹

Bu bağlamda 3 sayılı CBK’da üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınmasına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Üst kademe kamu

³⁹⁸ Nur Kaman, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, 2018, s. 93-94.

³⁹⁹ Gözler, Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, s. 139.

yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul 2. maddede düzenlenirken, 3. maddede üst kademe kamu yöneticisi olarak atanacak olan kişilerin sahip olması gereken şartlar hüküm altına alınmıştır. İlgili hükümler incelendiğinde görüleceği üzere, üst kademe yöneticilerinin atanma usulü ve sahip olması gereken şartlar, I ve II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevler bakımından değişik şekilde düzenlenmiştir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin atanma usulünün düzenlendiği 2. maddede I sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı doğrudan atama yapabilirken, II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanının onayı ile atama yapılabileceği düzenlenmişti. Yani II sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere ilişkin atama yetkisi, aynı maddenin devamındaki hükme göre Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirlere devredilmişti. Ancak Anayasa ile doğrudan Cumhurbaşkanına verilen üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasının CBK veya kanun ile başka bir makam, organ veya birime devri Anayasaya aykırılık oluşturacaktır. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi, ilgili hükmü, “Cumhurbaşkanı’nın üst kademe yöneticilerini atama yetkisi bir başka makamın onayına tabi tutulamayacağı gibi bir başka makamın teklifine de bağlı tutulamaz. Bu itibarla kuralla (II) Sayılı Cetvel’de yer alan kadro, pozisyon ve görevlerden üst kademe yöneticisi olanların atamasının Cumhurbaşkanı onayı ile yapılmasının öngörülmesi Anayasa’nın 104. maddesinin dokuzuncu fıkrasına aykırılık teşkil etmektedir” gerekçesiyle Anayasaya aykırı bularak iptaline karar vermiştir.⁴⁰⁰ Anayasa Mahkemesinin iptal kararına uygun olarak 30/8/2024 tarihinde çıkarılan 162 No’lu CBK ile ilgili hüküm, “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla atama yapılır” şeklinde değiştirilmiştir.

Üst kademe kamu yöneticilerinin görevden alınması ise 3 sayılı CBK’nın 4. maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre, I sayılı cetvelde yer alan üst kademe kamu yöneticilerinin görev süresi, Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi ile sona erecektir. Ancak idarenin devamlılığı ilkesi gereği, bunların yerine atama yapılincaya kadar görevlerinin devam edeceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Cumhurbaşkanı, III

⁴⁰⁰ AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, § 45.

sayılı cetvelde sayılanlar hariç, bu üst kademe kamu yöneticilerini istediği vakit görevden alabilecektir. 3 sayılı CBK'nın 7. maddesinde ise III sayılı cetvelde yer alan bazı üst kademe kamu yöneticilerinin, üç veya dört yıl gibi süreler boyunca görev yapması, bunların görev süresinin Cumhurbaşkanının görev süresine bağlı olmaması ve yine bunların görev süreleri dolmadan Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınamaması hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte, III sayılı cetveldeki CBK hükümlerinin yeni bir CBK ile değiştirilebileceği düşünüldüğünde, bu hükümlerin ilgili üst kademe kamu yöneticileri bakımından çok da güvenceli olduğu söylenememektedir.

Netice itibariyle mezkûr mevzuat çerçevesinde Türkiye'de üst kademe kamu yöneticilerinin yasama ve yürütme arasında denge ve denetim işlevi göremeyeceğini düşünmekteyiz. Daha açık ifadeyle Anayasanın 104/9. maddesinde üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınması hiçbir makamın, ya da birimin onayına bağlı olmaksızın yalnızca Cumhurbaşkanına verilmiştir. Dolayısıyla üst kademe kamu yöneticisi olarak sayılan bütün kamu görevlileri Cumhurbaşkanı tarafından atanmalı ve görevden alınmalıdır. Anayasanın bu hükmünün aksine kanun veya CBK ile düzenleme yapılamayacağı ifade edilebilir. Burada önemli olan nokta hangi kadro, personel veya görevlerin üst kademe yöneticisi olarak sayılacağıdır. Bu nedenle merkezi idare, yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile bağımsızlığı önem arz eden veya yargısal faaliyet gören kurumlar arasında bir tasnif yapılarak üst kademe kamu yöneticileri listesinin yeniden kanun veya CBK ile düzenlenmesi gerekmektedir.

(3) Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması ve Antlaşmalardan Çekilmenin Denge ve Denetim Bakımından Değerlendirilmesi

Uluslararası antlaşmaların devletleri bağlayan ve iç hukuka etki eden metinler olması sebebiyle yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetimin bir ayağının da uluslararası antlaşmalar üzerinden oluşturulması gerektiğini düşünmekteyiz.⁴⁰¹ Bu

⁴⁰¹ Bkz.: Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 789.

başlık altında da Türkiye’deki Anayasa ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde uluslararası antlaşmaların kabul edilmesi, iç hukuktaki yeri ve antlaşmalardan çekilmenin kuvvetler arasındaki denge ve denetim işlevi görüp görmediği incelenecek ve buna ilişkin öneriler sunulacaktır.

i. Uluslararası Antlaşmaların Onaylanması

Türkiye’de uluslararası antlaşmaların kabul süreci, yürütme organı tarafından yönetilmektedir. Antlaşmalara ilişkin müzakerelerin sürdürülmesi, metnin hazırlanması ve imzalanması sürecini kapsayan antlaşmanın akdedilme safhası Cumhurbaşkanının uhdesindedir. 9 sayılı CBK’nın 5. maddesinin birinci fıkrasına göre uluslararası antlaşmaların hazırlık süreci Dışişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. İlgili maddenin ikinci fıkrasında ise Dışişleri Bakanlığının “*yetki belgesi, onaylama belgesi, onaylama belgesinin alınıp verilmesi veya sadece verilmesi tutanağı ve değişik şekillerdeki andlaşmaların metinleri gibi milletlerarası hukukun veya tatbikatın gerektirdiği her türlü belgelerin asıl veya örneklerini hazırlamak, Türkiye Cumhuriyeti adına yapılan andlaşmaları milletlerarası kurullarda tescil ettirmek ve Türkiye Cumhuriyeti adına yapılmış veya yapılacak andlaşmaların resmi sicilini tutmak*” ile görevli olduğu açıkça düzenlenmiştir. Dışişleri Bakanlığı tarafından yürütülen süreç sonucunda, antlaşmaların onaylamasına geçilmektedir.

Uluslararası antlaşmaların onaylanması, karşılaştırmalı hukukta doğrudan yasama organlarına bırakılmışken⁴⁰² Türkiye’de antlaşmaların onaylanması, Meclisin onaylamayı kanun ile uygun bulması şartıyla Cumhurbaşkanı kararına bırakılmıştır. Yani Türkiye’de antlaşmaları onaylama yetkisi Meclis’te değil, Cumhurbaşkanındadır.⁴⁰³ Ancak Cumhurbaşkanının bu yetkisi koşula bağlanmış ve Meclisin önceden çıkardığı kanuna dayalı olarak ilgili antlaşmanın onaylanmasının uygun bulunması aranmıştır.⁴⁰⁴

⁴⁰² İkinci Bölüm, III-A-1-e-(4).

⁴⁰³ Rona Aybay, “Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri”, *TBB Dergisi*, S. 70, 2007, s. 195.

⁴⁰⁴ Ülkü Halatçı Ulusoy, *Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Uluslararası Antlaşmaların Yapımı ve Sona Ermesi*, Ankara, Yetkin, 2021, s. 63.

Antlaşmaları uygun bulma kanunu, diğer kanunlar gibi milletvekilleri tarafından teklif edilmektedir. Uluslararası antlaşmaların uygun bulunması kanununa ilişkin süreç, 9 sayılı CBK'nın 6/1. maddesi ve TBMM İçtüzüğü'nün 90. maddesinin birlikte değerlendirilmesiyle açıklanabilir. 9 sayılı CBK'nın 6/1. maddesine göre, onaylamanın ve katılmanın Meclis tarafından uygun bulunması zorunlu olan antlaşmalar, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise gönderilir.⁴⁰⁵ Cumhurbaşkanı tarafından genel gerekçesi ile Meclisin uygun bulmasına sunulan antlaşmalar, TBMM İçtüzüğü'nün 90. maddesine göre, Meclis Başkanınca gelen kağıtlar listesinde yayınlanır ve gelen kağıtlar listesinden yayımından itibaren milletvekilleri uluslararası antlaşmaların uygun bulunması kanun teklifinde bulunabilir. Görüldüğü üzere, antlaşmaların onaylanmasının uygun bulunması kanun teklifleri milletvekilleri tarafından verilmekte ve normal kanunların tabi olduğu usule göre kabul veya reddedilmektedir.⁴⁰⁶

Antlaşmaları uygun bulma kanunları üç madde olarak çıkarılmaktadır.⁴⁰⁷ Kanunun birinci maddesinde antlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğu ve varsa antlaşmaya ekli çekince, beyan veya yorumlar belirtilir.⁴⁰⁸ İkinci maddesinde

⁴⁰⁵ 9 sayılı CBK'nın 6/1. maddesinin “milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasının bir yasama işlemi konusu olduğu, bu nedenle onaylamanın uygun bulunmasına ilişkin konuların CBK ile düzenlenemeyeceği, Anayasa uyarınca kanun teklif etme yetkisinin milletvekillerine ait olduğu, bu itibarla Cumhurbaşkanı'nın kanun teklifinde bulunmasının ya da böyle bir teklifi harekete geçirmek için TBMM'ye bildirimde bulunmasının söz konusu olamayacağı”, gerekçesiyle anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi ilk olarak Anayasanın 104/17. madde çerçevesinde ilgili hükmün konu bakımından Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir. Sonrasında esas incelemesine geçen Mahkeme, “Dava konusu kuralda ise onaylanmanın veya katılmanın TBMM tarafından uygun bulunması zorunlu olan andlaşmaların Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye gönderilmesi düzenlenmektedir. Kuralla Cumhurbaşkanı'na kanun teklif etme yetkisi verilmesi söz konusu değildir. Kural sadece andlaşmaların Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulmasını öngörmektedir” gerekçesiyle ilgili hükmü Anayasaya aykırı bulmayarak iptal talebini reddetmiştir. Bkz.: AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, § 51.

⁴⁰⁶ “Andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun teklifleri de milletvekilleri tarafından verilmekte ve diğer kanun tekliflerinin tabi olduğu usule göre işlem görmektedir. Bu açıdan bakıldığında andlaşmaların uygun bulunmasına ilişkin kanun teklifi ile diğer kanun teklifleri arasında herhangi bir farkın bulunmadığı görülmektedir”. Bkz.: AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, § 50.

⁴⁰⁷ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 28. Baskı, s. 276; Bununla beraber antlaşmaların uygun bulunması kanunlarının üç madde olarak çıkarılması kesin bir kural olmayıp, “çekince veya beyan maddesi, Bakanlar Kuruluna yetki verme, mali taahhütlerin yerine getirilmesi ile ilgili madde, sözleşme hükümlerinin uygulanması ile ilgili olarak devlet tarafından yapılması gereken işlemleri hangi bakanlığın yapacağına ilişkin madde” gibi nedenlerle antlaşmaları uygun bulma kanunları üç maddeden fazla da olabilmektedir. Bkz.: İzzet Erol, “1982 Anayasası Döneminde Uluslararası Antlaşmaların TBMM’de Görüşülmesi ve Denetimi”, **TAAD**, C. 2, S. 4, 2011, s. 310-311.

⁴⁰⁸ Erol, “1982 Anayasası Döneminde Uluslararası Antlaşmaların TBMM’de Görüşülmesi ve Denetimi”, s. 306.

yürürlüğe giriş tarihi, üçüncü maddesinde kanunun yürütülmesi düzenlenir.⁴⁰⁹ Burada önemli olan husus, çekincelerin daha sonrasında Cumhurbaşkanı kararıyla kaldırılıp kaldırılamayacağıdır.

Antlaşmalara ilişkin çekince konulması VAHS'ın 19. maddesinde düzenlenmiştir.⁴¹⁰ Buna göre, antlaşmada çekince konulması yasaklanmadıkça, antlaşmada çekince konulamayacak konular kapsamında olmadıkça veya çekince konulacak konu antlaşmanın konu ve amacı ile bağdaşmazlık etmedikçe devletler antlaşmayı imzalarken, onaylarken, kabul ederken, tasvip ederken veya bir antlaşmaya katılırken çekince koyabilir. VAHS'ın 2. maddesindeki tanıma göre ise çekince, *“devletin bir andlaşmayı imzalarken, onaylarken, kabul ederken, tasvip ederken veya andlaşmaya katılırken, bazı andlaşma hükümlerinin hukuki etkisini kendisi bakımından ihraç etmek veya değiştirmek için yaptığı tek taraflı bir beyan demektir”*. Bu bağlamda çekince, uluslararası antlaşmaların bazı hükümlerinin çekince koyan devleti bağlamaması, yani uluslararası hukuk düzeninde ilgili hükümlerin çekince koyan devlete uygulanmasının engellenmesidir.⁴¹¹

Türkiye’de uluslararası antlaşmalara ilişkin TBMM veya Cumhurbaşkanı tarafından çekince konulacağı kabul edilmektedir.⁴¹² TBMM, uygun bulma kanununun kabul edilmesi sürecinde komisyon görüşmelerinde veya Meclis Genel Kurulunda değişiklik önerileri vererek antlaşmalara çekince koyabilmekteyken⁴¹³

⁴⁰⁹ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 793.

⁴¹⁰ Bununla birlikte, Türkiye, VAHS’a taraf olamamasına rağmen, VAHS'ın birçok hükmünün uluslararası teamül kuralı olmasından dolayı bunların Türkiye içinde uygulanabilir nitelikte olduğu kabul edilmektedir. Bkz.: Fatma Ulutaş, **Uluslararası Hukuk Açısından Hukuk Bağılayıcı Olmayan Anlaşmalar**, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2022, s. 7.

⁴¹¹ Fethullah Bayraktar, “İstanbul Sözleşmesinden Çekilme Sürecinin Düşündürdükleri: Türk Hukukunun Uluslararası Andlaşmalarla İmtihani”, **TAAD**, S. 56, 2023, s. 147.

⁴¹² Bayraktar, “İstanbul Sözleşmesinden Çekilme Sürecinin Düşündürdükleri: Türk Hukukunun Uluslararası Andlaşmalarla İmtihani”, s. 147.

⁴¹³ Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu bir kararında “TBMM’nin yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmalar konusundaki yetkisinin, bu antlaşmaların onaylanmasının bir yasayla uygun bulunmasıyla sınırlı olduğu, söz konusu yetkinin sözleşmelerin içeriğine müdahale olanağı vermediği açıktır. Ancak, yabancı devletler veya milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların metinleri kimi çekincelere izin veriyorsa, bu konuda TBMM’nin yetkili olmadığı düşünülemez. Bu yetkinin ise görüşme açılması ve önerge verilmesi ile kullanılabileceği açıktır” şeklindeki gerekçesiyle TBMM’nin antlaşmalara ilişkin çekince kayabileceğini kabul etmektedir. Bkz.: AYM, E. 2001/129, K. 2002/24, K.T. 31/1/2002.

Cumhurbaşkanı, imza ve onay sürecinde antlaşmaların bazı hükümlerine ilişkin çekince koyabilmektedir.⁴¹⁴

Antlaşmaların devletleri bağlayan metinler olması ve onlara uyulmadığı takdirde antlaşmanın niteliği ve kapsamına göre devletin birtakım yaptırımlara maruz kalması, antlaşmalara koyulan çekincelerin kaldırılması üzerindeki yasama denetimini önemli kılmaktadır. Daha açık ifadeyle antlaşmalardaki çekince maddelerinin kaldırılması, devleti yeni bir uluslararası yükümlülükle bağlı kılacağından bunun yasama denetimine tabi olması gerekmektedir. Bu bağlamda çekince hükümlerinin ikiye ayırarak bunlardan TBMM tarafından konulan çekinceler ile Cumhurbaşkanının imza sürecinde koyduğu ve sonrasında uygun bulma kanunuyla hüküm altına alınan çekincelerin, yine Meclisin uygun bulma kanununda yapacağı değişikliklerle kaldırılabilirliğini düşünmekteyiz.⁴¹⁵ Çünkü her iki halde de Meclis, antlaşmayı uygun bulma kanununu ilgili çekince hükümleriyle beraber kabul etmiştir. Meclisin uygun bulması ile konulan çekincelerin kaldırılması durumunda ilgili hükümler devleti bağlayacağından ve yükümlülükler getireceğinden yeni bir antlaşma yapma gibi farz edilebilir. Dolayısıyla bu çekincelerin, ancak Meclisin uygun bulma kanununda yapacağı değişikliklerle kaldırılabilirliğini düşünmekteyiz.

Bunların aksine, Meclisin uygun bulma kanununu kabul etmesinden sonra, yani antlaşmaların onaylanması aşamasında Cumhurbaşkanı tarafından konulan çekinceler, yine Cumhurbaşkanının tek taraflı kararıyla kaldırılabilir. Çünkü Meclisin uygun bulma kanunu ile Cumhurbaşkanına verdiği onay yetkisi, söz konusu antlaşmayı onaylamayı, onaylamamayı veya çekince koymayı da içermektedir.⁴¹⁶ Bu bağlamda Meclisin uygun bulma kanunundaki çekinceleri, beyan veya yorumları haricinde, Cumhurbaşkanı ilgili antlaşmaya ilişkin yeni çekince, beyan veya yorumlar koyabilir. Çünkü burada Meclis denetim yetkisini kullanmış ve onaylamayı Cumhurbaşkanına bırakmıştır. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı onaylama yetkisi kapsamında koyduğu çekinceleri, yine tek başına kaldırabilecektir.

⁴¹⁴ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 794.

⁴¹⁵ Bkz.: Erol, “1982 Anayasası Döneminde Uluslararası Antlaşmaların TBMM’de Görüşülmesi ve Denetimi”, s. 323.

⁴¹⁶ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 794.

Uluslararası antlaşmaların onaylanmasına ilişkin diğer bir mesele, karşılaştırmalı örneklerde de görüldüğü üzere,⁴¹⁷ bazı antlaşmaların herhangi yasama girişimi olmadan doğrudan yürütme tarafından onaylanmasına ilişkin anayasal istisnaların getirilmesidir. Bu bağlamda Türkiye’de Anayasanın 90. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında bazı antlaşmaların uygun bulma kanunu olmadan Cumhurbaşkanı tarafından onaylanabileceği düzenlenmiştir.

Anayasanın 90. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkrasında farklı istisna kaideleri konulduğu için bunların ayrı ayrı incelenmesi yerinde olacaktır. Buna göre ikinci fıkradaki istisna, ticari, ekonomik veya teknik işleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan antlaşmaların, Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla Meclisin uygun bulma kanuna ihtiyaç duyulmadan Cumhurbaşkanınca onaylanabilmesine ve yayımlama ile yürürlüğe konulmasına ilişkindir. Anayasanın 90/2. maddesindeki bu istisna hükmü, 1961 Anayasanın 65/2. maddesinden aynen alınmıştır. İlgili hükmün gerekçesinde, “... *bu fıkra da derpiş olunan istisnalar çoğu kez, yasama organının uygun bulma kanunu çıkarmaya vakit bulabilmesinden önce derhal tatbikine başlanması ve hatta tatbikatının tamamlanması gereken antlaşmalardır*” denilerek ikinci fıkradaki istisna hükmünün aciliyet gerektiren antlaşmaların uygulamaya konulmasının sağlanması için düzenlendiği anlaşılmaktadır.⁴¹⁸ Bu antlaşmalar, üçüncü fıkradaki istisnadan farklı olarak daha önceki bir antlaşmaya veya kanunun verdiği yetkiye dayanmamaktadır. Ayrıca bu tür antlaşmaların yürürlüğe girebilmeleri için yayınlanmaları ve yayınlanmadan itibaren iki ay içerisinde Meclisin bilgisine sunulmaları gerekmektedir. Ancak bunların Meclisin bilgisine sunulması, Meclise antlaşmalar üzerinde bir denetim yetkisi vermemektedir.⁴¹⁹

Anayasanın 90. maddesinin üçüncü fıkrasındaki istisna hükmüne göre ise önceden kabul edilen bir antlaşmaya dayanılarak yapılan uygulama antlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari

⁴¹⁷ Örneğin; Kosta Rika (AY. 121/I-4), Şili (AY. 54/I-1), Venezuela (AY. 154), Honduras (AY. 21).

⁴¹⁸ Halatçı Ulusoy, **Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Uluslararası Antlaşmaların Yapımı ve Sona Ermesi**, s. 84.

⁴¹⁹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 229-230.

antlaşmaların Meclisin uygun bulma kanununa ihtiyaç duyulmadan Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmasıdır. İkinci fıkradaki antlaşmalardan farklı olarak üçüncü fıkradaki antlaşmalar, Meclisin uygun bulma kanunu çerçevesinde önceden onaylanmış olan antlaşmaya dayanmalı veya Meclis, çıkarmış olduğu kanun ile bu tür antlaşmaların yapılması için önceden Cumhurbaşkanıya yetki vermelidir. Yani Meclis, dayanak teşkil eden antlaşmanın onaylanmasını uygun bularak veya kanun çıkararak Cumhurbaşkanıya önceden yetki vermekte ve bu yetki çerçevesinde üçüncü fıkradaki antlaşmalar onaylanmaktadır. Dolayısıyla bu antlaşmalar üzerinde Meclisin denetim yetkisinin dolaylı olsa da sürdürüldüğü kabul edilebilir.⁴²⁰ Ayrıca üçüncü fıkradaki antlaşmalar iktisadi ve ticari nitelikte olmadıkça veya özel kişilerin haklarını ilgilendirmedikçe yayınlanmadan yürürlüğe konulabilir.⁴²¹

Bunlarla beraber, Anayasanın 90. maddesinin dördüncü fıkrasında ise “*Türk kanunlarına değişiklik getiren her türlü antlaşmaların yapılmasında birinci fıkra hükmü uygulanır*” denilerek ikinci ve üçüncü fıkradaki antlaşmaların kanunlarda değişiklik getirmesi durumunda yasamanın uygun bulma kanunu çerçevesinde onaylanacağı ve yine yayınlama ile yürürlüğe gireceği anlaşılmaktadır.

Netice itibarıyla uluslararası antlaşmaların onaylanması üzerinde yasama denetiminin anayasal veya diğer mevzuat hükümleriyle sağlanmış olduğu ifade edilebilir. Kural olarak antlaşmaların Meclisin uygun bulma kanunu ile çıkarılması ve buna istisna getiren hükümlerin anayasal olarak çerçevesinin çizilmesi, antlaşmaların onay sürecinin yasama ve yürütme arasında denge ve denetim işlevi görmesini sağlamaktadır.

ii. Uluslararası Antlaşmaların İç Hukuktaki Yeri

Türkiye’de Anayasanın 90/5. maddesinde usulünce yürürlüğe konulmuş antlaşmaların kanun hükmünde olduğu düzenlenmiştir. Ancak öğretilde antlaşmaların hukuk kuralları hiyerarşisi içerisindeki yeri, 1961 Anayasası döneminden beri tartışılmaktadır.⁴²² Öğretilerdeki antlaşmaların iç hukuktaki yerine ilişkin olarak üç

⁴²⁰ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 230.

⁴²¹ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 800.

⁴²² Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 396.

farklı görüşün olduğu söylenebilir. Birinci görüşe göre antlaşmalar kanunlardan üstündür.⁴²³ İkinci görüşe göre insan haklarına ilişkin antlaşmalar iç hukukta kanunlardan üstünken diğer antlaşmalar kanunlar ile aynı seviyededir.⁴²⁴ Bizim de katıldığımız üçüncü görüşe göre ise bütün antlaşmalar kanunlar ile aynı seviyede olup çatışma kuralları bağlamında insan haklarına ilişkin antlaşmalar ile diğer antlaşmalar arasında farklılık bulunmaktadır.⁴²⁵

Antlaşmaların kanunlardan üstün seviyede olduğuna ilişkin Anayasa’da herhangi hüküm bulunmamaktadır. Karşılaştırmalı hukukta görülen anayasal hükümlerin aksine,⁴²⁶ Türkiye’de anayasal sistem uluslararası hukukun iç hukuka üstünlüğünü kabul etmemiştir.⁴²⁷ Eğer asli kurucu iktidar antlaşmaların iç hukuka üstünlüğünü benimsemiş olsaydı bunu Anayasa’da açık bir hükümle düzenlerdi. Oysa günümüze kadarki anayasal gelenekte antlaşmaların iç hukuka üstünlüğüne ilişkin bir düzenleme yer almamıştır. Dahası 1982 Anayasasının 90/5. maddesinde antlaşmaların kanun hükmünde olduğundan ayrı olarak antlaşmaların hiyerarşideki yerine ilişkin düzenleme bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi de Anayasanın 90/5. maddesindeki hükümden hareketle antlaşmaların kanun hükmünde olduğunu kabul etmiştir.⁴²⁸ Dolayısıyla antlaşmalar ile kanunlar aynı seviyede yer aldığından onların arasındaki çatışmalar genel çatışma kuralları bağlamında çözümlenecektir.

Bununla birlikte, 2004 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasanın 90/5. maddesine eklenen “...temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek

⁴²³ Mümtaz Soysal, “Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Uluslararası Sözleşmeler”, **Anayasa Yargısı**, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayını, Cilt 2, 1986, s. 16-17; Necmi Yüzbaşıoğlu, **Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1993, s. 32-33; Feyyaz Gölcüklü, A. Şeref Gözübüyük, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, 2. Baskı, Ankara, Turhan, 1996, s. 50-51.

⁴²⁴ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 699-706; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 234-235; Teziç, insan haklarına ilişkin milletlerarası antlaşmaların kanunlardan üstün olduğunu ve bunlara anayasal değer atfedilmesini gerektiğini ileri sürmekte, diğer antlaşmaların ise kanunlarla aynı seviyede olduğunu belirtmektedir. Bkz.: Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 513.

⁴²⁵ Abdurrahman Eren, “1982 Anayasası’nın 90. Maddesindeki 2004 Değişikliğinin Anlaşmaların Türk İç Hukukundaki Yerine Etkisi”, **Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. VIII, S. 3-4, 2004, s. 73-77; Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 380-386.

⁴²⁶ Örneğin, Arjantin (AY. 24), Kosta Rika (AY. 7/1) ve Paraguay’da (AY. 137/1) antlaşmaların iç hukukta kanunların üstünde, anayasanın altında olduğu açıkça düzenlenmiştir.

⁴²⁷ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 234-235;

⁴²⁸ AYM, E. 1996/3, K. 1997/3, K.T. 22/5/1997.

uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır” düzenlemeden yola çıkılarak insan haklarına ilişkin antlaşmaların hiyerarşide kanunlardan üstün olduğu ileri sürülmektedir.⁴²⁹ Ancak 2004 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 90/5. maddesindeki “*milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir*” ifadesinde değişiklik yapılmadığı gibi, insan haklarına ilişkin antlaşmaların kabul edilmesi ve onlar ile diğer antlaşmalar arasındaki ayrımın nasıl yapılacağına dair herhangi bir yeni hüküm de Anayasaya konulmamıştır. Bu bağlamda insan haklarına ilişkin antlaşmaların kanunlardan üstün olduğunu kabul etmemiz için herhangi gerekçe bulunmamaktadır.⁴³⁰

İnsan haklarına ilişkin antlaşmaların yorum yoluyla kanunlardan üst seviyede olduğunu kabul edebilmemiz için, Anayasa’da onların onaylanma süreci, diğer antlaşmalardan farklı şekilde düzenlenmiş olabilirdi. Karşılaştırmalı hukuk örneklerinde görüldüğü üzere, antlaşmaların kanunlardan üstün olduğunu kabul eden devletlerde, antlaşmaların onaylanması için daha nitelikli sayılar aranmış, hatta bazı devletlerde bu tür antlaşmaların Anayasa değişikliğinde benimsenen usule göre ya da halk referandumu usulüyle kabul edileceği hüküm altına alınmıştır.⁴³¹ Oysa Türkiye’de insan haklarına ilişkin antlaşmalar ile diğer antlaşmalar arasında uygun bulma kanunu bakımından herhangi bir ayrıma gidilmemiştir. Kaldı ki Anayasa’da insan haklarına ilişkin antlaşmaların uygun bulunması kanununun daha nitelikli sayıda kabul edilmesi düzenlenmiş olsaydı bile, onay yetkisi Cumhurbaşkanında olduğu için yine bu tür antlaşmaların kanunlardan üst seviyede olup olmadığı tartışmalı olacaktı.⁴³² Ayrıca daha önce ifade edildiği üzere, Antlaşmaların onaylanmasında nitelikli sayı aranması, onların normlar hiyerarşisinde kanunlardan üstünde olduğu manasına gelmeyecektir.⁴³³

Mevcut anayasal hükümler bağlamında insan haklarına ilişkin antlaşmaların kanunlardan üst seviyede olduğunu yorumlamamıza dair diğer bir engel, Anayasa’da

⁴²⁹ Zühtü Arslan, **Anayasa Teorisi**, Ankara, Seçkin, 2005, s. 224-226; Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 704; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 235.

⁴³⁰ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 804.

⁴³¹ Bkz.: İkinci Bölüm, III-A-1-e-(4).

⁴³² Çünkü ayrılabilir işlem teorisine göre antlaşmanın onaylanması ve yürürlüğe girmesi Cumhurbaşkanının yetkisi dahilindedir.

⁴³³ Bkz. İkinci Bölüm, III-A-e-(4).

hangi antlaşmaların insan haklarına ilişkin olacağının net olarak çerçevesinin çizilmemiş olmasıdır. Buna göre bütün antlaşmaların temel hak ve özgürlükleri etkilemesi ya da antlaşmalar ile kişilerin hak ve özgürlüklerine müdahale edilmesi söz konusu olabilmektedir. Oysa Anayasa’da “*temel hak ve özgürlüklere ilişkin*” tanımı kullanılarak insan haklarına ilişkin antlaşmaların çerçevesi tam olarak çizilmemiştir. Dolayısıyla insan haklarına ilişkin antlaşmaların kanunlardan üstün olduğunu kabul etmemiz durumunda çoğu antlaşmanın içerisinde insan haklarına ilişkin maddeler bulunacağı için, bunların da kanunlardan üstün olduğunun kabul edilmesi söz konusu olabilir.⁴³⁴

Bu bağlamda Anayasa’da bütün antlaşmaların kanun hükmünde olduğu düzenlenmesinden ayrılmamızı gerektiren bir neden bulunmamaktadır.⁴³⁵ Anayasanın 90/5. maddesine 2004 Anayasa değişikliği ile eklenen “...*temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır*” hükmünün insan haklarına ilişkin antlaşmalar ile kanunlar arasında bir hiyerarşi yaratmak için değil, ikisi arasında çıkacak olan çatışmaların özel olarak çözülmesi için getirildiği anlaşılmaktadır.⁴³⁶ Buna göre insan haklarına ilişkin olmayan antlaşmalar ile kanunlar arasında çatışma çıkması durumunda genel çatışma kuralları (özel-genel hüküm, önceki-sonraki hüküm) uygulanacakken insan haklarına ilişkin antlaşmalar ile kanunlar arasında çatışma çıkması durumunda ise doğrudan antlaşma hükümleri esas alınacaktır.⁴³⁷

iii. Uluslararası Antlaşmalardan Çekilme

Anayasa’da uluslararası antlaşmaların kabul edilmesi düzenlenmiş olmasına rağmen antlaşmalardan çekilmeye ilişkin bir hüküm yer almamıştır. Venedik Komisyonunun yapmış olduğu tasnif bağlamında Türk anayasal sisteminde antlaşmaların onaylanması ve çekilme sürecine ilişkin olarak asimetrik yöntemin

⁴³⁴ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 382.

⁴³⁵ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 804.

⁴³⁶ Osman Korkut Kanadoğlu, Ahmet Mert Duygun, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 3. Baskı, İstanbul, Onikilevha, 2023, s. 490.

⁴³⁷ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 804.

benimsenmiş olduğu ifade edilebilir.⁴³⁸ Buna göre Anayasa’da antlaşmaların onaylanması sürecine yasama organı dahil edilmesine rağmen antlaşmalardan çekilmeye yasama organı dahil edilmemiştir.⁴³⁹

Uluslararası antlaşmalardan çekilmeye ilişkin usulün düzenlenmediği, yani anayasaların sessiz kaldığı devletlerde antlaşmalardan çekilme yetkisinin yürütmeye olduğu genel kabulü hakimdir.⁴⁴⁰ Türkiye’de de Anayasa’da antlaşmalardan çekilmeye ilişkin anayasal düzenleme yer almamış, antlaşmalardan çekilme yetkisi hem 244 sayılı Kanun’da hem de 9 sayılı CBK’da yürütmeye verilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği öncesine kadar uygulanan 244 sayılı Kanunun 3/1. maddesine göre, antlaşmalardan Bakanlar Kurulu kararı ile çekilebilmekteydi. Bu dönemde Türkiye, birçok antlaşmadan yasama girişimi olmadan Bakanlar Kurulu kararı ile çekilmiştir.⁴⁴¹ 2017 Anayasa değişikliğinden sonra yeni hükümet sistemine uyum sağlanması amacıyla 244 sayılı Kanunun antlaşmaları sona erdirmeyi düzenleyen hükümleri de dahil birçok hükmü yürürlükten kaldırılmış ve bu hükümlerin çoğu 9 sayılı CBK’da düzenlenmiştir. 9 sayılı CBK’nın 3/1. maddesinde antlaşmaları sona erdirmeye yetkisinin tek başına Cumhurbaşkanına verildiği görülmektedir. Cumhurbaşkanı, alacağı kararla antlaşmadan çekilmeye karar verebilir.

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının *Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçerisinde Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi*’nden⁴⁴² Cumhurbaşkanı kararı ile çekilmesi öğretide tartışmalara neden olmuştur.⁴⁴³ Tartışmaların temeli, Cumhurbaşkanının yasamanın girişimi olmadan 9

⁴³⁸ Bkz.: Venice Commission, Report on the Domestic Procedures of Ratification and Denunciation of International Treaties adopted by the Venice Commission at its 130th Plenary Session, p. 277.

⁴³⁹ Venice Commission, Report on the Domestic Procedures of Ratification and Denunciation of International Treaties adopted by the Venice Commission at its 130th Plenary Session, p. 108.

⁴⁴⁰ Tolga Şirin, Necdet Umut Orcan, “Uluslararası Sözleşmelerden Çekilmenin Anayasal Esasları ve Başlıca Tartışmalar”, *TAAD*, S. 50, 2022, s. 265.

⁴⁴¹ Örnekler için Bkz.: Mustafa Taha Durmuş, “Cumhurbaşkanının Uluslararası Sözleşmeler Üzerindeki Tasarruf Yetkisi ve Türkiye’nin İstanbul Sözleşmesinden Ayrılmasının Hukuki Analizi”, *SÜHFD*, C. 29, S. 3, 2021, s. 1995-1997.

⁴⁴² Bundan sonra İstanbul Sözleşmesi olarak ifade edilecektir.

⁴⁴³ Öğretideki tartışmaların toplu değerlendirilmesi için Bkz.: Şirin, Orcan, “Uluslararası Sözleşmelerden Çekilmenin Anayasal Esasları ve Başlıca Tartışmalar”, s. 258-264; Gözler, yetki yönünden değerlendirme yaparak CBK ile Cumhurbaşkanının uluslararası antlaşmalardan çekilmesini düzenlemeyen hükmün Anayasaya aykırı olduğunu ve dolayısıyla Cumhurbaşkanının İstanbul Sözleşmesi’nden çekilme kararının da hukuka aykırı olacağını ileri sürmüştür. Bkz.: Kemal Gözler,

sayılı CBK'nın 3/1. maddesine dayanarak Cumhurbaşkanı kararı ile İstanbul Sözleşmesi'nden çekilmeye karar verip veremeyeceğidir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanının İstanbul Sözleşmesi'nden çekilme kararına hukuki dayanak teşkil eden 9 sayılı CBK'nın 3/1. maddesindeki “*bunların hükümlerinin uygulanmasını durdurma ve bunları sona erdirmeye*” ibaresinin Anayasaya aykırı olduğu ve itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması istemiyle Danıştay'da da dava açılmıştır.⁴⁴⁴

Danıştay'da açılan dava ve öğretilerdeki argümanlar incelendiğinde, ilk olarak antlaşmalardan çekilmenin CBK ile düzenlenemeyeceği ve bu nedenle antlaşmalardan çekilmenin Cumhurbaşkanına verildiği 9 sayılı CBK'nın 3/1. maddesinin Anayasaya aykırılık teşkil ettiği ileri sürülmektedir. Yetki unsuru bağlamında değerlendirme yapıldığında gerek Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde gerekse bundan önceki parlamenter sistemde antlaşmaları onaylama ve sona erdirmeye yetkisinin yürütmeye ait olduğu kabul edilmektedir.⁴⁴⁵ Dolayısıyla antlaşmaların sona erdirilmesi, yürütmeye ilişkin konular kapsamında yer almakta ve bu yetkinin CBK ile Cumhurbaşkanına verilmesi Anayasaya aykırılık teşkil etmemektedir.⁴⁴⁶

“Cumhurbaşkanının Uluslararası Sözleşmeleri Feshetme Yetkisi Var mı? (İstanbul Sözleşmesinin Feshi Hakkında 3718 Sayılı Cumhurbaşkan Kararı Üzerine Eleştiriler)”, <https://www.anayasa.gen.tr/ua-sozlesme-fesih.htm>, (Çevrimiçi: 9/3/2024); Aslan, “Cumhurbaşkanı'nın Sözleşme'den çekilme kararı ile birlikte 6284 Sayılı Kanun'un yukarıda anılan hükmünün uygulanma şansı ortadan kaldırılmakta, Türkiye artık Sözleşme'ye taraf olmamakta ve kanun hükmü adeta yürürlükten kaldırılmaktadır. Bu durum da yetki unsuru sakatlıklarından fonksiyon gasbına işaret etmektedir” savını ileri sürmüştür. Bkz.: Volkan Aslan, “İstanbul Sözleşmesi'nin Türkiye Cumhuriyeti Bakımından Feshedilmesi Hakkında Kararın 1982 Anayasası Bakımından Değerlendirilmesi”, <https://blog.lexpera.com.tr/istanbul-sozlesmesinin-turkiye-cumhuriyeti-bakimindan-feshedilmesi-hakkinda-kararin-1982-anayasasi-bakimindan-degerlendirilmesi/>, (Çevrimiçi: 9/3/2024); Halatçı Ulusoy, İstanbul Sözleşmesi'nden çekilmenin yetki yönünden Anayasaya aykırılık oluşturmadığını, ancak Cumhurbaşkanı çekilme kararının asli şekil noksanlığı bakımından yok hükmünde sayılabileceğini ileri sürmüştür. Bkz.: Halatçı Ulusoy, **Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Uluslararası Antlaşmaların Yapımı ve Sona Ermesi**, s. 159-161.

⁴⁴⁴ Danıştay Onuncu Dairesi, ilgili hükmün Anayasaya aykırı olmadığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla başvuru yapılmayacağına oy çokluğu ile karar vermiş ve yürütmenin durdurulması isteğini reddetmiştir. Bkz.: Danıştay Danıştay Onuncu Daire, E. 2021/1747, K.T. 28/6/2021.

⁴⁴⁵ Halatçı Ulusoy, **Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Uluslararası Antlaşmaların Yapımı ve Sona Ermesi**, s. 157.

⁴⁴⁶ Durmuş, “Cumhurbaşkanının Uluslararası Sözleşmeler Üzerindeki Tasarruf Yetkisi ve Türkiye'nin İstanbul Sözleşmesinden Ayrılmasının Hukuki Analizi”, s. 1998.

9 sayılı CBK'nın 3/1. maddesinin Anayasaya aykırı olduğuna ilişkin diğer bir argüman, antlaşmalar kanun hükmünde olduğundan bunlardan çekilmeye ilişkin kuralların CBK ile düzenlenemeyeceğidir. Daha önce ifade edildiği üzere, Anayasanın 90. maddesine göre, Cumhurbaşkanının uygun bulma kanunu çerçevesinde onayladığı veya uygun bulma kanuna ihtiyaç duymadan onayladığı bütün antlaşmalar kanun hükmündedir.⁴⁴⁷ Dolayısıyla antlaşmalara kanun hükmünü kazandıran işlem Cumhurbaşkanının onları onaylama kararıdır.⁴⁴⁸ Bu bağlamda antlaşmaların kanun hükmünde olması nedeniyle onlardan çekilmenin kanun ile düzenlenmesi gerektiğini kabul ettiğimiz takdirde, yine antlaşmalar kanun hükmünde olduğundan onların onaylanmasının da kanun ile düzenlenmesi gerektiğini kabul etmemiz lazımdır. Oysa Anayasa Mahkemesi, antlaşmaların onaylanmasının CBK ile düzenlenmesini Anayasaya aykırı bulmamıştır.⁴⁴⁹ Kaldı ki antlaşmaların onaylanması, doğrudan iç hukuka etki eden yeni bir norm koyma olduğu için, antlaşmalardan çekilmeye nazaran daha fazla önem arz etmektedir.

İkinci olarak Cumhurbaşkanı antlaşmaları sona erdirmeye yetkisine sahip olmakla beraber bu yetkiyi tek başına kullanabilir mi? Yani Cumhurbaşkanı antlaşmaları sona erdirmeye yetkisini kullanırken yasamanın uygun bulma kanununa ihtiyaç var mıdır? Antlaşmaları sona erdirmenin Anayasa'da düzenlenmemesinden dolayı Cumhurbaşkanının bu yetkisini, yetki ve usulde paralellik ilkesi çerçevesinde kullanabileceği ileri sürülmektedir.⁴⁵⁰ Yetki ve usulde paralellik ilkesine göre mevzuatta aksine hüküm bulunmadıkça, bir işlem, hangi makam ve hangi usuller ile yapılmış ise o işlemin kaldırılması da aynı makamlar tarafından ve aynı usullere göre yapılmalıdır.⁴⁵¹ Bu bağlamda Cumhurbaşkanı kararı ile İstanbul Sözleşmesi'nden

⁴⁴⁷ Her ne kadar bazı antlaşmaların onaylanması için yetki kanunu aranmakta ise de ayrılabilir işlemler teorisine göre antlaşmayı onaylayıp onaylamama Cumhurbaşkanının kararına bağlıdır. Yani Meclisin çıkaracağı yetki kanunu ve Cumhurbaşkanının antlaşmayı onay kararı birbirinden ayrı işlemlerdir. Bkz.: Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 797.

⁴⁴⁸ Eren, **Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 797.

⁴⁴⁹ AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, § 23, 25, 36.

⁴⁵⁰ Aslan, "İstanbul Sözleşmesi'nin Türkiye Cumhuriyeti Bakımından Feshedilmesi Hakkında Kararın 1982 Anayasası Bakımından Değerlendirilmesi"; Halatçı Ulusoy, **Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Uluslararası Antlaşmaların Yapımı ve Sona Ermesi**, s. 163.

⁴⁵¹ Şirin, Orcan, "Uluslararası Sözleşmelerden Çekilmenin Anayasal Esasları ve Başlıca Tartışmalar", s. 263.

çekilebilmesi için, Meclisin çekilmeyi uygun bulduğuna ilişkin kanun çıkarması gerektiği ileri sürülmektedir.⁴⁵² Ancak yetki ve usulde paralellik ilkesinin uygulanabilmesi için mevzuatta bu konunun düzenlenmemiş olması yani boşluk bulunması gerekmektedir. Oysa 9 sayılı CBK'nın 3/1. maddesinde antlaşmaların sona erdirilmesi usulü açıkça düzenlendiğinden yetki ve usulde paralellik ilkesinin İstanbul Sözleşmesi'nden çekilme bakımından uygulanamayacağı söylenebilir.⁴⁵³

Netice itibarıyla antlaşmaların onaylanmasında olduğu gibi, antlaşmaların sona erdirilmesinde de yasama organının sürece dahil edilmesi, yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim bakımından önemlidir. Ancak karşılaştırmalı örneklerde ve dünyadaki birçok devletin anayasasında antlaşmalardan çekilmenin düzenlenmediği ve bu yetkinin yürütmeye olduğu genel kabulü hakimdir.⁴⁵⁴ Devletlerin anayasalarında bu konuyu açıkça düzenlememesinin nedeni, bazı beklenmedik durumlarda hızlı şekilde antlaşmayı sona erdirme ve antlaşmayı uygulama yükümlülüğünden kurtulma isteği olabilir. Bununla beraber, parlamenter sistemin aksine, başkanlık sisteminde antlaşmaların sona erdirilmesine kolektif ve kolejyal bir organ olan kabine değil, tek başına başkan karar vermektedir. Dolayısıyla önemli kabul edilen antlaşmaların başkanların tek taraflı kararıyla sona erdirilmesi, kuvvetler arasındaki dengeyi yürütmenin lehine olacak şekilde bozmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'de mevcut mevzuat bağlamında Cumhurbaşkanının antlaşmaları tek başına sona erdirebileceğini kabul etmemize rağmen antlaşmaların sona erdirilmesinin yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim işlevinin de göz önünde bulundurularak yasal veya anayasal düzenleme ile güvence altına alınması gerekmektedir.

2. Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Toplantılarının İşlevi

2017 Anayasa değişikliğiyle yürütme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına bırakılmış ve Cumhurbaşkanlığı Kabinesi Anayasa'da düzenlenmediği gibi, kanun veya CBK ile de düzenlenmemiştir. Yani Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin hukuksal bir dayanağı bulunmamakta ve hukuki varlığından söz edilememektedir. Dolayısıyla

⁴⁵² Halatçı Ulusoy, *Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Uluslararası Antlaşmaların Yapımı ve Sona Ermesi*, s. 161.

⁴⁵³ Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, s. 798.

⁴⁵⁴ Bkz.: İkinci Bölüm, III-A-1-e-(4).

Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının anayasal teamül haline geldiğini kabul etsek bile, hukuki olarak Cumhurbaşkanlığı Kabinesi diye bir kurul var olmadığından onun kararlarından veya işlevinden söz edilemeyecektir. Bununla beraber, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının bazı işlevleri yerine getirdiği söylenebilir.

Bu çerçevede kabine toplantılarının, danışma, koordinasyon ve kabine üyeleri arasında uyum olmak üzere üç işlevi yerine getirdiği söylenebilir.⁴⁵⁵ Buna göre Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarında yapılan müzakereler yoluyla kabine üyeleri, hükümet ve devlet politikasına ilişkin Cumhurbaşkanına politika önerileri sunmaktadır. Kabine toplantılarında yapılan müzakereler sonucunda oluşan politika önerilerinin hukuki bağlayıcılığı olmadığından bunların yazılı olmasına veya tutanağa geçirilmesine de gerek yoktur. Kaldı ki 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Bakanlar Kurulu toplantıları tutanağa geçirilmemekte ve sadece Bakanlar Kurulunun almış olduğu icrai kararlar yazılı metne bağlanarak bakanlar tarafından imzalanmaktaydı.⁴⁵⁶

Bu bağlamda Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantıları sonrasında kamuoyuna duyurduğu kararlar da Cumhurbaşkanının kendi kararlarıdır. Yani bu kararlar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalara ilişkin kararlar olup, bunların uygulanmaya konulması da düzenleyici işlemlerle mümkün olabilmektedir.⁴⁵⁷ Cumhurbaşkanı hangi politikanın nasıl uygulanacağına karar verirken Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer alan Politika Kurulları⁴⁵⁸ ve Ofislerine de danışmakta, onlardan da uzman desteği almaktadır. Uygulamada da görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanı, önemli sayılan siyasi ve hükümet meselelerine

⁴⁵⁵ Bkz.: Birinci Bölüm, III-B-4; Aslında bu üç işlev, 2017 Anayasa değişikliğinden önceki Bakanlar Kurulu tarafından da yerine getirilmekteydi. Bakanlar Kurulu toplantılarının bir yönü de hükümetin genel politikalarının müzakere edilmesi ve oluşturulmasıydı. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'nden farklı olarak Bakanlar Kurulunun oluşturulan politikaların uygulanmasına karar verme yetkisi bulunmaktaydı.

⁴⁵⁶ Armağan, 1961 Anayasası döneminde Bakanlar Kurulunun çalışma düzenine ilişkin kuralları düzenleyen içtüzük olmadığını ve Bakanlar Kurulu toplantılarının ise istisnai olarak tutanağa geçirildiğini belirtmektedir. Bkz.: Armağan, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, s. 50-54; Okşar da 1982 Anayasası döneminde Bakanlar Kurulunun çalışma yöntemine ilişkin bir içtüzük bulunmadığını ve Bakanlar Kurulunun çalışma düzen ve yönteminin teamüllere göre yürütüldüğünü ifade etmektedir. Ayrıca bu dönemde de Bakanlar Kurulu toplantılarının tutanağa geçirilmesi, bazı istisnalar haricinde mümkün olmamıştır. Bkz.: Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 434-438.

⁴⁵⁷ Bkz.: Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, 16. Baskı, Ankara, Seçkin, 2023, s. 299-300.

⁴⁵⁸ Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları için Bkz.: Murat Has, "Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları", **Prof. Dr. Burhan Kuzu'nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023.

ilişkin açıklamalarını Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarından sonra yapmaktadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanının, hükümet politikalarının belirlenmesi bakımından Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarına önemli bir değer atfettiği ifade edilebilir.

Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının diğer iki işlevi, bakanlıklar arasındaki koordinasyonun ve bakanlar arasındaki uyumun sağlanmasıdır. Modern devletle beraber, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, sadece tek bir bakanlık alanında olmamakta, birkaç bakanlığın alanına girmektedir. Bakanlıkların ortaklaşa bir şekilde bazı kamu hizmetlerini yerine getirmesi gerekmektedir. Bundan dolayı da Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantıları, bakanlıklar arasındaki koordinasyonun sağlanması ve görev paylaşımı yapılması bağlamında önemli işlev görmektedir. Kabine toplantılarının koordinasyon işlevine ilişkin pek çok örnek verilebilir olsa da Covid-19 dönemindeki Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantıları bunun güzel bir örneğini teşkil etmektedir.

Buna göre Covid-19 süresince salgının üstesinden gelmek için, Sağlık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığının koordineli çalışması gerekmektedir. Çünkü salgın döneminde Sağlık Bakanlığının uygulamış olduğu politikalardan ayrı, karantina tedbirleri ve diğer denetim için İçişleri Bakanlığının, tarım üretiminin sürdürülebilmesi için Tarım ve Orman Bakanlığının, sanayi bölgelerindeki üretimin sürdürülmesi için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının, karantina tedbirleri süresince eğitimin nasıl devam ettirileceği Milli Eğitim Bakanlığının ve ekonomik olarak hangi politikaların uygulanacağı ve ekonomik desteklerin nasıl sürdürüleceği Hazine ve Maliye Bakanlığının uygulayacağı politikalara bağlıydı. Dolayısıyla bu bakanlıkların arasında koordine olmadan tutarlı bir politika uygulayarak salgın süreciyle başa çıkılması mümkün gözükmemektedir. Salgın dönemi boyunca Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantıları yoluyla sorunun çözümü için Cumhurbaşkanına politika önerilerinde bulunduğu gibi, bakanlar arasındaki koordinasyonun sağlanması işlevi görülmüştür. Ayrıca kabine toplantıları yoluyla bakanların birbiriyle olan iletişimleri mümkün kılınarak bakanlar arasındaki uyum da sağlanabilmektedir. Bakanlar arasındaki uyum ise yine kamu hizmetlerinin

yerine getirilmesinde koordinasyon ve sağlıklı iletişimin sağlanması bakımından önem arz etmektedir.

B. Kabine Üyelerinin İşlevi

1. Cumhurbaşkanının İşlevi

Cumhurbaşkanı, doğrudan halkın %50+1 oyu ile seçilmesi ve yürüme yetki ve görevini tek başına elinde bulundurması ile sistem içerisinde önemli bir meşruiyete ve konuma sahiptir. Anayasal olarak önemli yetki ve görevlere sahip olan Cumhurbaşkanı, güneş sistemi benzeri şekilde yürütmenin tam ortasında dururken Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisindeki Politika Kurulları, Ofisler ve diğer birim veya makamlar ona yardımcı olmak için etrafında konumlandırılmıştır. Ayrıca Anayasa’da kabinenin düzenlenmemiş olması ve bakanların yasama organıyla bağ kuracak mekanizmalara sahip olmaması, yürütmeye sadece Cumhurbaşkanını siyasi bir aktör olarak ön plana çıkarmakta ve bu çerçevede Cumhurbaşkanı, yürütmenin kendisini temsil etmektedir.

2. Cumhurbaşkanı Yardımcılarının İşlevi

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer alan Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanının hiyerarşisi altında, onun astı olarak konumlandırılmıştır.⁴⁵⁹ Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanının belirlediği genel siyasete uygun olarak onun emir ve talimatları doğrultusunda hareket edeceklerdir.⁴⁶⁰ Bu bağlamda Türkiye’de de Cumhurbaşkanı yardımcıları, diğer başkanlık sistemindeki başkan yardımcıları gibi,⁴⁶¹ anayasal olarak çok fazla yetki ve göreve sahip değildir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının başlıca yetki ve görevi, Cumhurbaşkanının kalıcı veya geçici yokluğunda Cumhurbaşkanına vekalet etmektir. Anayasanın 106/3. maddesinde Cumhurbaşkanının hastalık ve yurtdışına çıkma gibi nedenlerle geçici yokluğunda Cumhurbaşkanı yardımcılarının Cumhurbaşkanına vekalet etmesi düzenlenmiştir. Ancak Cumhurbaşkanının geçici yokluğunda hangi Cumhurbaşkanı

⁴⁵⁹ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 299-300.

⁴⁶⁰ Gözler, Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 151.

⁴⁶¹ İkinci Bölüm, I-B-2-b.

yardımcısının, Cumhurbaşkanına vekalet edeceği Anayasa’da değil, 1 sayılı CBK’nın 18/2. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanının geçici yokluğunda Cumhurbaşkanının görevlendirdiği Cumhurbaşkanlığı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekalet etmektedir.

Anayasanın 106/2. maddesinde ise Cumhurbaşkanının ölümü, istifası ve Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmesi gibi nedenlerden Cumhurbaşkanlığı makamının kalıcı olarak boşalması durumunda, Cumhurbaşkanlığı yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı makamına vekalet etmesi düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının kalıcı yokluğunda da Cumhurbaşkanlığı makamına hangi Cumhurbaşkanlığı yardımcısının vekalet edeceği yine Anayasa’da değil, 1 sayılı CBK’da düzenlenmiştir. İlgili CBK’nın 18/1. maddesine göre Cumhurbaşkanının kalıcı olarak yokluğunda en yaşlı Cumhurbaşkanlığı yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı makamına vekalet edecektir.

Cumhurbaşkanının kalıcı olarak yokluğunda, atamayla göreve gelen Cumhurbaşkanlığı yardımcısının kırkbeş gün boyunca Cumhurbaşkanlığı makamına vekalet etmesi, demokratik meşruluk bakımından yerinde bir düzenleme değildir.⁴⁶² Cumhurbaşkanlığı yardımcısının göreve gelmesi çerçevesinde istikrar ve meşruiyet arasında bir dengenin oluşturulması bakımından en makul yöntem,⁴⁶³ Cumhurbaşkanının kalıcı yokluğunda, Cumhurbaşkanlığı makamına vekalet yetkisinin atamayla göreve gelen Cumhurbaşkanlığı yardımcısına değil, Meclis Başkanına verilmesidir. Demokratik meşruluğa sahip olan Meclis Başkanının, Cumhurbaşkanlığı seçimi yapılana kadar, Cumhurbaşkanlığı makamına vekalet etmesinin ve bu süreç boyunca da Meclis üyeliğinin askıya alınmasının kuvvetler ayrılığı ilkesi bakımından da makul olduğu ileri sürülebilir.⁴⁶⁴

Cumhurbaşkanlığı yardımcılarının atama ile göreve gelmeleri sebebiyle Cumhurbaşkanlığı ile aralarında çatışma çıkma ihtimali bulunmamaktadır. Buna rağmen, Cumhurbaşkanlığı yardımcılarının Anayasa’da düzenlenen yetki ve görevleri oldukça

⁴⁶² Bkz.: Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 28. Baskı, 345; Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, s. 325.

⁴⁶³ İkinci Bölüm, I-B-2-a.

⁴⁶⁴ İkinci Bölüm, I-B-2-a;b.

azdır. Cumhurbaşkanına vekalet haricinde, Cumhurbaşkanı yardımcılarının Anayasa’da düzenlenmiş bir diğer yetkisi Cumhurbaşkanının katılamadığı Milli Güvenlik Kurulu toplantılarına Cumhurbaşkanı yardımcısının başkanlık etmesidir. Anayasanın 118/5. maddesinde düzenlenen hükmün vekalet yetkisinden kaynaklanmadığı söylenebilir. Zaten Cumhurbaşkanının geçici veya kalıcı olarak yokluğunda Cumhurbaşkanı yardımcısı, vekalet etme yetkisi gereği kurul toplantılarına başkanlık edebilecektir. Bu hükmün amacı, Cumhurbaşkanının ülke içinde ve görevinin başında olduğu dönemlerde de Cumhurbaşkanı yardımcısının kurul toplantılarına başkanlık edebilmesini sağlamak içindir.

Cumhurbaşkanı yardımcısına Anayasa’dan başka, CBK ve kanunlarda yetki ve görevler tanınmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanı yardımcısı, bazı idari birimlerin başkanı ve üyesi olması olabileceği gibi, ilgili/ilişkili kurumlarda Cumhurbaşkanı yardımcılara bağlanabilir.⁴⁶⁵ Ancak Cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı göz önünde bulundurulduğunda, CBK ile Cumhurbaşkanı yardımcısına tanınan yetki ve görevlerin sayısal olarak fazla olmasına rağmen işlevsel olduğu söylenememektedir. Bu bağlamda atamayla göreve gelen Cumhurbaşkanı yardımcısının sistem içerisinde koordinasyon, yasama ile ilişkilerin sürdürülmesi ve dış ilişkilerde temsil olmak üzere, üç alanda konumlandırılması gerektiği ifade edilebilir.

Cumhurbaşkanı yardımcısına, Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde bulunan birimler ve kabine üyeleri arasındaki koordinasyonu sağlama yetkisi verilebilir. Buna göre politika kurulları, ofisler ve kabine arasındaki koordinasyonun sağlanması ve bunlar arasındaki ilişkilerin sürdürülmesi, Cumhurbaşkanı yardımcısına verilmelidir. Örneğin, 1 sayılı CBK’nın 32/1. maddesinde politika kurullarının, bakanlıklar ve bakanlar, kurum ve kuruluşların üst yöneticileriyle koordinasyon toplantıları yapması düzenlenmiştir. Ancak ilgili toplantılara Cumhurbaşkanının olmaması durumlarında kimin başkanlık edeceği, Cumhurbaşkanının ilgili bakan ya da politika kurulu başkan vekilini görevlendirmesine göre değişkenlik göstermektedir. Ulusoy’un da belirttiği üzere, bu durum devletin üst yönetimindeki insicamı bozabilecektir.⁴⁶⁶ Dolayısıyla

⁴⁶⁵ Çırakoğlu, “İdare Hukukunda Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Modeli ve Bu Modelin Kökenleri Bağlamında Sadrazamlık Örneği”, s. 83-91.

⁴⁶⁶ Ulusoy, **Türk İdare Hukuku**, s. 184.

devletin üst yönetimindeki ilişkilerin sağlanması, toplantıların düzenlenmesi ve diğer faaliyetlerin Cumhurbaşkanı yardımcısının koordinasyonu çerçevesinde sürdürülmesine ilişkin düzenlemeler yapılmalıdır.

Başkanlık sistemlerinde başkan yardımcılarının diğer bir yetki ve görevi, yasama ve yürütme arasındaki ilişkilerin sürdürülmesini sağlamasıdır. Türkiye’de Anayasanın 98. maddesi bağlamında Cumhurbaşkanı yardımcısına yazılı soru sorulması düzenlenmiştir. Ayrıca TBMM İçtüzüğü’nde Cumhurbaşkanı yardımcısının, Meclis’te söz almasına ilişkin hükümler bulunmaktadır. Buna göre İçtüzüğün 59. maddesinde Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanların olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz alabileceği düzenlenmiştir. Yine İçtüzüğün 62. maddesinde Cumhurbaşkanı yardımcısının, bütçe sunuş konuşmasını yapabileceği, bütçe ve kesin hesap kanunların görüşüldüğü Genel Kurul oturumlarına katılarak görüş bildirebileceği düzenlenmiştir. İlgili hükümlerden anlaşıldığı üzere, Cumhurbaşkanı yardımcısının, Genel Kurul oturumlarına katılarak söz alması istisnai ve sadece bütçeyle sınırlandırılmıştır. Dolayısıyla ilgili hükümlerin yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin sürdürülmesi bakımından yeterli olmadığı söylenebilir. Bundan dolayı Cumhurbaşkanı yardımcısının, Genel Kurul oturumlarına katılarak burada söz alması ve hükümetin genel siyasetine ilişkin yasamayı bilgilendirmesi çerçevesinde Anayasaya yeni hükümlerin eklenmesi gerektiği ileri sürülebilir. Ayrıca Cumhurbaşkanından sonra, devleti temsil kabiliyetine sahip makamlardan biri de Cumhurbaşkanı yardımcılığıdır. Bu bağlamda temsili ziyaretlerde Cumhurbaşkanı yardımcısının daha fazla görev alması sağlanabilir.

3. Bakanların İşlevi

2017 Anayasa değişikliği öncesinde bakanlar, kolektif ve kolejyal özelliğe sahip olan Bakanlar Kurulunun birer üyesiydi. Bakanlar Kurulu, parlamenter sistemin genel özelliği gereği, hükümet işlerinin yürütülmesine ilişkin olarak icrai karar alma yetkisine sahipti. Anayasanın 8. ve 112/1. maddeleri Bakanlar Kurulunun hükümetin genel siyasetine ilişkin icrai karar almasının anayasal dayanaklarını teşkil etmekte ve Anayasanın birçok maddesinde de Bakanlar Kurulunun icrai karar almasıyla ilgili

hükümler bulunmaktaydı.⁴⁶⁷ Böylece 2017 Anayasa değişikliği öncesinde bakanlar, hükümet siyasetin belirlenmesinde ve uygulamaya konulmasına karar verilmesinde başlıca aktörlerdi.

Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yürütme yetki ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde uygulanan parlamenter sistemden farklı olarak bakanlar, Cumhurbaşkanı hiyerarşisi altında konumlandırılmaktadır. Bu bağlamda bakanlar, Cumhurbaşkanının emir ve talimatları çerçevesinde onun belirlemiş olduğu hükümet programına uygun hareket edeceklerdir.

Bakanlar, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarında hükümetin genel politikalarını oluşturulmasına katkıda bulunsa da parlamenter sistem döneminden farklı olarak bu politikaların uygulanmasına karar verme yetkisine sahip değildir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber, oluşturulan politikaların uygulanmasına karar verme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.⁴⁶⁸ Bakanlar, hükümetin siyasetinin belirlenmesine karar vermekten ziyade, Cumhurbaşkanının hiyerarşisi altında ona yardımcı olmak için konumlandırılmaktadır. Dolayısıyla bakanların kendi bakanlıklarına ilişkin belirlemiş oldukları politikaların, Cumhurbaşkanının uygulanmasına karar verdiği hükümet politikasıyla çelişmemesi, ona uygun olması gerekir.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ Genellikle literatürde Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri uzun bir liste halinde açıklanmaktadır. Bkz.: Okşar, **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, s. 358-432.

⁴⁶⁸ Doğan, Erdoğan, “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar”, s. 16.

⁴⁶⁹ Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 299.

SONUÇ

Kabine, en temel anlamıyla devlet başkanı ya da başbakan başkanlığında bakanların ve hükümet içerisindeki diğer önemli kişilerin bir araya gelerek hükümetin genel siyasetine ilişkin politikaların oluşturulduğu bir kurul olarak tanımlanabilir. Bununla birlikte, İngiltere’de mutlak monarşinin geçirmiş olduğu evrimle kralların yürütme içerisinde sınırlandırılması ve sembolik bir makam haline gelmesi sonucunda, kabine, yürütme içerisinde danışma organı olmaktan kurtulup yürütme yetkisini kullanan bir organ haline gelmiştir. Başkanlık sisteminde ise kabinenin ana işlevi, başkana tavsiyede bulunmak ve danışmanlık yapmak olarak devam etmektedir. Ayrıca başkanlık sisteminin ilk prototipi olan ABD’de “*kabine*” terimi kullanılmasına kadar, İngiltere’de kabine benzer özellikleri taşımaktaydı. Buradan da anlaşılabileceği üzere, ABD’de Anayasayı tasarlayan kurucu babalar, kabine bakımından İngiltere’deki kabine yapısını örnek almış, ancak sonraki dönemde İngiltere’deki demokratik dönüşümle kabinenin sistem içerisindeki konumu ve özellikleri de değişmiştir. Fransa’da ise 1958 Anayasası ile devlet başkanına yürütmeye ilişkin önemli yetkiler verilmiş ve 1962 Anayasa değişikliği ile devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Ancak bu anayasal düzenlemelerde devlet başkanının kabineye başkanlık etmesi haricinde, kabine bakımından önemli bir değişikliğe gidilmemiştir. Dolayısıyla parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki kabineler, benzer özelliklere sahiptir. Bu çerçevede parlamenter ve yarı başkanlık sistemindeki kabinelerin özellikleri, çift yapılı yürütmedeki kabineler başlığı altında incelenmiştir. Bu inceleme sonucunda elde edilen veriler ışığında başkanlık sistemindeki kabinelerin incelendiği tek yapılı yürütmedeki kabinelerin özellikleri oluşturulmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde hükümet sistemlerine göre kabinenin özellikleri dört başlık altında incelenmiştir. İlk olarak kabinenin nasıl meydana geldiği, yani nasıl oluştuğu üzerinden bir inceleme ve karşılaştırma yapılmıştır. Çift yapılı yürütmede kabinenin oluşması yasamadaki çoğunluğa göre olmakta ve kabinenin yasamanın desteğine sahip olup olmadığı başlangıçtaki güvenoyu uygulamasıyla tespit edilebilmektedir. Başlangıçtaki güvenoyu aranmayan devletlerde ise kabine, görevini

sürdürebilmek için yasamanın güvenine ihtiyaç duymaktadır. Dolayısıyla bu devletlerde de kabine oluşurken yasamadaki çoğunluk göz önünde bulundurulmalıdır.

Başkanlık sisteminde ise başkan, bakanlarını yasamadaki çoğunluğa bağlı olmadan atayabilmektedir. Bunun nedeni, başkanlık sisteminde yürütmenin yasamadan ayrı olarak doğrudan halk tarafından seçilmesidir. Dolayısıyla başkanlık sistemlerinde yürütme yetkisi başkana verilmiş ve ona çalışacağı kişileri seçme bakımından kolaylık sağlanmıştır. Ancak bazı başkanlık sistemlerinde başkanın, bakanlarını atamasından sonra, yasamanın onayı veya güvenoyuna ilişkin düzenlemeler yer almıştır. Yasamanın onay yetkisi, hükümet politikası üzerinden değil, atanacak olan bakanın kişisel özellikleri üzerinden yapılmaktayken güvenoyu, hükümetin politikası üzerinden yapılmaktadır. Başkanlık sisteminde kabinenin oluşumu bakımından ulaşılan bir diğer sonuç ise başkanın, bakanlarını atarken siyaset bilimi açısından bazı dengeleri göz önünde bulundurabileceği ve kabine koalisyonları oluşturabileceğidir.

İkinci olarak kabine üyeleri arasındaki ilişki ve kabinedeki karar alımları üzerinden bir inceleme ve karşılaştırma yapılmıştır. Buna göre başkanlık ve yarı başkanlık sistemindeki kabineler kolektif ve kolejyal özellik gösterirken başkanlık sistemindeki kabineler tekil (*unitary*) özellik göstermektedir. Kabinenin kolektif olması kuralı, esas olarak İngiltere’de onyedinci yüzyılda bakanları kralın müdahalelerinden korumak için ortaya çıkmıştır. Kolektiflik, dayanışma, oybirliği ve gizlilik ilkelerini de barındıran bir ilke olup kabinede alınan kararların tek kişi tarafından değil, kararların kabine üyelerinin tamamı tarafından alınmasıdır. Kolejyallik ise “*bir adama bir oy*” anlamında kullanılmaktadır. Ancak kolejyallik ile her ne kadar kabine üyelerinin eşit oy hakkına sahip olduğu kabul edilse de kabine üyelerinin aynı yönde oy kullanması zorunlu değildir.

Başkanlık sisteminde kabinenin tekil özellik göstermesi ise başkanın, kabinenin hiyerarşik olarak amiri olması ve başkan ile kabine üyeleri arasında hiyerarşi ilişkisinin bulunmasıdır. Bu bağlamda kabine üyeleri arasında hem yatay hem de dikey açıdan teklik olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Dikey açıdan teklikten kastımız, kabinede başkandan aşağıya doğru hiyerarşik ilişkinin söz konusu olmasıdır.

Yatay olarak teklikten kastımız, başkanlık sistemindeki kabinede dayanışma, oybirliği ve kolejyallik ilkelerinin olmaması, bakanların arasındaki ilişkinin başkan ile olan konumlarına göre değişmesidir. Ancak Uruguay, Peru ve Honduras başkanlık sistemlerindeki kabineler tekil değil, kolejyal özellik göstermektedir. İlgili devletlerdeki kabine yapıları, kolejyal özellik göstermekle birlikte, kolektif özellik göstermemektedir. Dolayısıyla Uruguay, Peru ve Honduras'taki kabineler, parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemindeki kabinelerden ayrılmaktadır.

Üçüncü olarak kabine ve üyelerinin sorumluluğu kapsamından bir inceleme ve karşılaştırma yapılmıştır. Buna göre çift yapıli yürütmedeki kabine ve üyeleri yasama organına karşı kolektif ve bireysel olarak sorumludur. Kabinenin, yasamaya karşı olan siyasi sorumluluğunu harekete geçirme yolları devletlere göre değişebilmektedir. Devletlerin anayasalarında yer alan hükümlere göre siyasi sorumluluğu harekete geçirme mekanizmaları, kabinenin yasamadan güvenoyu istemi ve yasamanın gensoru veya güvensizlik önermeleri olmak üzere iki şekilde düzenlenmektedir.

Başkanlık sisteminde ise bakanlar, kural olarak başkana karşı sorumludur. Bunun nedeni başkanın, bakanları atama ve görevden alma yetkisine sahip olmasıdır. Başkanlık sisteminde yürütmenin yapmış olduğu işlemlerden dolayı başkan, halka karşı sorumlu olmaktadır, bakanlar da kendi bakanlıklarıyla ilgili yapmış oldukları işlemlerden dolayı başkana karşı sorumlu olmaktadır. Bununla birlikte, Güney Amerika'daki başkanlık sistemi ile yönetilen yedi devlette bakanların, Arjantin'de kabine başkanının, Peru ve Uruguay'da ise kolektif olarak kabinenin yasamaya karşı sorumlu olması ve güvensizlik oyu mekanizmaları düzenlenmiştir. Kosta Rika ve Paraguay'da güvensizlik oylaması bağlayıcı değildir.

Dördüncü olarak kabinenin icrai karar alıp almaması üzerinden bir inceleme ve karşılaştırma yapılmıştır. Parlamenter sistemdeki kabineler, yürütmenin yetkili ve sorumlu kanadını oluşturdıklarından icrai karar alabildiklerinin kabulü gerekir. Bununla birlikte, yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanının da yürütmeye ilişkin yetkileri olduğundan başkanın sahip olduğu yetkiler üzerinden bir inceleme yapılmıştır. Ancak yarı başkanlık sistemlerinde devlet başkanına verilen yetkilerin sınıflandırılması oldukça farklılık göstermektedir. Bu bağlamda Fransa'da devlet

başkanının Anayasa'dan kaynaklanan yürütmeye ilişkin tek başına kullandığı yetkileri haricindeki diğer yetkileri ya karşı imza kuralına tabidir ya da başbakan ve kabinesi tarafından kullanılmaktadır. Yani yarı başkanlık sisteminin temel prototipi olan Fransız uygulamasında kabinenin icrai karar alma yetkisinin olduğu söylenebilir. Benzer şekilde Portekiz'de de kabinenin yürütme yetkisini kullanımı bakımından geniş bir alana ve icrai karar alımına sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Avusturya ve İzlanda'da uygulamada devlet başkanları, parlamenter sistemdeki devlet başkanları gibi davranmaktadır. Finlandiya'da ise 2000 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile devlet başkanının pek çok yetkisi sınırlandırılmıştır. Bu nedenle bu devletler parlamenter sistem özellikleri göstermekte ve yürütme yetkisi, devlet başkanından ziyade başbakan başkanlığındaki kabine tarafından kullanılmaktadır.

Başkanlık sisteminde ise yürütme yetkisi doğrudan başkana verilmiştir. Dolayısıyla kabine tarafından geliştirilen politikaların uygulanmasına karar verme yetkisi kabineye değil, başkana aittir. Yani kabinenin politika önerileri, tavsiye niteliğinde olup bunların kabul edilip edilmemesi başkana bağlı olmaktadır. Bundan dolayı, başkanlık sistemi içerisinde kabinenin icrai nitelikte değil, tavsiye niteliğinde kararlar aldığı sonucuna ulaşılmıştır. Başkanlık sisteminde kabinenin tavsiye karar almaktan başka, koordinasyon ve yönetsel uyum olmak üzere iki işlevi daha bulunmaktadır. Ancak Güney Amerika'daki başkanlık sistemiyle yönetilen bazı devletlerin anayasalarında kabinenin sınırlı alanlarda icrai karar alabileceği düzenlenmiştir. Bölgedeki sekiz devlette kabinenin icrai yetkileri değişiklik gösterdiğinden kategorize etme imkânımız bulunmamaktadır. Bununla birlikte, bizim için önemli olan nokta kabineye verilen yetkilerin tahdidi olarak sayılıp sayılmadığının tespittir. Eğer kabineye verilen yetkiler, tahdidi olarak sayılmamışsa ve bütün yürütme yetkisinin tamamının kullanımını içeriyorsa söz konusu sistemin başkanlık sistemi olarak tanımlanması mümkün olmayacaktır. Yapılan inceleme neticesinde kabineye verilen yetkilerin tahdidi olarak sayıldığı veya kabinede görülecek konuların başkanın iradesine bağlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise kabinenin oluşumu, sorumluluğu ve işlevi çerçevesinde bir değerlendirme yapılmıştır. Buna göre başkanlık sistemindeki kabine

üyelerinin göreve gelmesi, sorumluluğu ve görevlerinin sona ermesi bakımından yapılan inceleme neticesinde, kabine veya yürütme içerisindeki diğer aktörler üzerinden başkanın sınırlandırılması veya onun sistem içerisinde dengelenmesinin mümkün olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Kabine üyelerinin göreve gelmesi bakımından bir değerlendirme yapıldığında çalışma kapsamındaki bütün devletlerin anayasalarında başkanın ve başkan yardımcısının (Venezuela hariç) aynı listeyle halk tarafından seçilmesi, bakanların ise başkan tarafından atanması kabul edilmiştir. Başkanlık sistemlerinde, başkan (onunla beraber başkan yardımcısının) ya basit çoğunluk ya da iki turlu salt çoğunluk sistemine göre seçilebilmektedir. Bölgedeki altı devlette basit çoğunluk sistemi benimsenmişken sekiz devlette iki turlu salt çoğunluk seçim yöntemi benimsenmiştir. Arjantin, Bolivya, Ekvator ve Kosta Rika’da ise salt çoğunluk sisteminin yanında başkanın seçilmesi için ayrıca %40’lık bir baraj konularak seçilme eşiği düşürülmüştür.

Başkanın seçilmesine ilişkin önemli olan bir diğer konu, dönem sınırlamalarıdır. Başkanın dönem sınırlaması bakımından değerlendirme yapıldığında, terazinin bir tarafında gücün şahsileşmesi ve antidemokratik yönetimlerin engellenmesi amaçlanırken diğer tarafında başarılı başkanların yeniden iş başına gelmesinin engellenmesi söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle terazinin iki tarafı arasında bir denge oluşturulmalıdır. Bu bağlamda en makul sistem başkanın iki dönem seçilebilmesidir. Bu düzenleme yapılırken başkanın görev süresi göz önünde bulundurulmalı, ayrıca yüksek yargı ve diğer bağımsız denetim otoritelerine üye atamasında meclisin rolü artırılmalıdır. Böylece başkanların halka hesap vermesi ve başarılı olanların bir dönem daha görev yapması sağlanacağı gibi, gücün şahsileşmesinin de önüne geçilebilir.

Başkan ile başkan yardımcısının aynı listeden seçilmesi, başkanın kalıcı olarak yokluğunda başkan yardımcısının, başkanlık dönemi sonuna kadar başkanlık görevini yerine getirmesine meşruiyet sağladığı gibi, başkanlık seçimlerinde de “dengeleyici” bir rol oynayabilmektedir. Ancak koalisyon geleneğinin kurumsallaşmadığı devletlerde ayrı siyasi görüşten gelen başkan ve başkan yardımcısı arasında

çıkabilecek çatışmalar siyasi istikrarsızlığa neden olabilmektedir. Ayrıca Başkan yardımcılarının seçimle göreve gelmesi, başkanın kabine içerisindeki hiyerarşisine bir çelişki oluşturmakta ve başkan yardımcısının kabineye ilişkin yetkileri ise başkanın sınırlandırılması bakımından etkili olmamaktadır. Bu nedenle başkan yardımcısının atama ile göreve gelmesi ve başkanın kalıcı yokluğunda Şili'deki gibi meclis başkanının, başkana vekalet ederek kısa süre içerisinde başkanlık seçimlerinin yapılmasının düzenlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Kabine üyelerinin sorumluluğu, siyasi ve cezai sorumluluk çerçevesinde incelenmiştir. Buna göre başkanlık sistemlerinde başkan ve başkan yardımcısı (Venezuela hariç) siyasi olarak halka karşı sorumludur. Bakanların ise kendilerini atayan ve görevden alan başkana karşı siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Ayrıca Güney Amerika'daki bazı devletlerde yasamanın, güvensizlik oyu yoluyla bakanları görevden alabilmesi, bakanları yasamaya karşı da siyasi olarak sorumlu kılmaktadır.

Başkanlık sistemlerinde kabine üyelerinin cezai sorumluluğu olduğuna şüphe bulunmamaktadır. Başkan, başkan yardımcıları ve bakanların “*impeachment*” yargılamasına maruz kalması veya dokunulmazlığa sahip olup olmadığı bu çerçevede değerlendirilmiştir. Buna göre on devletin anayasasında başkanın adi suçlarından dolayı da “*impeachment*” yargılamasına tabi olacağı düzenlenmiştir. Bu devletlerin anayasalarında başkanın işlemiş olduğu her türlü suçun, “*impeachment*” kapsamında değerlendirileceği açıkça hüküm altına alınmıştır. Başkanın adi suçlarının “*impeachment*” kapsamında düzenlenmediği ve dokunulmazlığa ilişkin hüküm bulunmadığı devletlerde ise başkanın sistem içerisindeki eşsiz konumu dolayısıyla onun görevi süresince ceza işlemlerine maruz kalmaması gerektiğini düşünmekteyiz. Çünkü başkanlık makamı, yürütme organının kendisi olup görevdeki başkanın, görevi süresince yargının müdahalelerinden korunması gerekmektedir. Başkan yardımcısı ve bakanların, başkan ile aynı cezai sorumluluk kapsamı altında düzenlendiği görülmektedir. Bununla birlikte anayasalarda başkan yardımcısının ve bakanların adi suçlarından sorumluluğu “*impeachment*” kapsamında düzenlenmemişse ve dokunulmazlığına ilişkin hüküm de yoksa bunlar hakkında suç işledikleri iddiasıyla dava açılabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

“*Impeachment*” prosedürünün işlevsel yönü üzerinden değerlendirme yapıldığında, ilgili mekanizma bir anlamda başkanlık sistemlerinde başkanın denetlenmesinin bir diğer aracıdır. Özellikle başkanlık sistemlerinde başkanın belli bir dönem boyunca görevde kalması ve yasama organı tarafından görevden alınamaması nedeniyle seçimler ve “*impeachment*”, başkanın hesap verebilirliğini sağlayan başlıca iki araçtır. Siyasi sorumluluk kısmında ifade edildiği üzere, seçimler başkanın siyasi sorumluluğu üzerinden denetim sağlarken, “*impeachment*” mekanizması başkanın hem suç oluşturan eylemleri hem de suç oluşturmaya bile, devletin temel ideolojisine aykırı veya görevi kötüye kullanma eylemlerinin denetiminde önemli rol oynamaktadır.

Başkanlık sisteminin en önemli özelliğinin başkanın seçilmiş olduğu başkanlık dönemi boyunca görev yapması ve onun yasama organı tarafından güvensizlik oyu gibi siyasi mekanizma yoluyla görevden alınamamasıdır. Ancak bölgedeki anayasalar incelendiğinde başkanın görevinin sona ermesinde, parlamentonun veya halkın da müdahil olduğu anayasal düzenlemeler bulunmaktadır. Buna göre başkanın görevi, geri çağırma (*recall*) veya görevi terk etme (*abandonment of office*) nedenleriyle de sona erebilmektedir. Bu bağlamda bölgedeki başkanlık sistemlerinde başkanların hesap verebilirliği, yatay (*horizontal*) ve dikey (*vertical*) olarak ikiye ayrılabilir. Yatay hesap verilebilirlik, erkler arasındaki denge ve denetim sistemi çerçevesinde yasama organının elinde bulunan araçlarla gerçekleştirilebilir. “*Impeachment*”, fiziksel veya zihinsel yetersizlik ve başkanın görevini terk etmesi birer yatay hesap verilebilirlik araçlarıdır. Bu araçlar yoluyla başkanın görevden alınması parlamento tarafından başlatılmaktadır. Başkanı denetlemeye yarayan dikey hesap verebilirlik aracı ise geri çağırma mekanizmasıdır. Geri çağırma, doğrudan halkın inisiyatifiyle başkanın görevine mal olan bir hesap verilebilirlik aracıdır. Bölgede demokratik yönetime geçilmesiyle beraber, sistem içerisindeki kilitlenmeler bu demokratik yöntemlerle aşılmış ve başkanın hesap verebilirliği araçları artırılmıştır.

Başkan yardımcısının görevinin sona ermesi, başkanınkiyle paralellik göstermektedir. Başkan ve başkan yardımcısı benzer şekilde göreve geldikleri gibi, aynı usulde de görevleri sona ermektedir. Buna göre, başkan yardımcısının görevi,

ölüm, istifa, fiziki veya zihinsel yetersizlik, “*impeachment*” ve görevi terk etme nedeniyle sona ermektedir. Venezuela hariç, çalışma kapsamında olan devletlerin hiçbirinin anayasasında başkan yardımcısının, başkan tarafından veya meclisin güvensizlik oyu ile görevden alınacağına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bakanların görevinin sona ermesi ölüm, istifa, başkan tarafından görevden alınmaları, meclisin güvensizlik oyu neticesinde görevden alınmaları ve son olarak “*impeachment*” suçlamasının kabul edilmesi neticesinde görevden alınmalarıyla mümkün olmaktadır.

Kabinenin işlevi çerçevesinde bir değerlendirme yapıldığında, başkanlık sisteminde yürütme yetkisinin başkana verilmesi ve kabinenin sahip olduğu özellikler nedeniyle kabine, yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim bakımından bir aktör olarak görülmemektedir. Bununla beraber, Güney Amerika’daki devletlerin çoğunluğunda, kabinenin kuvvetler arasında denge ve denetim işlevi görmemesi, parlamenter sisteme özgü mekanizmalarla ve kabine üyelerine ilişkin yapılan bazı düzenlemelerle giderilmeye çalışılmıştır. Başkanlık sistemlerindeki kabinelerin genel özelliklerine istisna teşkil eden Güney Amerika başkanlık sistemlerindeki bu düzenlemeler, Valadés tarafından başkanlık sisteminin rasyonelleştirilmesinin araçları olarak tanımlanmaktadır.¹ Çalışma kapsamındaki bu devletlerde bakanların atanmasından sonra yasama onayı, yasamanın gensoru ve güvensizlik oylaması, kabine başkanlığı makamı, bakanların yasama üyeliğinin devam etmesi ve karşı imza kuralı, kolejyal kabine yapıları, bakanların yasamanın sözlü sorularını cevaplaması ve rapor sunması gibi mekanizmalar getirilmiştir. Ancak bölgede kabinelere ilişkin yapılan bu düzenlemeler bir paradigma oluşturmamaktadır. Valadés’in de belirttiği üzere, bölgedeki devletler siyasal denetim mekanizmalarının oluşturulması bakımından geçiş aşamasındadır.² Her devletin anayasasında farklı düzenlemeler yer almakta bütüncül bir yaklaşım, sadece Uruguay ve Peru Anayasalarında görülmektedir.

¹ Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 106-107.

² Valadés, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, s. 64.

Başkanlık sisteminde kuvvetler arasındaki denge ve denetim bakımından önem arz eden diğer mekanizmalar ise bütçe, üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevden alınması ile uluslararası antlaşmalar üzerindeki yasama denetimidir. Ayrıca başkanlık sistemlerinde başkanın işlemlerinin, yüksek mahkemeler tarafından yatay ve dikey denetimi de denge ve denetim bakımından önem arz etmektedir. Bütçe üzerinden yasamanın yürütmeyi denetlemesi, ABD’de etkili denge ve denetim aracı olarak kabul edilebilirken benzer değerlendirme Güney Amerika başkanlık sistemleri için yapılamamaktadır. Çünkü bölge genelinde bütçenin başkanın tasarrufunda olduğuna ilişkin genel kabul hakimdir. Bölgede yasamanın bütçe sürecinde aktif rol alabileceği mekanizmalar oluşturulmamış ya da oluşturulsa da iyi şekilde işlememektedir. Yine ABD’de üst düzey yöneticilerin atanması bakımından yasama denetimi, anayasal düzenlemelerle garanti altına alınmış ve başkanın, üst düzey yöneticileri görevden alması, Yüksek Mahkemenin içtihatları doğrultusunda Kongrenin yasal düzenlemeleriyle sınırlandırılmıştır. Güney Amerika’da ise başkanın ve onun partisinin üst düzey yöneticilerin atanmasında daha etkili olduğu ve bu atama işlemlerindeki yasama denetiminin eksikliğinden kaynaklı olarak atamalar üzerinden denge ve denetim işlevinin sağlanamadığı söylenebilir. Antlaşmaların onaylanması ise başkanlık sistemlerinde denge ve denetim işlevi gören önemli mekanizmalardır. Ancak çoğu devlette antlaşmalardan çekilme/fesih bakımından herhangi anayasal düzenleme yapılmamakta, uzun süre devam eden uygulamalardan yola çıkılarak bu yetkinin tek başına başkanda olduğu düşünülmektedir. Başkanlar çeşitli müzakere ve denetim sürecinden geçen ve iç hukukta en azından kanun niteliğinde olan antlaşmalardan tek taraflı olarak çekilebilmektedir. Son olarak yüksek mahkeme üyelerinin atanması üzerinden değerlendirme yapıldığında çalışma kapsamında devletlerin hiçbirinde yüksek mahkeme üyelerinin atanması tek bir organa bırakılmamıştır. Ancak yargısal denetim ve yargı bağımsızlığına ilişkin resmi düzenlemeler yargının etkililiğini attırmada tek başına yeterli bir gösterge değildir. Birçok devlette yargıçlar yasal yetkilerini kullanamamakta veya karar verirken güce boyun eğmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ilk iki bölümden elde edilen veriler ışığında Türkiye’de kabine ve üyelerine ilişkin inceleme yapılmış ve öneriler sunulmuştur.

Buna göre Türk Hukuk Tarihinde kağana, sultana ya da padişaha danışmanlık hizmeti veren, toy, kurultay veya divan gibi çeşitli isimlere sahip kurulların varlığı İslam'dan önceki Türk Devletlerine kadar dayanmaktadır. Osmanlı döneminde de 1876 Kanun-i Esasi'den önce, padişaha yardımcı olan kurullardan en önemlisi Divan-ı Hümayun olmuştur. Divan, çeşitli fonksiyonlara sahip olmakla beraber, danışma işlevi de gören bir kamu hukuku kurumu olarak kabul edilmektedir.

1876 Kanun-i Esasi ile kabine anayasal dayanağa kavuşmuş ve 2017 Anayasa değişikliğine kadarki bütün anayasalarda da kabine kurumsal olarak yer almıştır. Ancak 2017 Anayasa değişikliğinden sonra Anayasa, kanun, CBK ve diğer hukuki düzenlemelerde Cumhurbaşkanlığı Kabinesine ilişkin hiçbir hüküm yer almamıştır. Buna rağmen fiili şekilde yaklaşık iki haftada bir, “*Cumhurbaşkanlığı Kabinesi*” diye adlandırılan ve Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcısı ve bakanlardan oluşan bir grup toplantı yapmaktadır. Bu toplantılar, devlet adamları ve kamuoyu tarafından Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin toplanması olarak kabul edilmekte ve orada tartışılan konularla ilgili, Cumhurbaşkanı açıklama yapmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının anayasal teamül haline gelip gelmediği, anayasal teamülün unsurları bağlamında değerlendirilmiştir. Jennings'in üçlü testine³ göre yapılan değerlendirme neticesinde Cumhurbaşkanının, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantıları yapmasının anayasal teamül olarak kabul edilebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Kabinesi toplantılarının anayasal teamül haline geldiğini kabul edebilmemize rağmen bir kurul olarak Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin hukuki varlığından bahsedememekteyiz. Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin bir kamu hukuku kurumu olup olmadığı sorunsalı, 1982 Anayasası tarafından belirlenen hukuk düzeni çerçevesinde tartışılmış ve Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin bir kamu hukuku kurumu olarak varlığından bahsedebilmek için onun Anayasa, kanun veya CBK ile düzenlenmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

³ Jennings, *The Law And The Constitution*, s. 135.

Kabinenin Anayasa’da düzenlenmesi durumunda Anayasa koyucunun önünde iki alternatif kabine yapısı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, çalışmanın birinci bölümünde tek yapılı yürütmedeki kabinelerin dört özelliğini taşıyan ve başkanlık sisteminin ana unsurlarına uygun olan kabine yapısıdır. Bu kabine yapısını, “*tekil yapıya sahip kabine önerisi*” olarak tanımlamaktayız. İkinci alternatif kabine yapısı ise yine çalışmanın birinci bölümünde tek yapılı yürütmedeki kabinelerin dört özelliğine istisna teşkil eden ve çalışmanın ikinci bölümünde belirtildiği üzere, kabinenin kuvvetler arasında denge ve denetim işlevi görmesini sağlayacak özelliklere de sahip olduğu kabine yapısıdır. Bu kabine yapısını ise “*kolejyal yapıya sahip kabine önerisi*” olarak tanımlamaktayız.

Tekil yapıya sahip kabine önerisinde, yürütme yetki ve görevi tek başına Cumhurbaşkanına verilerek uygulanan hükümet politikalarından dolayı Cumhurbaşkanının tutarlı şekilde siyasi sorumluluğuna gidilmesi ve halka hesap vermesi amaçlanırken, kolejyal yapıya sahip kabine önerisinde, yürütmeye ilişkin sınırlı alanlardaki yetkilerin, kolejyal yapıya sahip kabineye verilmesi ve parlamenter sisteme özgü mekanizmaların da getirilmesi ile yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim işlevinin kabine üzerinden de sağlanması amaçlanmaktadır. Eğer tekil yapıya sahip kabine önerisi kabul edilirse kuvvetler arasındaki denge ve denetim, bütçe, üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve uluslararası antlaşmalara ilişkin yasamanın denetiminin artırılması ile sağlanmalıdır.

Ancak Anayasa değişikliğinin zorluğu ve yasama organında Anayasa değişikliğine ilişkin konsensüs oluşturma uzun zaman alacağı göz önünde bulundurulduğunda, Anayasa değişikliği yapılana kadar, kabinenin kanun veya CBK ile hukuki dayanağa kavuşturulması gerekmektedir. Buna göre kabinenin kanun ile düzenlenmesine ilişkin engel, ilgili hükmün Anayasaya aykırılığı olacaktır. Bu bağlamda kabinenin ihtiyari danışma işlevini yerine getirmesinin kanun ile düzenlenmesi, Anayasaya aykırı olmayacaktır. Böyle bir kanuni düzenlemeyle Cumhurbaşkanı, istediği zaman kabinesini toplayacak, kabinede tartışılacak konuları kendisi belirleyecek ve kabinenin kararları da tavsiye niteliğinde olacaktır. Diğer taraftan Anayasanın 106/11. maddesindeki özel hüküm gereği, kabinenin CBK ile de

düzenlenebileceği sonucuna ulaşılmıştır. CBK ile hukuki dayanağa kavuşturulabilecek olan kabineye icrai nitelikte idari yetkilerin verilmesi mümkün olmakla beraber, kabine üyelerinin merkezi idare hiyerarşinin en üst makamlarında yer almaları hasebiyle verilen yetkilerin yeterli ve efektif olmayacağı söylenebilir. Dolayısıyla CBK ile hukuki dayanağa kavuşturulabilecek kabineye icrai nitelikteki yetkilerden ziyade, danışma, koordinasyon ve bakanlıklar arasındaki uyum işlevinin sağlanabileceği yetkilerin verilmesi yerinde olacaktır.

Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin kuvvetler arasında denge ve denetim işlevi görüp görmediği üzerinden bir değerlendirme yapıldığında, hukuki dayanağa sahip olmayan Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin kuvvetler arasında denge ve denetim işlevinin olmadığını söyleyebiliriz. Kaldı ki 2017 Anayasa değişikliği sonrasında bütçe, üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve uluslararası antlaşmalar üzerinde yasamanın etkili denetim yapabileceği araçlara sahip olmadığı görülmektedir.

Buna göre 2017 Anayasa değişikliği sonrasında Anayasa’da düzenlenmiş olan uyarlanmış bütçe uygulaması, Meclisin bütçe üzerinden yürütmeyi denetlemesini işlevsiz kılan bir düzenlemedir. Bütçe hakkının en temel özelliklerinden biri, yürütme tarafından sunulan bütçe teklifinin reddedilmesidir. Bütçe hakkının doğasında olan reddetme yetkisinin kriz çıkar öngörüsüyle işlevsiz kılınması, yerinde bir düzenleme değildir. Benzer şekilde mezkûr mevzuat çerçevesinde Türkiye’de üst kademe kamu yöneticilerinin yasama ve yürütme arasında denge ve denetim işlevi göremeyeceğini düşünmekteyiz. Daha açık ifade ile Anayasanın 104/9. maddesinde üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevden alınması hiçbir makamın ya da birimin onayına bağlı olmaksızın yalnızca Cumhurbaşkanına verilmiştir. Dolayısıyla üst kademe kamu yöneticisi olarak sayılan bütün kamu görevlileri Cumhurbaşkanı tarafından atanmalı ve görevden alınmalıdır. Anayasanın bu hükmünün aksine, kanun veya CBK ile düzenleme yapılamayacağı ifade edilebilir. Uluslararası antlaşmaların onaylanmasında yasama denetimi sağlanmış olmasına rağmen antlaşmalardan çekilmeye ilişkin benzer bir yorum yapılamamaktadır. Dolayısıyla antlaşmaların onaylanmasında olduğu gibi, antlaşmaların sona erdirilmesinde de yasama organının

sürece dahil edilmesi, yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim bakımından önem arz etmektedir. Buna göre başkanların tek taraflı kararıyla önemli kabul edilen antlaşmaların feshedilmesi, kuvvetler arasındaki dengeyi yürütmenin lehine olacak şekilde bozmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de mevcut mevzuat bağlamında Cumhurbaşkanının antlaşmaları tek başına sona erdirebileceğini kabul etmemize rağmen antlaşmaların sona erdirilmesinin yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim işlevinin de göz önünde bulundurularak yasal veya anayasal düzenleme ile güvence altına alınması gerekmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Kabinesinin kuvvetler arasında denge ve denetim işlevi olmadığı gibi, kabine üyelerinin de Cumhurbaşkanını sınırlaması veya hükümet politikasının belirlenmesine ortak olması, mevcut anayasal hükümler kapsamında mümkün görülmemektedir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların göreve gelmesi, sorumluluğu ve görevlerinin sona ermesi çerçevesinde yapılan incelemeyle bu kanıya ulaşılmıştır. Buna göre seçmenin doğrudan kullandığı oyların yüzde ellisinden fazlasını alarak göreve gelen Cumhurbaşkanı, önemli bir meşruiyete sahip olmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları da tek taraflı atama ve görevden alma yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı, yürütme içerisindeki konumunu daha da güçlendirmektedir. Dolayısıyla yürütme organı içerisinde Cumhurbaşkanının sınırlandırılması veya kullandığı yetkilerin denetimi mümkün görülmemektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, sistem içerisinde Cumhurbaşkanının astı konumundadır ve onun tarafından belirlenen hükümet politikasının aksine politika belirleyememektedir.

Cumhurbaşkanı, yalnızca seçimler yoluyla halka hesap vermektedir. Türkiye’de meclis soruşturması ve sonucunda yapılan Yüce Divan yargılaması, Cumhurbaşkanının suç teşkil eden fiilleri neticesinde olduğu için bu mekanizma da siyasi olarak kullanılamayacaktır. Ayrıca Cumhurbaşkanının halk tarafından görevden alınması veya Cumhurbaşkanının görevini terk etmesi gibi yatay veya dikey hesap verilebilirlik mekanizmaları Anayasa’da düzenlenmemiştir. Buna göre seçimler sonucunda görevinin sona ermesinden başka, Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren diğer haller, Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûmiyet veya makamın

herhangi bir nedenle boşalmasıdır. Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi nedenle boşalması, ölüm, istifa, fiziksel veya zihinsel sağlık engeli sebebiyle olabilecektir. Ancak istifa ya da fiziksel veya zihinsel sağlık sorunları nedeniyle Cumhurbaşkanının görevinin nasıl sona ereceğine ilişkin mevzuatta bir belirlilik bulunmamaktadır.



KAYNAKÇA

- Ackerman, Bruce : “The New Separation of Powers”, **Harvard Law Review**, Vol. 113, No. 3, 2000, 634-725.
- Açıl, Murat : **Latin Amerika Ülkelerinde Başkanlık Sistemi**, İstanbul, Onikilevha, 2018.
- Ahmed, Farrah;
Albert, Richard;
Perry, Adam : “Judging constitutional conventions”, **I•CON**, Vol. 17, No. 3, 2019, 787-806.
- Ajenjo, Natalia : “Why Minority Governments in Spain? How the Party System Undermines Investiture Rules”, **Investiture Rules and Government Formation**, Edt.: Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, 153-164.
- Akyılmaz, Bahtiyar;
Sezginer, Murat;
Kaya, Cemil : **Türk İdare Hukuku**, 17. Baskı, Ankara, Seçkin, 2023.
- Aldıkaçtı, Orhan : **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982.
- Aldıkaçtı, Orhan : **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, İstanbul, 1960.
- Alemán, Eduardo;
Tsebelis, George : “Political Parties and Government Coalitions in the Americas”, **Journal of Politics in Latin America**, Vol.3, No.1, 2011, 3-28.
- Altman, David : “Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results”, **Swiss Political Science Review**, Vol. 14, No. 3, 2008, 483-520.
- Altman, David : “The Politics of Coalition Formation And Survival In Multiparty Presidential Regimes”, **Party Politics**, Vol. 6, No. 3, 2000, 259-283.
- Altman, David;
Castiglioni, Rossana : “Cabinet Determinants Of Structural Reforms in Latin America, 1985–2000”, **The Developing Economies**, Vol. XLVI, No. 1, 2008, 1-25.
- Álvarez, Michael E.;
Marsteintredet, Leiv : “Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes”,

- Presidential Breakdowns in Latin America**, Ed. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet, New York, Palgrave Macmillan, 2010, 33-52.
- Amar, Akhil Reed : “The President, the Cabinet, and Independent Agencies”, **University of St. Thomas Journal of Law and Public Policy**, Vol. 5, No. 1, 2010, 36-61.
- Amar, Akhil Reed; Kalt, Brian C. : “The Presidential Privilege Against Prosecution”, **NEXUS**, Vol. 2, 1997, 11-23.
- Amorim Neto, Octiva : “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”, **Presented at the Meeting of the Latin America Studies Association**, The Palmer House Hilton Hotel, 1998.
- Amorim Neto, Octavio : **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**, Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2006.
- Anayurt, Ömer : **Anayasa Hukuku Genel Kısım**, 7. Baskı, Ankara, Seçkin, 2024.
- Anayurt, Ömer; Ekinci, Ahmet : “Tek Başlı Yürütme Esasına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Başkan Yardımcılığı ve 2017 Anayasa Değişikliği ile Getirilen Sistemde Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Kurumu Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz” **Prof. Dr. Zafer Gören Armağanı**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2017, 441-500.
- Andeweg, Rudi : “A Model of the Cabinet System: The Dimension of Cabinet Decision-Making Process”, **Governing Together**, Edt. Jean Blondel, Ferdinand Müller-Rommel, New York, Palgrave, 1993, 23-43.
- Andeweg, Rudy; Irwin, Galen A. : **Governance and Politics of the Netherlands**, Second Edition, New York, Palgrave Macmillan, 2005.
- Araújo, Victor; Silva, Thiago; Vieira, Marcelo : “Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing”, **Brazilian Political Science Review**, Vol. 10, No. 2, 2016, 1-23.
- Ardıçoğlu, M. Artuk : “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2017/3, 21-51.
- Armağan, Servet : **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1978.

- Arslan, Zühtü : **Anayasa Teorisi**, Ankara, Seçkin, 2005.
- Aslan, Volkan : “Başkanlık Sisteminin Uygulandığı Devletlerde ve Türkiye’de Bakanların Görevden Alınması”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 253-275.
- Aslan, Volkan : **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, İstanbul, Onikilevha, 2020.
- Aslan, Volkan : “Son Anayasa Değişiklikleri Işığında Finlandiya Hükümet Sistemi”, **TBB Dergisi**, Sayı:119, 2015, 35-62.
- Aşıkpaşaoğlu Ahmet Aşiki : **Aşıkpaşaoğlu Tarihi**, Haz. Hüseyin Nihal Atsız, İstanbul, Ötüken, 2012.
- Atar, Yavuz : **Türk Anayasa Hukuku**, 16. Baskı, Ankara, Seçkin, 2023.
- Atar, Yavuz : “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi”, **Anayasa Yargısı**, C. 36, S. 1, 2019, 241-260.
- Atay, Ender Ethem : **İdare Hukuku**, 9. Bası, Ankara, Turhan, 2023.
- Avendaño, Octavio; Dávila, Mireya : “Together we govern: Portfolio allocation in Chile (1990-2014)”, **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerlo, Cecilia Martinez-Gallardo, London, Routledge, 2018, 90-110.
- Aybay, Rona : “Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri”, **TBB Dergisi**, S. 70, 2007, 186-213.
- Aydın, M. Akif : **Osmanlı Hukuku: Devlet-i Aliyye’nin Temeli**, İstanbul, İsam Yayınları, 2020.
- Aydın, M. Akif : **Türk Hukuk Tarihi**, 7. Baskı, İstanbul, Beta, 2009.
- Aydın, M. Akif : **Türk Hukuk Tarihi**, 9. Baskı, İstanbul, Beta, 2012.
- Aydın, Öykü Didem : **Biz, Halk: “Egemenliğin Sahibi”**, Ankara, Yetkin, 2011.
- Bagehot, Walter : **The English Constitution**, Ed. Miles Taylor, Oxford, Oxford University Press, 2001.

- Bal, Lider : “Uluslararası Hukuk Açısından Uluslararası Antlaşmalardan Çekilme Yetkisine ve Usulüne İlişkin Tartışmalar”, **Public and Private International Law Bulletin**, C. 43, S. 2, 2023, 639-679.
- Banfield, Andrew C. : “Canada”, **Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges**, Ed. Brian Galligan, Scott Brenton, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 189-203.
- Barın, Taylan : “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Temsilde Adalet İlkesi ve “Seçim İttifakı” Düzenlemesinin Değerlendirilmesi”, **YBHD**, Y. 4, S. 2019/1, 2019, 1-34.
- Barker, Robert S. : “Latin American Constitutionalism: An Overview”, **Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution**, Vol. 20, No.1-2, 2012, 1-17.
- Basabe-Serrano, Santiago; Polga-Hecimovich, John; Acosta, Andrés Mejía : “Unilateral, against all odds: Portfolio allocation in Ecuador (1979–2015)”, **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martinez-Gallardo, London, Routledge, 2018, 182-206.
- Baturo, Alexander; Elgie, Robert : “Presidential Term Limits”, **The Politics of Presidential Term Limits**, Ed. Alexander Baturo, Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, 2019, 1-18.
- Baumgartner, Jody C.; Case, Rhonda Evans : “Constitutional Design Of The Executive: Vice Presidencies in Comparative Perspective”, **Center for Congressional and Presidential Studies**, Vol. 36, 2009, 188-163.
- Baumgartner, Jody C. : **The American Vice Presidency Reconsidered**, United States of America, Praeger, 2006.
- Bayraktar, Fethullah : “İstanbul Sözleşmesinden Çekilme Sürecinin Düşündürdükleri: Türk Hukukunun Uluslararası Andlaşmalarla İmtihanı”, **TAAD**, S. 56, 2023, 119-154.
- Bazan, Elizabeth B. : “Impeachment: An Overview of Constitutional Provisions, Procedure, and Practice”, **CRS Report for Congress**, 1998.
- Bazant, Jan : “Mexico From Independence to 1867”, **The Cambridge History of Latin America**, Cilt III, New York, Cambridge, 2002, 423-470.

- Berber, Emre;
Karataş, Abdullah Vefa : “Padişahın Denetlenmesinde Şeyhülislamın Rolü”, **KHM**, Cilt: 2, Sayı:1, 2022, 235-262.
- Bergman, Torbjorn : “Formation Rules and Minority Governments”, **European Journal of Political Research**, Vol. 23, 1993, 55-66.
- Bilir, Faruk : **1982 Anayasası’nda Bakanlar Kurulu**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Konya, 1997.
- Black, Charles L. : **Impeachment A Handbook**, London, Yale University Press, 1974.
- Bonvecchi, Alejandro;
Scartascini, Carlos : “The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know”, **Inter-American Development Bank**, 2011.
- Böckenförde, Markus : **The Design of The Executive Branch**, Stockholm, IDEA (Rapor), 2011
- Bradley, Curtis A.;
Goldsmith, Jack L. : “Presidential Control Over International Law”, **Harvard Law Review**, Vol. 131, No. 5, 2018, 1201-1297.
- Buckley, Stephen : **The Prime Minister and Kabinet**, Edinburg, Edinburg University Press, 2006.
- Bulmer, Elliot : “Judicial Appointments”, **International IDEA Constitution-Building Primer 4**, 2014.
- Cadena, Alberto Escamilla;
De La Torre, René López : “El gobierno de coalición en México: un instrumento para los partidos políticos y el presidencialismo”, **Tlamehua: revista de ciencias sociales**, Vol. 12, No. 45, 2018, 31-51.
- Calabresi, Steven G. : “The Virtues Of Presidential Government: Why Professor Ackerman Is Wrong to Prefer the German to the U.S. Constitution”, **Constitutional Commentary**, Vol.18, 2001, 51-104.
- Calabresi, Steven G.
Rhodes, Kevin H. : “The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary”, **Harvard Law Review**, Vol. 105, No. 6, 1992, 1153-1216.
- Calabresi, Steven G.;
Yoo, Christopher S. : “The Unitary Executive during the Second Half-Century”, **Harvard Journal of Law & Public Policy**, Vol. 26, No. 3, 2003, 667-802.

- Camerlo, Marcelo;
Martinez-Gallardo, Cecilia : “Portfolio allocation in the Americas”, **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerlo, Cecilia Martinez-Gallardo, Routledge, London, 2018, 1-20.
- Campagnolo, Yan : “The Political Legitimacy of Cabinet Secrecy”, **La Revue juridique Thémis de l'Université de Montréal**, Vol. 51, No. 1, 2017, 57-104.
- Can, Osman : “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi Anayasa Mahkemesi Yaklaşımı”, **Anayasa Yargısı**, C. 37, S. 1, 2020, 133-192.
- Carroll, Royce;
Tiede, Lydia : “Judicial Behavior on the Chilean Constitutional Tribunal”, **Journal of Empirical Legal Studies**, Vol. 8, No. 4, 2011, 856-877.
- Casar, Ma. Amparo : “Executive–Legislative Relations: The Case Of Mexico (1946–1997)”, **Legislative Politics in Latin America**, Ed. Scott Morgenstern, Benito Nacif, Cambridge University Press, 2002, 114-144.
- Casar, Ma. Amparo : “Parliamentary Agenda Setting in Latin America: The Case of Mexico”, **Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America**, Ed. Eduardo Alemán, George Tsebelis, Oxford University Press, 2016, 148-174.
- Castro-Montero, Jose Luis;
van Dijck, Gijs : “Judicial Politics in Unconsolidated Democracies: An Empirical Analysis of the Ecuadorian Constitutional Court (2008-2016)”, **Justice System Journal**, Vol. 38, No. 4, 2017, 380-398.
- Cepeda Espinosa;
Manuel José;
Landau, David : **Colombian Constitutional Law Leading Cases**, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- Ceylan, Ayhan : **Türk Hukuk Tarihinde Meşveret Düşüncesi ve Uygulaması (Kurultay, Divan Meclis)**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 1998.
- Ceylan, Ayhan : “Bir Danışma Kurumu Olarak Divan-ı Hümayun, İslam’da Şûrâ ve Divan-ı Hümayun’un Şûrâ Meclisi Niteliği”, **Yeni Türkiye Osmanlı Özel Sayısı**, No. 31, 2000.

- Chaisty, Paul : “The Uses and Abuses of Presidential Term Limits in Russian Politics”, **The Politics of Presidential Term Limits**, Ed. Alexander Baturo, Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, 2019, 385-401.
- Chaisty, Paul;
Cheeseman, Nic;
Power, Timothy J. : **Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective**, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- Chasquetti, Daniel : “Elecciones Presidenciales Mayoritarias en América Latina”, **América Latina Hoy**, Vol. 29, 2001, 31–51.
- Chasquetti, Daniel;
Buquet, Daniel;
Cardarello, Antonio; : “La Designación de Gabinetes En Uruguay: Estrategia Legislativa, Jerarquía de Los Ministerios y Afiliación Partidaria de Los Ministros”, **América Latina Hoy**, Vol. 63, 2013, 15-40.
- Chasquetti, Daniel;
Buquet, Daniel : “Parliamentary style: Portfolio allocation in Uruguay (1967-2015)”, **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martinez-Gallardo, London, Routledge, 2018, 67-89.
- Chavez, Rebecca Bill : “The Evolution of Judicial Autonomy in Argentina: Establishing the Rule of Law in an Ultrapresidential System”, **Journal of Latin American Studies**, Vol. 36, No. 3, 2004, 451-478.
- Cheibub Figueiredo,
Argelina : “Government Coalitions in Brazilian democracy”, **Brazilian Political Science Review**, Vol. 1, No. 2, 2007, 182-216.
- Cheibub, José Antonio : **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Cheibub, José Antonio;
Elkins, Zachary;
Ginsburg, Tom : “Beyond Presidentialism and Parliamentarism”, **British Journal of Political Science**, Vol. 44, No. 3, 2014, 515-544.
- Cheibub, José Antonio;
Elkins, Zachary;
Ginsburg, Tom : “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, **Texas Law Review**, Vol. 89:XXXX, 2011, 1-25.
- Cheibub, José Antonio;
Martin, Shane;
Rasch, Bjørn Erik : “Investiture Rules and Formation of Minority Governments in European Parliamentary Democracies”, **Party Politics**, Vol. 20, No. 10, 2019, 1-12.

- Cheibub, José Antonio; Przeworski, Adam; Saiegh, Sebastian M. : “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”, **British Journal of Political Science**, Vol. 34, No. 4, 2004, 565-587.
- Cin, Halil; Akgündüz, Ahmet : **Türk-İslam Hukuk Tarihi**, İstanbul, Timaş, 1990.
- Cin, Halil; Akgündüz, Ahmet : **Türk Hukuk Tarihi**, 1. Cilt, Üçüncü Baskı, İstanbul, Osmanlı Araştırmaları Vakfı, 1995.
- Cohen, David : “FOIA in The Executive Office of The President”, **Legislation and Public Policy**, Vol.21, 2017, 203-236.
- Colomer, Josep M.; Negretto, Gabriel N. : “Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?”, **Government and Opposition**, Vol. 40, No. 1, 2005, 60-89.
- Colomer, Josep M. : “The Strategy and History of Electoral System Choice”, **Handbook of Electoral System Choice**, Ed. Josep M. Colomer, New York, Palgrave Macmillan, 2004, 3-81.
- Comella, Victor Ferreres : **The Constitution of Spain**, Oxford, Hart Publishing, 2013.
- Coon, Mark E. : “Vice Presidential Immunity in the Age of Impeachment: A Fresh Look at the Agnew Precedent”, **CONLAWNOW**, Vol. 9, 2009, 209-225.
- Couso, Javier; Hilbink, Lisa : “From Quietism to Incipient Activism: The Institutional and Ideological Roots of Rights Adjudication in Chile”, **Courts in Latin America**, Ed.: Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 99-127.
- CRS Report for Congress : “The President’s Cabinet: Evolution, Alternatives, and Proposals for Change”, **Specialist in American National Government**, September 12, 2000.
- CRS Report : “Supreme Court Nominations, 1789 to 2020: Actions by the Senate, the Judiciary Committee, and the President”, **Congressional Research Service**, 2022.
- Çelik, Özlem : **Başkanlık Sisteminde Suçlama Usulü**, Ankara, Adalet, 2023.
- Çelik, Yeşim : **Başkanlık Sistemlerinde ve Türk Hukukunda Devlet Başkanının Cezai Sorumluluğu**, Erzincan, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2021.

- Çırakcı, Aylin : “Devlet Başkanının Yüksek Mahkemelere Üye Atama Yetkisi”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 277-317.
- Çırakoğlu, Melikşah : “İdare Hukukunda Cumhurbaşkanı Yardımcılığı Modeli ve Bu Modelin Kökenleri Bağlamında Sadrazamlık Örneği”, **YBHD**, Y. 7, 2022, 73-124.
- Çoban, Hatice : **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Denge ve Denetimin Bir Gereği Olarak Bütçe Hakkı**, İstanbul, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2020.
- Danielson, George E. : “Presidential Immunity From Criminal Prosecution”, **Georgetown Law Journal**, Vol. 63, No. 5, 1975, 1065-1070.
- Dann, Philipp : “The Gubernative in Presidential and Parliamentary Systems - Comparing Organizational Structures of Federal Governments in the USA and Germany”, **Journal of Comparative Public Law and International Law**, Vol. 66, 2006, 1-40.
- de Santa Cruz Oliveira, Maria Angela Jardim; Garoupa, Nuno : “Choosing Judges in Brazil: Reassessing Legal Transplants from the United States”, **American Journal of Comparative Law**, Vol. 59, No. 2, 2011, 529-562.
- Diamond, Larry : “Demokrasinin Üç Paradoksu”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Der: Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Ankara, Yetkin, 1995, 127-141.
- Diamond, Larry : “Democracy in Latin America: Degrees, Illusions, and Directions for Consolidation”, **Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy**, Ed.: Tom Farer, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, 52-106.
- Dicey, A.V. : **Law of The Constitution**, New York, Macmillan & CO Ltd., 1956.
- Dinçkol, Bihterin : “İngiltere’de Parlamenter Monarşinin Erken Dönemi”, **MÜHF-HAD**, Cil.27, Say.2, 2021, 26-46.
- Doğan, Ayşegül : **Bakanlar Kurulunun Görev ve Yetkileri ile Çalışma Usulü**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2010.

- Doğan, Bayram;
Erdoğan, Zahide : “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar”, **NEÜHFD**, C. 4, S. 1, 2021, 1-27.
- Doğan, Oğuz Kaan : Oğuz Kaan Doğan, “Cumhuriyet Karşılığı Bir Kurum: Cumhurbaşkanı Yardımcılığı”, **Ankara Üni. Hukuk Fak. Dergisi**, C. 72, S. 3, 2023, 1249-1274.
- D’Ombrain, Nicholas : “Cabinet Secrecy”, **Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada**, Vol. 47, No. 3, 2004, 332–359.
- Döner, Ayhan : **Anayasa Hukuku (Genel Esasları)**, Ankara, Yetkin, 2023.
- Döner, Ayhan : **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin, 2023.
- Döner, Ayhan;
Çelik, Yeşim : “Yargısal Model Örneği: Cumhurbaşkanı Meclis Soruşturması Usulü”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 49-110.
- Driscoll, Amanda;
Nelson, Michael J. : “Judicial Selection and the Democratization of Justice: Lessons from the Bolivian Judicial Elections”, **Journal of Law and Courts**, Vol. 3, No. 1, 2015, 115-148.
- Durmuş, Mustafa Taha : “Cumhurbaşkanının Uluslararası Sözleşmeler Üzerindeki Tasarruf Yetkisi ve Türkiye’nin İstanbul Sözleşmesinden Ayrılmasının Hukuki Analizi”, **SÜHFD**, C. 29, S. 3, 2021, 1960-2007.
- Duverger, Maurice : “A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, **European Juarnal of Political Research**, Vol. VII, No. 2, 1980, 165-187.
- Duverger, Maurice : **Seçimle Gelen Krallar**, İstanbul, Kelebek Yayınları, 1986.
- Ekinci, Ahmet : **Yükselen Bir Hükümet Sistemi Tercihi Olarak Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri**, Ankara, Yetkin, 2020.
- Ekiz, Serkan : “İsveç Anayasası Üzerine Notlar”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1, 2018, 63-124.
- Elgie, Robert : “France”, **Semi-Presidentialism in Europe**, Ed.: Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, 1999, 67-85.

- Elgie, Robert : “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic”, **Public Administration**, Vol. 74, 1996, 275-291.
- Elgie, Robert : “The Politics of Semi-Presidentialism”, **Semi-Presidentialism in Europe**, Ed.: Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, 1999, 1-21.
- Elgie, Robert; Machin, Howard : “Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism”, **Political Studies**, Vol. 59, 2011, 616-635.
- Elgie, Robert; McMenamin, Iain : “Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism”, **Political Studies**, Vol. 59, 2011, 616-635.
- Epstein, Leon D. : “Parliamentary Government”, **International Encyclopedia of Social Sciences**, Ed. David L. Sills, C. XI, New York, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, 419-426.
- Eren, Abdurrahman : **Anayasa Hukuku Dersleri**, 3. Baskı, Ankara, Seçkin, 2021.
- Eren, Abdurrahman : **Anayasa Hukuku Dersleri**, 5. Baskı, Ankara, Seçkin, 2023.
- Eren, Abdurrahman : “Anayasa Mahkemesi’nin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi”, **Anayasa Yargısı**, C. 36, S. 1, 2019, 1-72.
- Eren, Abdurrahman : “Büyük Millet Meclisinin Kurucu Meclis Niteliği”, **Anayasa Yargısı**, C. 37, S. 1, 2020.
- Eren, Abdurrahman : “Kurumsallaşma Açısından Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yapılması Gereken Anayasal Uyarlamalar”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 1-48.
- Eren, Abdurrahman : “1982 Anayasası’nın 90. Maddesindeki 2004 Değişikliğinin Anlaşmaların Türk İç Hukukundaki Yerine Etkisi”, **Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. VIII, S. 3-4, 2004, 47-77.

- Ergun, Turgay : “Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmeleri Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 16, S. 2, 1983, 23-36.
- Eroğul, Cem : “1908 Devrimi’ni İzleyen Anayasa Değişiklikleri”, **100. Yılında Jöntürk Devrimi**, 85-139.
- Erol, İzzet : “1982 Anayasası Döneminde Uluslararası Antlaşmaların TBMM’de Görüşülmesi ve Denetimi”, **TAAD**, C. 2, S. 4, 2011, 291-352.
- Erson Asar, Bilge : “Uluslararası Hukukta Andlaşma Akdetme Yetkisi ve Viyana Andlaşmalar Hukuku Sözleşmesi Madde 46 Kapsamında Andlaşmaların Geçersizliği”, **Public and Private International Law Bulletin**, C. 43, S. 2, 2023, 715-771.
- Ertaş, Türker : “Amerikan Siyasi Tarihinde Başkanların Impeachment Usulü ile Suçlandırılması: Johnson, Nixon, Clinton ve Trump Örnekleri Üzerinden Anayasal Bir İnceleme”, **SDÜHFD**, C. 12, S. 1, 2022, 3-89.
- Escobar-Lemmon, Maria C.;
Borrelli, MaryAnne;
Taylor-Robinson, Michelle M. : I did it my way: Portfolio allocation in the United States (1969-2013)”, **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerlo, Cecilia Martinez-Gallardo, London, Routledge, 2018, 21-47.
- Esen, Bülent Nuri : **Anayasa Hukuku: Genel Esaslar**, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1970.
- Esen, Selin : “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S. 4, 2016, 45-74.
- Fallon JR, Richard H. : **The Dynamic Constitution**, Second Edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin : “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Mahfuz Düzenleme Alanı mıdır?”, **Ankara Barosu Dergisi**, C. 77, S. 3, 2019, 277-310.
- Fenno, Richar F. : “President – Cabinet Relations: A Pattern and Case Study”, **American Governmental Institutions**, Edt.: Aaron Wildavsky, Nelson W. Polsby, Chicago, Rand McNally & Company, 1968, 176-188.
- Fenno, Richard F. : **The President’s Cabinet**, New York, Vintage Books, 1959.

- Finkelstein, Claire Oakes; Painter, Richard : “Presidential Accountability and the Rule of Law: Can the President Claim Immunity if He Shoots Someone on Fifth Avenue?”, **Journal of Constitutional Law**, Vol. 24, No. 1, 2022, 93-210.
- Friedman, Richard D. : “Some Modest Proposals on the Vice-Presidency”, **Michigan Law Review**, Vol. 86, 1988, 1703-1734.
- Forman, F.N.; Baldwin, N.D.J. : **Mastering British Politics**, Third Edition, London, Macmillan, 1996.
- Gabriel, Ralph H. : “Federalistlerce Yazılan Makalelerin Yazılış Sebebi ve Önemi”, **Anayasa Üzerine Düşünceler: Federalistlerin Makalelerinden Seçmeler**, Çev: Mümtaz Soysal, İstanbul, Yenilik Basımevi, 1962, 1-6.
- Ganghof, Steffen; Stecker, Christian : “Investiture Rules in Germany; Stacking the Deck against Minority Governments”, **Investiture Rules and Government Formation**, Edt.: Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, 67-85.
- Garner, Bryan A. : **Black's Law Dictionary**, Ninth Edition, United States of America, West, 2009.
- García Marín, Ignacio : “La parlamentarización peruana (2001-2016). Presidencialismo y sistema de partidos”, **Espiral**, Vol. 26, No. 74, 127-163.
- Gay, Oonagh; Powell, Thomas : “The Collective Responsibility of Ministers”, **House of Commons Library**, Research Paper 04/82, 2004.
- Gedik, Ömer : **Yürütmenin Yasama Tarafından Denetimi ve Türkiye’de Yasama Organının Dönüşümü**, Ankara, Yetkin, 2023.
- Gedik, Ömer : “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinin Siyasal Rejim Üzerindeki Yansımaları”, **EÜHFD**, C. XVII, S. 3-4, 2013, 27-72.
- Gedik, Ömer : **Anayasa Mahkemesi Kararlarının Yorum Yöntemleri Açısından İncelenmesi**, İstanbul, Filiz, 2022.
- Gerhardt, Michael J. : **The Federal Impeachment Process A Constitutional And Historical Analysis**, Third Edition, Chicago, The University of Chicago Press, 2019.

- Ginsberg, Benjamin;
Lowi, Theodore J.;
Weir, Margaret;
Tolbert, Caroline J. : **We the People**, Eleventh Core Edition, New York, W.W. Norton & Company, 2017.
- Ginsburg, Tom;
Dixon, Rosalind (Ed.) : **Comparative Constitutional Law**, Cheltenham, Edward Elgar, 2011.
- Ginsburg, Tom;
Elkins, Zachary : “One Size Does Not Fit All: The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits”, **The Politics of Presidential Term Limits**, Ed. Alexander Baturo, Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, 2019, 37-52.
- Ginsburg, Tom;
Huq, Aziz;
Landau, David : “The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment”, **The University of Chicago Law Review**, Vol. 88, 2021, 81-164.
- Ginsburg, Tom;
Versteeg, Mila : “The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic”, **Public Law and Legal Theory Working Papers Working Paper Series**, No. 747, 2020.
- Gloppen, Siri;
Wilson, Bruce M., vd. : **Courts and Power in Latin America and Africa**, New York, Palgrave, 2010.
- Goldstein, Joel K. : “Constitutional Change, Originalism, And The Vice Presidency”, **Journal of Constitutional Law**, Vol. 16, No. 2, 2013, 369-411.
- Goldstein, Joel K. : “History and Constitutional Interpretation: Some Lessons from the Vice Presidency”, **Arkansas Law Review**, Vol. 69, 2016, 647-694.
- González, Luis Eduardo;
Gillespie, Charles Guy : “Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay”, **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**, Edt.: Juan J. Linz, Arturo Valenzuela, United States of America, The John Hopkins University Press, 1994, 151-178.
- Göl, Mevlüt : “Devlet Başkanının Tarafsızlığı İlkesi Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Partili Cumhurbaşkanı”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 459-533.
- Göl, Mevlüt : “TBMM Anayasa Komisyonu Oluşumu, İşleyişi ve Görevleri”, **Yasama Dergisi**, S. 13, 2013, 92-111.

- Gölcüklü, Feyyaz;
Gözübüyük, A. Şeref : **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, 2. Baskı, Ankara, Turhan, 1996.
- Gönenç, Levent;
Kontacı, Ali Ersoy : “2017 Tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama-Yürütme İlişkileri”, **TBB Dergisi**, S. 145, 2019, 53-79.
- Göze, Ayferi : **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 17. Baskı, İstanbul, Beta, 2017.
- Gözler, Kemal : **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt I, 2. Baskı, Bursa, Ekin, 2020.
- Gözler, Kemal : **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Cilt II, 2. Baskı, Bursa, Ekin, 2020.
- Gözler, Kemal : **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Bursa, Ekin, 2. Baskı, 2016.
- Gözler, Kemal : “Mayıs 2023 Seçimleri Sürecinde Ortaya Çıkan Seçim Hukukuna İlişkin Bazı Sorunlar”, **Prof. Dr. Doğan Şenyüz’e Armağan**, Ed.: Halit Aker ve Zeynel T. Kangal, Bursa, Ekin, 2023, 219-250, s. 242-246.
- Gözler, Kemal : **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Bursa, Ekin, 2018.
- Gözler, Kemal : **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 28. Baskı, Bursa, Ekin, 2023.
- Gözler, Kemal;
Kaplan, Gürsel : **İdare Hukuku Dersleri**, 25. Baskı, Bursa, Ekin.
- Gözübüyük, A. Şeref;
Tan, Turgut : **İdare Hukuku**, Cilt 1, 8. Bası, Ankara, Turhan, 2011.
- Griffin, Stephen M. : “Presidential Impeachment in Tribal Times: The Historical Logic of Informal Constitutional Change”, **Connecticut Law Review**, Vol. 51, No. 2, 2019, 413-449.
- Gustafson, Adam R.F. : “Presidential Inability and Subjective Meaning”, **Yale Law & Policy Review**, Vol. 27, No. 2, 2009, 459-497.
- Gül, Cengiz : **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme**, Ankara, Yetkin, 2017.
- Gül, Cengiz : “Türk Başkanlık Sisteminde Yürütmenin Etkin Bir Yasama Denetimine Tabi Olup Olmadığının Hukuki Analizi”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına**

- Armağan, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 111-136.**
- Güneş, Turan : **Parlamente rejimin bugünkü manası ve işleyişi**, Ankara, Nazir Akbasan Matbaası, 1956.
- Haliloğlu Pakdil, N. Betül : “ABD’de Yürütmenin Kanun Tekliflerinin Hazırlanması Aşamasındaki Rolü”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 573-627.
- Halatçı Ulusoy, Ülkü : **Türk Hukukunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Uluslararası Antlaşmaların Yapımı ve Sona Ermesi**, Ankara, Yetkin, 2021.
- Hamilton, Alexander;
Madison, James;
Jay, John : **Anayasa Üzerine Düşünceler: Federalistlerin Makalelerinden Seçmeler**, Çev: Mümtaz Soysal, İstanbul, Yenilik Basımevi, 1962.
- Hamilton, Alexander;
Madison, James;
Jay, John : **Federalist Yazılar**, Çev. Tolga Şirin ve Necdet Umut Orcan, İstanbul, Runik Kitap, 2021.
- Harner, Timothy R. : “Presidential Power to Impound Appropriations for Defense and Foreign Relations”, **Harvard Journal of Law and Public Policy**, Vol. 5, 1982, 131-150.
- Has, Murat : “Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 535-572.
- Has, Volkan : **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Çalışma Düzeni**, Adalet, Ankara, 2009.
- Hazell, Robert : “The United Kingdom”, **Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges**, Ed. Brian Galligan, Scott Brenton, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 173-188.
- Heard, Andrew : **Canadian Constitutional Conventions: The Marriage of Law and Politics**, Second Editon, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- Heun, Werner : **The Constitution of Germany**, Oxford, Hart Publishing, 2011.

- Hirschl, Ran : **Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law**, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- Hirschl, Ran : “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukundan Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmalarına”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Çev. Serkan Yolcu, C. 6, S. 11, 2017, 227-242.
- Husa, Jaakko : **The Constitution of Finland**, Oxford, Hart Publishing, 2011.
- Lybyer, Albert Howe : **Kanuni Sultan Süleyman Döneminde Osmanlı İmparatorluğu’nun Yönetimi**, İstanbul, Süreç Yayıncılık, 1987.
- Inácio, Magna : “Presidentially led coalitions: Portfolio allocation in Brazil (1985–2016)”, **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerlo, Cecilia Martinez-Gallardo, London, Routledge, 2018, 111-138.
- Inácio, Magna; Llanos, Mariana; Pinheiro, Bruno : “Cabinet Reshuffles in Latin America: A Function of Presidential Reputation”, **Government and Opposition**, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, 1-23.
- Işıқтаç, Yasemin : **Hukukun Kaynağı Olarak Örf ve Adet Hukuk**, İstanbul, Kazancı Kitap, 1992.
- İriş, Halil İbrahim : **Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanmaları, Nitelikleri ve Görevlerinin Sona Ermesi**, Ankara, Yetkin, 2021.
- Jackson, Vicki C. : “Comparative Constitutional Law: Methodologies”, **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Oxford, Oxford University Press, 2012, 54-74.
- James, Simon : **British Cabinet Government**, Sec. Edt., London, Routledge, 1999.
- Jennings, Sir Ivor : **Cabinet Government**, Thrid Edt., Cambridge, Cambridge University Press, 1969.
- Jennings, Sir Ivor : **The Law And The Constitution**, Fourth Edition, London, University of Oxford Press, 1952.
- Kahraman, Mehmet : **Parlamente Sistemlerde ve Türk Anayasa Hukuku’nda Bakanlar Kurulunun Görevleri Yetkileri ve Çalışma Usulü**, Selçuk Üniversitesi Sosyal

- Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Konya, 2006.
- Kalıpçıoğlu, Begüm Nur : “1982 Anayasası’na Göre Bakanların Sorumluluğu”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 319-348.
- Kaman, Nur : “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Kamu Personel Hukukuna Etkileri”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, 2018, 88-94.
- Kanadoğlu, Osman Korkut; Duygun, Ahmet Mert : **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, 3. Baskı, İstanbul, Onikilevha, 2023.
- Kanberoğlu, Nesrin : “Meclis-i Vükela Tarihi”, **Journal of History School**, Vol. 50, 2021, 145-174.
- Kapiszewski, Diana : “Power Broker, Policy Maker, or Rights Protector? The Brazilian Supremo Tribunal Federal in Transition”, **Courts in Latin America**, Ed.: Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 154-186.
- Kaplan, Ayşe Yaman : **Karşılıklı Etkileşim Araçları Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, İstanbul, Onikilevha, 2023.
- Kaptıkaçtı Kayatekin, Beyhan : “Senatonun Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Atamasındaki Onay Yetkisi”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Der. Murat Bilgin, Mehmet Burak Ünal, Ankara, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 1. Basım, 2019, 211-232.
- Karahanogulları, Yiğit : “ABD’nin Federal Bütçe Süreci”, **Maliye Dergisi**, S. 60, 2011, 269-288.
- Karslı, Mehmet Rauf : “Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atama Usul ve Esasları Üzerine Bir İnceleme”, **SÜHFD**, C. 28, S. 1, 2020, 187-208.
- Kelso, Alexandra : “Parliament and Government Formation in the United Kingdom: A Hidden Vote of Investiture?” **Investiture Rules and Government Formation**, Ed.: Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, 29-48.

- Koç, Meltem : **Cumhurbaşkanı'nın Düzenleme Yetkisi Açısından Üst Kademe Kamu Yöneticilerinin Atanma Usul ve Esasları**, Ankara, Yetkin, 2023.
- Kontacı, Ali Ersoy : **Anayasa Yargısında Yargısal Karşılaştırmacılık ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Ankara, Seçkin, 2021.
- Kopecky, Petr vd. : "Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions", **European Journal of Political Research**, Vol. 55, 2016, 416-431.
- Köküsarı, İsmail : "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Konu Bakımından Yetki Denetimi ile İçerik Yönünden Anayasaya Uygunluk Denetiminin Farkları", **ERÜHFD**, C. XVI, S. 1, 2021, 277-300.
- Kristinsson, Gunnar Helgi : "More safe than sound? Cabinet ministers in Iceland", **The Selection of Ministers in Europe**, Edt.: Keith Dowding, Patrick Dumond, New York, Routhledge, 2009, 194-203.
- Krouwel, André; Koedam, Jelle : "Parliamentary Parties in the Netherlands: Informal Investiture Behind Closed Doors", **Investiture Rules and Government Formation**, Edt.: Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, 253-274.
- Kubalı, Hüseyin Nail : **Anayasa Hukuku Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**, İstanbul, Ersa Matbaacılık, 1965.
- Kutkan, Oğuzcan : "Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Yüce Divan Yargılaması ve Türkiye İçin Öneriler", **Prof. Dr. Burhan Kuzu'nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 629-684.
- Küçük, Adnan : "Amerika'da ve Türkiye'de Kuvvetler Ayrılığı Bağlamında Yasama ve Yürütme Arasında Dengeler ve Frenler Mekanizması", **Prof. Dr. Burhan Kuzu'nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 185-252.
- Lamprea, Everaldo : "When Accountability Meets Judicial Independence: A Case Study of the Colombian Constitutional Court's Nominations", **Global Jurist**, Vol. 10, No. 1, 2010, 1-38.

- Landau, David : “Presidential Term Limits in Latin America: A Critical Analysis of the Migration of the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine”, **Law & Ethics of Human Rights**, Vol. 12, No. 2, 2018, 225-249.
- Landau, David : **Suistimalci Anayasacılık**, Çev. İzzet Eroğlu, Ankara, Astana Yayınları, 2019.
- Landau, David;
Roznai, Yaniv;
Dixon, Rosalind : “Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine: Lessons from Latin America” **The Politics of Presidential Term Limits**, Ed. Alexander Baturo, Robert Elgie, Oxford, Oxford University Press, 2019, 53-74.
- Lehman, Jeffrey;
Phelps, Shirelle : **West’s Encyclopedia of American Law**, 2nd Edition, United States of America, Thomson & Gale, 2005.
- Lijphart, Arend : **Demokrasi Modelleri**, Çev. Güneş Ayas – U. Umut Bulsun, İstanbul, İthaki, 2014.
- Lijphart, Arend : **Parliamentary Versus Presidential Government**, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- Lijphart, Arend : “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”, **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin Amerika**, Ed. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela, The John Hopkins University Press, 1994, 91-105.
- Linz, Juan J. : “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri”, **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Der.: Larry Diamond ve Marc F. Plattner, Ankara, Yetkin, 1995, 143-160.
- Linz, Juan J. : “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference”, **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin Amerika**, Ed. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela, John United States of America, Hopkins University Press, 1994, 3-87.
- Linz, Juan J. : “The Perils of Presidentialism”, **Journal of Demokrasi**, Vol:1/1, 1990, 51-69.
- Llanos, Mariana;
Marsteintredet, Leiv : “The Political Limits of Presidential Impeachment: Lessons from Latin America”, **Hamburg: German Institute for Global and Area Studies (GIGA)**, 2021.
- Loewenstein, Karl : **Political Power And The Governmental Process**, Chicago, University of Chicago Press, 1965.

- Loveland, Ian : **Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights**, Sixth Edt., Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Ludwikoski, Rett R. : “Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot”, **Boston University International Law Journal**, Vol. 21, No.1, 2003, 29-62.
- Lynch, Megan Suzanne : “The Budget Resolution and Spending Legislation”, **Congressional Research Service**, 2009.
- Macfarlane, Emmett : “The Place of Constitutional Conventions in the Constitutional Architecture, and in the Courts”, **Canadian Journal of Political Science**, 2022, 1-20.
- Mainwaring, Scott P. : “Presidentialism in Latin America”, **Latin American Research Review**, Vol. 25, No. 1, 1990, 157-179.
- Mainwaring, Scott P. : “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, **Comparative Political Studies**, Vol. 26, No. 2, 1993, 198-228.
- Mainwaring, Scott P.; Scully, Timothy R. : **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**, Stanford, Stanford University Press. 1995.
- Maliska, Marcos Augusto : “The Problem of Constitutional Instability in Emerging Economies: The Case of Brazil”, **International Comparative Jurisprudence**, Vol. 5, No.1, 2019, 1-7.
- Manav, Erman : “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yürütme Yetkisine İlişkin Konularda Çıkarılması Sınırlaması”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 427-458.
- Marshall, Geoffrey : **Constitutional Conventions: The Rules And Forms Of Political Accountability**, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- Marsteintredet, Leiv; Berntzen, Einar : “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”, **Comparative Politics**, Vol. 41, No. 1, 83-101, 2008.
- Marsteintredet, Leiv; Llanos, Mariana; Nolte, Detlef : “Paraguay And The Politics of Impeachment”, **Journal of Democracy**, Vol. 24, No. 4, 2013, 110-123.

- Marsteintredet, Leiv; Uggla, Fredrik : “Allies and Traitors: Vice-Presidents in Latin America”, **Journal of Latin American Studies**, Vol. 51, No. 3, 665-688.
- Martin, Elizabeth A. : **Oxford Dictionary of Law**, Fifth Edition, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Martínez-Barahona, Elena : “Constitutional Courts and Constitutional Change: Analysing the Cases of Presidential Re-Election in Latin America”, **New Constitutionalism in Latin America Promises and Practices**, Ed. Detlef Nolte, Almut Schilling-Vacaflor, Burlington, Ashgate, 2012, 289-312.
- Martínez-Gallardo, Cecilia : “Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability”, **Journal of Politics in Latin America**, Vol. 6, No. 2, 2014, 3–38.
- Martínez-Gallardo, Cecilia : “Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process”, **How Democracy Works; Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking**, Ed.: Carlos Scartascini, Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Washington, Inter-American Development Bank, 2010, 119-146.
- Martins, Ana : “Presidential Elements in Government The Portuguese Semi-Presidential System”, **European Constitutional Law Review**, Vol. 2, No. 1, 2006, 81-100.
- Masterman, Roger; Schütze, Robert (Ed.) : **The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law**, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- Matsui, Shigenori : **The Constitution of Japan**, Oxford, Hart Publishing, 2011.
- McClintock, Cynthia : **Electoral Rules and Democracy in Latin America**, New York, Oxford University Press, 2018.
- Mejía Guinand, Luis : “Bait and Switch?: Portfolio allocation in Colombia”, **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martinez-Gallardo, Routledge, London, 2018, 139-158.
- Meyers, Roy T. : “The Budget Resolution Should Be A Law”, **Public Budgeting & Finance**, Vol. 10, 1990, 103-112.

- Mittelman, Ariel Sribman : “La vicepresidencia en América Latina: un mal innecesario”, **América Latina Hoy**, Vol.81, 2019, 51-55.
- Mittelman, Ariel Sribman : “La vicepresidencia en América como desafío a la democracia representativa: los casos de Estados Unidos, Brasil y Argentina”, **Foro Internacional**, Vol. LXII, No. 1, 2022, 179-223.
- Montesquieu : **Kanunların Ruhu Üzerine**, Çev. Fehmi Baldaş, İstanbul, Hiperlink, 2014.
- Mulligan, Stephen P. : “International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law”, **Congressional Research Service**, 2023.
- Mumcu, Ahmet : **Divan-ı Hümayun**, 5. Baskı, Ankara, Phoenix, 2020.
- Mustapic, Ana María : “Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress”, **Presidential Breakdowns in Latin America**, Ed. Mariana Llanos, Leiv Marsteintredet, New York, Palgrave Macmillan, 2010, 17-32.
- Mutlu, Azer Ebru : “Hukuki Statüsü ve İdari Teşkilattaki Yeriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 10, S. 1, 2019, 119-132.
- Müftüoğlu, Zeynep : “1982 Anayasası’nın 161. Maddesinde Yer Alan Bütçe Uygulamalarının Bütçe Hakkı Bakımından Değerlendirilmesi”, **IX. Genç Vergi Hukukçuları Sempozyumu Bildiri Kitabı**, Ed. Zeynep Müftüoğlu, Ankara, Atılım Üniversitesi Yayınları No. 64, 2020, 89-108.
- Myers, James D. : “Bringing the Vice President into the Fold: Executive Immunity and the Vice Presidency”, **Boston College Law Review**, Vol. 50, No. 3, 2009, 897-940
- Naranjo, Gerardo; Hernández; Castillo, Jesús Guzmán : “Diverse profiles within single-party cabinets: Portfolio allocation in Costa Rica (1978-2014)”, **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martinez-Gallardo, London, Routledge, 2018, 48-66.
- Negretto, Gabriel L. : **Making Constitutions**, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

- Negretto, Gabriel L.; Couso, Javier : **Constitution-Building Processes in Latin America**, International IDEA Discussion Paper, 3/2018.
- Nergelius, J. : “Constitutional Reform in Sweden, Some Important Remarks”, **Tijdschrift voor Constitutioneel Recht**, No: 4, 2013, 372-379.
- Neustadt, Richard E. : **Presidential Power and The Modern President**, New York, Macmillan Publishing Company, 1980.
- Nguyen-Duy, Iris : “France: Excluding Parliament from Government Formation”, **Investiture Rules and Government Formation**, Edt.: Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford University Press, 2015, 292-306.
- Nousiainen, Jaakko : “From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland”, **Scandinavian Political Studies**, Vol. 24, No. 2, 2001, 95-109.
- Nunes, Felipe : “Impeachment, Political Crisis And Democracy in Brazil”, **Revista de Ciencia Política**, Vol. 37, No. 2, 2017, 281-304.
- Oder, Bertil Emrah : **Anayasa Yargısında Yorum Yöntemleri**, İstanbul, Beta, 2010.
- Okandan, Recai Galip : **Amme Hukukumuzu Anahatları (Türkiye’nin Siyasi Gelişmesi)**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1971.
- Okşar, Mustafa : **1982 Anayasası Çerçevesinde Bakanlar Kurulu**, Ankara, Yetkin, 2013.
- Oliver, Dawn; Austin, Rodney : “Political and Constitutional Aspect of The Westland Affair”, **Parliamentary Affairs**, Vol. 40, 1987, 20–40.
- Olivetti, Marco : “La reforma constitucional mexicana del 9 de agosto de 2012, entre racionalización débil de la forma de gobierno presidencial y tímida apertura a la democracia participativa”, **Revista de Derecho Político**, No. 89, 2014, 413-440.
- Onar, Sıddık Sami : **İdare Hukuku Ders Notları**, Cilt II, Üçüncü Bası, İstanbul, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, 1966.

- Oyhanarte, Martin : “Supreme Court Appointments in the U.S. and Argentina”, **Washington University Global Studies Law Review**, Vol. 20, 2021, 697-741.
- Öden, Merih : **Türk Anayasa Yargısında Norm Denetimi**, Ankara, Yetkin, 2023.
- Özarslan, Bahadır Bumin : “Avrupa Birliği komisyonu”, **Türk Dünyası İncelemeleri Dergisi**, C. V, S. 2, 2005, 229-246.
- Özbudun, Ergun : **Parlamente Rejiminde Parlamente Hükümeti Murakabe Vasıtaları**, Ankara, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1962.
- Özbudun, Ergun : **Türk Anayasa Hukuk**, 10. Baskı, Ankara, Yetkin, 2009.
- Özbudun, Ergun : **Türk Anayasa Hukuku**, 23. Baskı, Ankara, Yetkin, 2023.
- Özbudun, Ergun : **1924 Anayasası**, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012.
- Özsoy Boyunsuz, Şule : **Başkanlı Parlamente Sistem**, 2. Baskı, İstanbul, Onikilevha, 2014.
- Özsoy Boyunsuz, Şule : **Dünyada Başkanlık Sistemleri**, Ankara, İmge, 2017.
- Öztürk, Bahri : “Bir Ceza Mahkemesi Olarak Anayasa Mahkemesi: Yüce Divan”, **Anayasa Yargısı**, C. 12, 1995, 59-108.
- Payne, J. Mark : “Balancing Executive and Legislative Prerogatives: The Role of Constitutional and Party-Based Factors”, **Democracies in Development Politics and Reform in Latin America**, ed.: J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Mercedes Mateo Díaz, Washington, **Inter-American Development Bank**, 2007, 81-116.
- Payne, J. Mark;
Zavala, Andrés Allamand : “The Effects of Presidential Election Systems on Democratic Governability”, **Democracies in Development Politics and Reform in Latin America**, Ed. J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Mercedes Mateo Díaz, Washington, Inter-American Development Bank, 2007, 17-37.
- Pazarcı, Hüseyin : **Uluslararası Hukuk**, Ankara, Turhan, 2015.
- Panizza, Francisco;
Ricardo, Conrado;
Larraburu, Ramos; : “Unpacking Patronage: The Politics of Patronage Appointments in Argentina’s and Uruguay’s Central

- Scherlis, Gerardo : Public Administrations”, **Journal of Politics in Latin America**, Vol. 10, No. 3, 2018, 59–98.
- Pásara, Luis : “Judicial Elections in Bolivia: An Unprecedented Event”, The Due Process of Law Foundation, Fundación Construir, https://www.dplf.org/sites/default/files/executive_summary_rev_web.pdf.
- Pereira, Carlos; Mueller, Bernardo : “The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process”, **Comparative Political Studies**, Vol. 37, No. 7, 2004, 781-815.
- Pérez-Liñán, Aníbal : **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Pérez-Liñán, Aníbal; Castagnola, Andrea : “Presidential Control of High Courts in Latin America: A Long-term View (1904-2006)”, **Journal of Politics in Latin America**, Vol. 1, No. 2, 2009, 87-114.
- Philips, O. Hood; Jackson, Paul : **Constitutional and Administrative Law**, Seventh Edition, London, Sweet & Maxwell, 1987.
- Polsby, Nelson W. : **Congress and The President**, New Jersey, Prentice-Hall, 1964.
- Polsby, Nelson W. : **Consequences of Party Reform**, Oxford, Oxford University Press, 1983.
- Rasch, Bjørn Erik; Martin, Shane; Cheibub, José Antonio : “Investiture Rules and Government Formation”, **Investiture Rules and Government Formation**, Ed.: Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, 3-28.
- Rattinger, Alexandra : “The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States”, **University of Miami Inter-American Law Review**, Vol.49, 129-166.
- Rehnquist, William H. : “Impeachment Clause: A Wild Card in the Constitution”, **Northwestern University Law Review**, Vol. 85, No.4, 1991, 903-918.
- Relyea, Harold C. : “The Executive Office Concept”, **The Executive Office of The President**, Ed. Harold C. Relyea, London, Greenwood Press, 1997, 3-37.

- Reynolds, Glenn Harlan : “Is Dick Cheney Unconstitutional”, **Northwestern University Law Review**, Vol.102, No.3, 2008, 1539-1546.
- Riggs, Fred W. : “The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices”, *International Political Science Review*, Vol. 9, No. 4, 1988, 247-278.
- Ríos-Figueroa, Julio : “Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994- 2002”, **Latin American Politics and Society**, Vol. 49, No. 1, 2007, 31-57.
- Ríos-Figueroa, Julio : “Institutions for Constitutional Justice in Latin America”, **Courts in Latin America**, Ed.: Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 27-54.
- Bobbitt, Philip C. : “Impeachment: A Handbook”, **Yale Law Journal Forum**, Vol. 128, 2018, 515-598.
- Rodriguez-Raga, Juan Carlos : “Strategic Deference in the Colombian Constitutional Court, 1992–2006”, **Courts in Latin America**, Ed.: Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 81-98.
- Rosenn, Keith S. : “Separation of Powers in Brazil”, **Duquesne Law Review**, Vol. 47, 2009, 839-870.
- Rose-Ackerman, Susan; Desierto, Diane A.; Volosin, Natalia : “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, **Berkeley Journal of International Law**, Vol. 29, No. 1, 2011, 246-333.
- Rose-Ackerman, Susan; Melgar, Edgar Andres : “Hyper-Presidential Administration: Executive Policymaking in Latin America”, **Arizona Law Review**, Vol. 64, No. 4, 2022, 1097-1184.
- Rosenfeld, Michel; Sajó, András (Ed.) : **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Roskin, Michael; Cord, Robert L.; Medeiros, James A.; Jones, Wlateral S. : **Siyaset Bilimi**, 4. Baskı, Çev. Atilla Yayla, Ankara, Adres Yayınları, 2018.

- Ross, William G. : “The Senate's Constitutional Role in Confirming Cabinet Nominees and Other Executive Officers”, **Syracuse Law Review**, Vol. 48, No. 3, 1998, 1123-1222.
- Rudalevige, Andrew : **The New Imperial Presidency**, United States of America, The University of Michigan Press, 2006.
- Russo, Federico : “Government Formation in Italy: The Challenge of Bicameral Investiture”, **Investiture Rules and Government Formation**, Edt.: Bjørn Erik Rasch, Shane Martin, José Antonio Cheibub, Oxford, Oxford University Press, 2015, 136-152.
- Rybicki, Elizabeth : “Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure”, **Congressional Research Service**, 2023.
- Samra, Harout Jack : “Central Bank Autonomy in Latin America: A Survey and Case Studies”, **Chapman Law Review**, Vol. 13, No. 1, 2009, 63-96.
- Sanchez, Arianna;
Magaloni, Beatriz;
Magar, Eric : “Legalist versus Interpretivist: The Supreme Court and the Democratic Transition in Mexico”, **Courts in Latin America**, Ed.: Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 187-218.
- Sartori, Giovanni : **Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes**, New York, New York University Press, 1997.
- Sartori, Giovanni : **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev. Ergun Özbudun, Ankara, Yetkin, 1997.
- Schick, Allen : **A.B.D. Federal Bütçesi**, Çev. Özcan Sarı, Ankara, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, 2002.
- Serrafero, Mario Daniel : “La Vicepresidencia y las coaliciones políticas: el caso de Argentina”, **Rev. Sociol. Polit.**, Vol. 26, No. 65, 2018, 15-38.
- Sever, Doğukan : “2017 Anayasa Değişikliğinin Ardından Cumhurbaşkanının Sorumluluğu: Osmanlı-Türk Anayasacılığı Bakımından Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu'nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 393-425.

- Sezer, Abdullah : “Normlar Hiyerarşisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri [Çok Boyutlu Normlar Piramidi Yaklaşımı]”, **Anayasa Yargısı**, C. 36, S. 1, 2019, 353-412.
- Sezer, Abdullah : “Cumhurbaşkanlığı Seçimlerinde Adaylık (2007 Anayasa Değişikliği ve 6271 No.lu Yasa Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Analiz”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, C. 2, S. 4, 2013, 199-264.
- Shugart, Matthew Soberg; Carey, John M. : **President and Assemblies**, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Siavelis, Peter M. : “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive– Legislative Relations in Chile”, **Legislative Politics in Latin America**, Ed. Scott Morgenstern, Benito Nacif, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 79-113.
- Siedery, Rachel; Schjolden, Line; Angell, Alan : “Introduction”, **The Judicialization of Politics in Latin America**, Ed. Rachel Sieder, Une Schjolden, Alan Angell, NewYork, Palgrave, 2005, 1-20.
- Skach, Cindy : **Borrowing Constitutional Designs**, Princeton, Princeton University Press, 2005.
- Soderstrom, Jamin : “Back to the Basics: Looking Again to State Constitutions for Guidance on Forming a More Perfect Vice Presidency”, **Pepperdine Law Review**, Vol. 35, No.4, 2008, 967-1028.
- Soysal, Mümtaz : **Anayasaya Giriş**, 3. Baskı, Ankara, İmge, 2011.
- Soysal, Mümtaz : “Anayasaya Uygunluk Denetimi ve Uluslararası Sözleşmeler”, **Anayasa Yargısı**, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayını, Cilt 2, 1986, 5-19.
- Söyler, Yasin : “3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Üst Kademe Kamu Yöneticisi Kimdir?”, **ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 2, S. 1, 2020, 59-110.
- Stelzer, Manfred : **The Constitution of the Republic of Austria**, London, Hart Publishing, 2011.
- Subhawong, Aryn : “A Realistic Look at the Vice Presidency: Why Dick Cheney Is an “Entity Within the Executive Branch”, **Saint Louis University Law Journal**, Vol. 53, No. 1, 2008, 281-308.

- Sunstain, Cass R. : **Impeachment A Citizen's Guide**, London, Harvard University Press, 2014.
- Şahin, Kemal : **Kamu Hukuku Perspektifinden Impeachment**, İstanbul, Beta, 2001.
- Şen Çetiner, Beren : “Vekalet Teorisi Bağlamında Karşılaştırmalı Örneklerde ve 1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanına Vekalet Kurumu”, **Prof. Dr. Burhan Kuzu’nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 349-392.
- Şen, İlker Gökhan : “Anayasal Teamül Nedir? “Yazısız Anayasa Kuralları İçin Bir Tanımlama Denemesi”, **Yasama Dergisi**, S. 24, 37-58.
- Şentop, Mustafa : “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İki Defadan Fazla Cumhurbaşkanı Seçilememe Kuralı”, **TAAD**, Y. 13, S. 50, 2022, 1-40.
- Şirin, Tolga;
Duymaz, Erkan : “Sınırlı İktidardan Uzatmalı Başkanlığa: Devlet Başkanlığı Dönem Sınırlamaları Hakkında Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 19, 2021, 27-92.
- Şirin, Tolga;
Orcan, Necdet Umut : “Uluslararası Sözleşmelerden Çekilmenin Anayasal Esasları ve Başlıca Tartışmalar”, **TAAD**, S. 50, 2022, 241-278.
- Taft, William Howard : **Our Chief Magistrate and His Powers**, New York, Columbia University Press, 1916.
- Tanör, Bülent : **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, 18. Baskı, İstanbul, YKY, 2009.
- Taş, Işıtan Mehmet : **Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Hukuki Niteliği ve İdari Örgütlenmedeki Yeri**, Ankara, Yetkin Yayınları, 2021.
- Taşdöğen, Salih : **Türk Hukukunda Yasama Fonksiyonunun Anayasal Sınırlılığı**, Ankara, Adalet, 2023.
- Taylor, Greg : “Convention by consensus: Constitutional conventions in Germany”, **I•CON** 12, 2014, 303-329.
- Tekin, Abdurrahman : “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasamanın Güçlendirilmesi: Sözlü Soru ile Yürütme ve Bürokrasiden İzahat İstenmesi”, **İstanbul Medipol**

Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 9, S. 2, 2022, 297-334.

- Teziç, Erdoğan : **Anayasa Hukuku**, Tıpkı 21. Baskı, İstanbul, Beta, 2017.
- Teziç, Erdoğan : **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980.
- The Carter Center : “Obseving the Venezuela Presidential Recall Referandum”, **Special Report Series**, Atlanta, 2005.
- Thurow, Glen E. : “The Separated and Balanced Constitution”, **Texas Tech Law Review**, Vol. 21, No. 4, 1990, 2389-2406.
- Tokgöz, Oğuzhan : **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkının Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi**, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2022.
- Tsanava, Lana : “Government Responsibility as a Mechanism of Balancing Power within the System of Separation of Power”, **Journal of Law (TSU)**, No. 1, 2014, 238-255.
- Tsebelis, George; Aleman, Eduardo : “Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America”, **World Politics**, Vol. 57, No. 3, 2005, 396-420.
- Tunç, Hasan : **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Adalet, 2022.
- Turhan, Mehmet : **Hükümet Sistemleri**, 2. Baskı, Ankara, Gündoğan, 1993.
- Turpin, Colin; Tomkins, Adam : **British Government and The Constitution**, Seventh Edt., Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- Tushnet, Mark : **Comparative Constitutional Law**, Cheltenham, Edward Elgar, 2014.
- Türer, Akın; Çeliker, Ercan : “Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi”, **ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Der. Murat Bilgin, Mehmet Burak Ünal, Ankara, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 1. Basım, 2019, 233-282.
- Uggla, Fredrik : “The politics of vice-presidential selection in Latin America”, **Electoral Studies**, Vol. 65, 2020, 1-9.

- Ulusoy, Ali D. : **Türk İdare Hukuku**, 6. Baskı, Ankara, Yetkin, 2023.
- Uluşahin, Nur : **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, Ankara, Yetkin, 1999.
- Uluşahin, Nur : **Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması**, Ankara, Yetkin, 2007.
- Ulutaş, Fatma : **Uluslararası Hukuk Açısından Hukuken Bağlayıcı Olmayan Anlaşmalar**, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2022.
- Uygun, Mehmet Şerif : **Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın Türk Devlet Teşkilatındaki Yeri ve Avrupa Merkez Bankası ile Karşılaştırılması**, Ankara, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2008.
- Uygun, Oktay : **Devlet Teorisi**, 4. Baskı, İstanbul, Onikilevha, 2017.
- Uygun, Burcu : **Bakanlar Kurulunun Oluşumu: Birleşik Krallık, Fransa, Türkiye ve Almanya Örnekleri**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yüksek Lisans Tezi), Bursa, 2016.
- Uygun Altıntaş, Ülkü Olcay : "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı Kurumu ve Başkanlık Sistemindeki Örnekleri ile Karşılaştırılması", **Prof. Dr. Burhan Kuzu'nun Anısına Armağan**, Haz. Ömer Ekmekçi, Abdurrahman Eren, İstanbul, Onikilevha, 2023, 747-793.
- Uzun, Cem Duran : **Yürütmenin Yasamayı Fesih Yetkisi**, Ankara, Adalet, 2023.
- Ülker, Gözde : **İdari İşlemin Yetki Unsuru**, Ankara, Yetkin, 2022.
- Ülgen, Özen : "Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Niteliği ve Türleri", **Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 69, 2018/1, 3-40.
- Ünal Açıkgöz, Merve : **2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi**, Ankara, Adalet, 2021.
- Üstün, Gül : "Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Taşkilattaki Yeri" **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, 2018.

- Valadés, Diego : **El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición**, Tercera edición, México, Dgdc-UNAM, 2018.
- van Zyl Smit, Jan : **Judicial Independence in Latin America: The Implications of Tenure and Appointment Processes**, Bingham Centre for the Rule of Law, 2016.
- Venice Comission : **Report on the Domestic Procedures of Ratification and Denunciation of International Treaties adopted by the Venice Commission at its 130th Plenary Session**, Strasbourg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2022
- Venice Commission : **Report of term-limits. Part 1—Presidents**, Strasbourg, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2018.
- Vera, Sofia; Carreras, Miguel : “Cooperative but non-partisan: Portfolio allocation in Peru (1980-2016)”, **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets**, Ed. Marcelo Camerllo, Cecilia Martinez-Gallardo, London, Routledge, 2018, 159-181.
- Vercesi, Michelangelo : “Cabinet and Decision-Making Processes: Re-Assessing The Literature”, **Jurnal of Comparative Politics**, Vol. 5, No. 2, 2012, 4-27.
- Verdier, Pierre-Hugues; Versteeg, Mila : “Separation of Powers, Treaty-Making, and Treaty Withdrawal: A Global Survey”, **Virginia Public Law and Legal Theory Paper Series**, 2018-56.
- Yasin, Melikşah : “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Türk İdari Teşkilat Hukukuna Etkileri”, **Anayasa Yargısı**, C. 36, S. 1, 2019, 315-333.
- Yasin, Melikşah : “Örf ve Adet Kuralları ile İdari Teamüllerin İdare Hukukundaki Yeri”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C. 15, S. 2, 2012, 29-44.
- Yavuzdoğan, Seçkin : “İdare Hukukunda “İstifa”, **International Journal of Legal Progress**, Vol. 2, No. 2, 2016, 116-126.
- Yazıcı, Serap : **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, 4. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2017.
- Yelken, Hamit : **Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Anayasal Denetimi**, Ankara, Seçkin, 2022.

- Yıldız, Abdulkadir : “Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye’de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması”, **ERÜHFD**, C. XIII, S. 1, 2018, 509-534.
- Yolcu, Serkan : “Anayasacıların Karşılaştırma Sorunu: Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku Nedir, Ne Değildir?”, **TBB Dergisi**, C. 147, 2020, 9-48.
- Yüksel, Cüneyt : “Türkiye’nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi: Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri”, **Yasama Dergisi**, S. 25, 2013, 38-70.
- Yüksel, Saadet : “Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Değerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler”, **İÜHFM**, C. LXXIII, S. 2, 2015, 135-169.
- Yüksel, Saadet : “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Güvence Altına Alınması Bağlamında Denge-Denetim Mekanizmaları”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyum Bildiri Kitabı**, Marmara Üniversitesi Yayınları No. 861, 2018, 10-14.
- Yüzbaşıoğlu, Necmi : **Türk Anayasa Yargısında Anayasallık Bloku**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1993.
- Zengin, Mehmet Ali : “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, **TAAD**, Y. 7, S. 28, 2016, 1-28.
- Walker, Christopher J. : “Toward Democratic Consolidation? The Argentine Supreme Court, Judicial Independence, and The Rule of Law”, **Florida Journal of International Law**, Vol. 18, No. 3, 2006, 745-806.
- Warshaw, Shirley Anne : **Powersharing: White House-Cabinet Relations In The Modern Presidency**, Albany, State University of New York Press, 1996.
- Weldon, Jeffrey A. : “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico”, **Legislative Politics in Latin America**, Ed. Scott Morgenstern, Benito Nacif, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 377-412.

- Welp, Yanina;
Castellanos, Ana Sofía : “Understanding the use of recall referendums: Evidence from Ecuador”, **International Political Science Review**, Vol. 41, No. 3, 2020, 335-348.
- Wheare, K.C. : **Modern Anayasalar**, Çev. Mehmet Turhan, İstanbul, Değişim Yayınları, 1984.
- Wilson, Bruce M. : “Changing Dynamics: The political Impact of Costa Rica’s Constitutional Court”, **The Judicialization of Politics in Latin America**, Ed. Rachel Sieder, Une Schjolden, Alan Angell, New York, Palgrave Macmillan, 2005, 47-65.
- Wilson, Bruce M. : “Enforcing Rights and Exercising an Accountability Function: Costa Rica’s Constitutional Chamber of the Supreme Court”, **Courts in Latin America**, Ed.: Gretchen Helmke, Julio Ríos-Figueroa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 55-80.
- Winston, Andrew M. : “Ratification of International Treaties, A Comparative Law Perspective: United States of America”, **European Parliamentary Research Service**, 2020.
- Wirles, Daniel : **The Federalist Papers and Institutional Power in American Political Development**, Palgrave Macmillan, 2015.
- Woolaver, Hannah : “From Joining to Leaving: Domestic Law’s Role in the International Legal Validity of Treaty Withdrawal”, **European Journal of International Law**, Vol. 30, No. 1, 2019, 73-104.

Çevrimiçi Kaynaklar

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası Açıklamalı, <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>, (Çevrimiçi: 27/09/2022).

Aslan, Volkan, “İstanbul Sözleşmesi’nin Türkiye Cumhuriyeti Bakımından Feshedilmesi Hakkında Kararın 1982 Anayasası Bakımından Değerlendirilmesi”, <https://blog.lexpera.com.tr/istanbul-sozlesmesinin-turkiye-cumhuriyeti-bakimindan-feshedilmesi-hakkinda-kararin-1982-anayasasi-bakimindan-degerlendirilmesi/>, (Çevrimiçi: 9/3/2024).

Congressional Budget Office, “An Introduction to the Congressional Budget Office”, <https://www.cbo.gov/system/files/2023-01/58858-introCBO.pdf>, (Çevrimiçi: 31/08/2023).

Elgie, Robert, “Is Peru Really Semi-Presidential?”, <http://www.semipresidentialism.com/is-peru-really-semi-presidential/>, (Çevrimiçi: 27/2/2023).

Eren, Abdurrahman, “Belediye Başkanları Cumhurbaşkanı Yardımcısı Atanabilir mi?”, <http://www.kanuniesasi.com/2023/03/19/belediye-baskanlari-cumhurbaskani-yardimcisi-atanabilir-mi/>, (Çevrimiçi: 15/11/2023).

Eren, Abdurrahman, “Mevcut Cumhurbaşkanı kaç defa seçilebilir?”, <http://www.kanuniesasi.com/2018/07/23/mevcut-cumhurbaskani-kac-defa-seicilebilir/>, (Çevrimiçi: 15/11/2023).

Eren, Abdurrahman, “Mevcut Cumhurbaşkanının Yeniden Adaylığına İlişkin Argümanlar”, <http://www.kanuniesasi.com/2023/01/19/mevcutcumhurbaskanininyenidenadayligin-iliskin-argumanlar/>, (Çevrimiçi: 15/11/2023).

Eren, Abdurrahman, “Mevcut Cumhurbaşkanı Yeniden Seçilebilir mi?”, <http://www.kanuniesasi.com/2022/02/09/mevcut-cumhurbaskani-yeniden-seicilebilir-mi/>, (Çevrimiçi: 15/11/2023).

Gözler, Kemal, “Cumhurbaşkanının Uluslararası Sözleşmeleri Feshetme Yetkisi Var mı? (İstanbul Sözleşmesinin Feshi Hakkında 3718 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı Üzerine Eleştiriler)”, <https://www.anayasa.gen.tr/ua-sozlesme-fesih.htm>, (Çevrimiçi: 9/3/2024).

Gözler, Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Kabinesi” Var mı Böyle Bir Şey”, https://www.anayasa.gen.tr/cb-kabinesi.htm#_ftnref1, (Çevrimiçi: 16/8/2022).

Gözler, Kemal, “Türk Anayasa Hukukunda Teamül Olabilir mi?”, <https://www.anayasa.gen.tr/teamul.htm>, (Çevrimiçi: 04/08/2022).

<https://www.lexico.com/definition/college>, (Çevrimiçi: 24/4/2020).

<https://www.lexico.com/definition/collegial>, (Çevrimiçi: 24/4/2020).

<https://www.lexico.com/definition/collect>, (Çevrimiçi: 24/4/2020).

<https://thecommonwealth.org/member-countries>, (Çevrimiçi: 30/5/2020).

<https://www.gouvernement.fr/en/how-government-works>, (Çevrimiçi: 30/5/2020).

<https://www.margaretthatcher.org/document/108236>, (Çevrimiçi: 22/9/2020).

<https://www.constituteproject.org>, (Çevrimiçi: 10/10/2020).

https://www.thedanishparliament.dk/-/media/pdf/publikationer/english/the-parliamentary-system-of-denmark_2014.ashx, (Çevrimiçi: 21/12/2020).

<https://www.government.nl/topics/parliament/relationship-between-government-and-parliament>, (Çevrimiçi: 13/2/2021).

<https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/08248.html>, (Çevrimiçi: 21/12/2021).

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/cabinet>, (Çevrimiçi: 10/4/2023).

<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/cabinet>, (Çevrimiçi: 10/4/2023).

<https://sozluk.gov.tr>, (Çevrimiçi: 11/04/2023).

<http://jurist.org/forum/2017/02/William-Ross-senate-confirmation.php>, (Çevrimiçi: 08/06/2023).

<https://www.cbo.gov/about/products/major-recurring-reports#3>, (Çevrimiçi: 31/08/2023).

<https://www.takvim.com.tr/guncel/2023/01/07/bir-itiraf-da-ali-babacandan-cumhurbaskani-karar-almadan-once-6-liderin-rizasini-alacak-onerdikleri-sistemi-yandaslari-bile-anlamadi>, (Çevrimiçi: 1/1/2024).

<https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisas-komisy onlari/Komisy onUyeleri/plan-ve-butce-komisy onu/f72877d1-b469-037b-e050-007f01005610>, (Çevrimiçi: 10/2/2024).

<https://psi203.cankaya.edu.tr/uploads/files/Erogul,%20Kanun-u%20Esasi.pdf>, (Çevrimiçi: 25/3/2024).

<https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2024/02/Democracy-Index-2023-Final-report-11-15.pdf>, (Çevrimiçi: 28/5/2024).

<https://www.tbmm.gov.tr/ihhtisas-komisy onlari/Komisy onUyeleri/plan-ve-butce-komisy onu/f72877d1-b469-037b-e050-007f01005610>, (Çevrimiçi: 29/5/2024).

Kütükoğlu, Mübahat S. “İrade-i Seniyye”, <https://islamansiklopedisi.org.tr/irade-i-seniyye>, (Çevrimiçi: 24/2/2024).

mecliste.org, “Plan ve Bütçe Komisyonu Çalışmalarını İzleme Raporu”, <https://www.mecliste.org/dosyalar/file/PLAN%20VE%20BÜTÇE%20KOMİSYON U%20ÇALIŞMALARINI%20İZLEME%20RAPORU.pdf>, (Çevrimiçi: 10/02/2024).

Milli Güvenlik Konseyi Kararı, **Türkiye Cumhuriyeti Milli Güvenlik Konseyi Yasama Görevleri İhtüzüğü**, Karar No. 1, Kabul Tarihi: 25/9/1980, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17119.pdf>, (Çevrimiçi: 25/02/2024).

Özsoy Boyunsuz, Şule, “Anayasamıza Göre Cumhurbaşkanının Dönem Sınırı”, <https://hukukdefterleri.com/anayasamiza-gore-cumhurbaskaninin-donem-siniri/>, (Çevrimiçi: 15/10/2023).

Shugart, Matthew S., “So, Peru’s system is a hybrid”,
<https://fruitsandvotes.wordpress.com/2015/03/31/so-perus-system-is-a-hybrid/>,
(Çevrimiçi: 27/2/2023).

The House Of Representatives, “Articles of Impeachment Against Donald John Trump”, **House Resolution 755**,<https://www.congress.gov/116/bills/hres755/BILLS-116hres755enr.pdf>, (Çevrimiçi: 18/11/2022).

The House Of Representatives, “Articles of Impeachment Against Donald John Trump”, **House Resolution 32**.
<https://www.congress.gov/bill/117thcongress/houserresolution/32/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22impeachment+trump%22%2C%22impeachment%22%2C%22trump%22%5D%7D&r=2&s=1>, (Çevrimiçi: 18/11/2022).

Valadés, Diego, “Cabinet Government and Latin American Neopresidentialism”,
Mexican Law Review, <http://info8.juridicas.unam.mx/cont/mlawr/4/arc/arc10.htm>,
(Çevrimiçi: 08/3/2023).

Zacks, Amy “Recalling Governors: An Overview”,
<https://governors.rutgers.edu/recalling-governors-an-overview/>, (Çevrimiçi: 18/12/2022).

Türk Anayasa Mahkemesi Kararları

AYM, E. 1968/15, K. 1968/13, K.T. 3,4,6/5/1968.

AYM, E. 1973/19, K. 1975/87, K.T. 15/4/1975.

AYM, E. 1976/34, K. 1976/52, K.T. 9/12/1976.

AYM, E. 1985/3, K. 1985/8, K.T. 18/6/1985.

AYM, E. 1991/27, K. 1991/50, K.T. 12/12/1991.

AYM, E. 2001/129, K. 2002/24, K.T. 31/1/2002.

AYM, E. 2010/49, K. 2010/87, K.T. 7/7/2010.

AYM, E. 2011/21, K. 2013/36, K.T. 28/2/2013.

AYM, E. 2016/47, K. 2018/10, K.T. 14/2/2018, § 25.

AYM, E. 2016/139, K. 2016/188, K.T. 14/12/2016.

AYM, E. 2016/150, K. 2017/179, K.T. 28/12/2017.

AYM, E. 2018/119, K. 2020/25, K.T. 11/6/2020.

AYM, E. 2018/120, K. 2023/171, K.T. 11/10/2023.

AYM, E. 2018/124, K. 2020/56, K. T. 15/10/2020.

AYM, E. 2018/125, K. 2020/4, K. T. 22/1/2020.

AYM, E. 2018/126, K. 2020/32, K.T. 25/6/2020.

AYM, E. 2018/127, K. 2021/18, K.T. 18/3/2021.

AYM, E. 2018/133, K. 2021/70, K.T. 13/10/2021.

AYM, E. 2018/134, K. 2021/13, K.T. 3/3/2021.

AYM, E. 2019/31, K.2020/5, 23/1/2020.

AYM, E. 2019/71, K. 2020/82, K.T. 30/12/2020.

AYM, E. 2019/78, K. 2020/6, K.T. 23/1/2020.

AYM, E. 2019/111, K. 2023/63, K.T. 05/04/2023.

AYM, E. 2020/8, K. 2021/25, K.T. 31/3/2021.

AYM, E. 2021/88, K. 2021/105, K. T. 30/12/2021.

AYM, E. 2022/98, K. 2022/157, K.T. 13/12/2022.

ABD Yüksek Mahkemesi Kararları

B. Altman & Co. v. United States, 224 U.S. (1912).

Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 602 (1935).

Morrison v. Olson, 487 U.S. 654 (1988).

United States v. Curtiss-Wright Export Corp., 299 U.S. 304, 319 (1936).

United States v. Pink, 315 U.S. 203 (1942).

United States v. Nixon 418 U.S. 683 (1974).

Medellín v. Texas, 552 U.S. 491 (2008).

Myers v. United States, 272 U.S. 52 (1925).

Trump v. Vance, 591 U.S. ____ (2020)

Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579 (1952).

Wayman v. Southard, 23 U.S. 44 (1825).

Wiener v. United States, 357 U.S. 349 (1958).

Wilson v. Girard, 354 U.S. 524 (1957).

ÖZGEÇMİŞ

Murat Has, 2008 yılında Erzurum Merkez Anadolu Lisesi’nden, 2013 yılında Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nden mezun olmuştur. 2015 yılında Atatürk Üniversite Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde başlamış olduğu yüksek lisans eğitimini 2017 yılında “*Türkiye’de Siyasetin Finansmanının Hukuki Çerçevesi*” teziyle tamamlamış ve aynı yıl İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde doktora eğitimine başlamıştır. Mezun olduktan sonra yaklaşık üç yıl avukat mesleğini sürdürmüş olan Has, daha sonra Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi’nde araştırma görevlisi olarak çalışmaya başlamış ve halen daha bu üniversitede görevini sürdürmektedir.