



T.C.

Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans

**KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA
CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ**

Zülfü YALÇIN
14904002

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Hüseyin Murat IŞIK

Diyarbakır 2018

T.C.

Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans

**KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA
CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ**

Zülfü YALÇIN
14904002

Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Hüseyin Murat IŞIK

Diyarbakır 2018

TAAHHÜTNAME
SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Dicle Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu, her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve tez yazım kılavuzuna uygun olarak hazırladığımı taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım. Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

26/10/2018

Zülfü YALÇIN

KABUL VE ONAY

Zülfü YALÇIN tarafından hazırlanan “Karşılaştırmalı Hukukta Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” adındaki çalışma, 26/10/2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalı **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Dr. Öğretim Üyesi Emine KARACAOĞLU (Başkan)

Dr. Öğretim Üyesi Necat AZARKAN (Üye)

Dr. Öğretim Üyesi Hüseyin Murat IŞIK (Danışman)

ÖN SÖZ

Bu çalışmada, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile değişiklik sonrası birlikte yapılacak ilk cumhurbaşkanlığı ve TBMM seçimleri sonrası yürürlüğe girecek cumhurbaşkanlığı kararnamesini incelenmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 6771 sayılı Kanun ile yürütme organına tanınan önemli bir yetkidir.

Tez çalışmasının planlanmasından itibaren araştırılmasında, yürütülmesinde ve bilimsel temeller ışığında bu çalışmanın ortaya çıkmasında büyük emek sahibi olan, engin bilgi ve tecrübelerinden yararlanma imkânı bulduğum sayın hocam Dr. Öğr. Üyesi Hüseyin Murat IŞIK'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Zülfü YALÇIN
Diyarbakır 2018

ÖZET

Türkiye’de anayasal organlar arasındaki ilişkiler ve dengeler ile hükümet sistemi konuları sürekli tartışma konusu olan konulardan olmuştur. Bu tartışmalarda 2017 Anayasa değişiklikleri ile yeni bir boyuta geçilmiştir.

2017 Anayasa değişiklikleri ile sadece hükümet sistemine ilişkin değişiklikler yer almamakta, aynı zamanda yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisine ilişkin düzenlemelere de yer verilmektedir. Bu düzenlemelerden biri de, içeriği itibariyle anayasa hukukumuz açısından yeni bir kavram olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesidir.

Bu çalışmada amaçlanan, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, dünyadaki farklı hükümet sistemlerinde yürütme organının sahip olduğu benzer nitelikteki düzenleme yetkisi ile karşılaştırılmasıdır. Bu amaçla ilk olarak hükümet sistemleri ile kuvvetler ayrılığı kavramlarına değinilecektir. Ardından ABD ve Arjantin başkanlık hükümeti sistemleri ile Fransa yarı başkanlık sisteminde yürütme organlarının benzer düzenleme yetkilerinin olup olmadığı, varsa bunların sınırları ve anayasal organlar arası ilişkilere etkisi irdelenecek ve buna ilişkin değerlendirme yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler

Kararname, Başkanlık Kararnamesi, Yürütme Emri, Kararname, Başkanlık Sistemi, Kuvvetler Ayrılığı, Parlamenter Sistem

ABSTRACT

Relations and balances between constitutional branches with government systems have always been the issues which are the subject of continuous debate, have been one of. With the constitutional amendments of 2017, ongoing debates formed a new dimension.

The constitutional amendments of 2017 does not have only some changes about government system, but also some regulations that give executive branch to make regulatory processes. One of these regulations is presidential decree, which is a new term on our constitutional law by meaning.

The aim of this study is to compare presidential decree with some other forms of power to make regulatory processes in different government systems. For this purpose, government systems and separation of powers will be discussed first. After that, presidential systems in the USA and Argentina and semi presidential in France system will be examined to see whether there is a power to make regulatory process or not, and if there is, what is the limit and impacts on other constitutional branches. At the end, difference between those will be discussed.

Keywords

Decree, Ordinance, Presidential Decree, Executive Order, Presidential System, Separation of Powers, Parliamentary System

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖN SÖZ.....	I
ÖZET.....	II
ABSTRACT	III
İÇİNDEKİLER	IV
TABLO LİSTESİ	VII
KISALTMALAR	VIII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1.1. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ.....	4
1.1.1 Genel Olarak	4
1.1.2. Kökeni ve Tarihsel Süreci	4
1.2. KUVVETLER AYRILIĞI VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	6
1.3. HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	7
1.3.1. Kuvvetler Birliği Sistemleri	8
1.3.1.1. Kuvvetlerin Yasamada Birleşmesi	8
1.3.1.2. Kuvvetlerin Yürütmede Birleşmesi.....	9
1.3.2. Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri	10
1.3.2.1. Sert Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri	10
1.3.2.2. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri.....	12
1.3.2.3. Yarı Başkanlık Sistemi.....	13

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DEKİ HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ

2.1. TÜRKİYE'DEKİ HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE SON DEĞİŞİKLİKLER İLE OLUŞAN DURUM	15
2.1.1. 1876 Kanun-i Esasi Dönemi	15
2.1.2. 1921 Anayasası Dönemi	17
2.1.3. 1924 Anayasası Dönemi	18
2.1.4. 1961 Anayasası Dönemi	20
2.1.5. 1982 Anayasası Dönemi	22
2.1.5.1. 5678 Sayılı Kanun Sonrası Hükümet Sistemi ve Cumhurbaşkanının Yetkileri	25
2.1.5.2. 6771 Sayılı Kanun Sonrası Hükümet Sistemi	26
2.2. YASAMA ORGANI.....	30
2.3. YARGI ORGANI.....	32
2.4.YÜRÜTME, CUMHURBAŞKANI VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ.....	34
2.4.1. Yürütme Organı ve Cumhurbaşkanı	34
2.4.2. Cumhurbaşkanının Yetkileri	36
2.4.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.....	38
2.4.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Denetimi.....	46
2.4.5. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Yasama ve Yargı İlişkileri Üzerindeki Etkileri	56
2.4.5.1. Yürütme-Yargı İlişkisi Üzerine.....	57
2.4.5.2. Yürütme-Yasama İlişkileri Üzerine Etkisi.....	59
2.4.6. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri.....	61
2.4.7. 6771 Sayılı Kanun Öncesi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.....	64

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

FARKLI HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE DEVLET BAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

3.1. ABD BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	67
3.1.1.Yasama Organı.....	70

3.1.2.Yargı Organı.....	72
3.1.3. Yürütme Organı ve Başkanlık Kararnamesi	74
3.1.3.1. Başkan	74
3.1.3.2. Yetkileri.....	75
3.1.3.3. Başkanlık Kararnamesi	77
3.1.3.3.1. Başkanlık Kararnamesinin Denetimi	82
3.1.3.3.2. Başkanlık Kararnamesinin, Yürütmenin Yasama ve Yargı ile İlişkileri Üzerindeki Etkileri	85
3.2. FRANSA YARI BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİ	95
3.2.1.Yasama Organı.....	97
3.2.2.Yargı Organı.....	98
3.2.3.Yürütme Organı ve Cumhurbaşkanının Kararname Yetkisi	100
3.2.3.1. Cumhurbaşkanı	103
3.2.3.2 Cumhurbaşkanı'nın Yetkileri.....	104
3.2.3.3.Cumhurbaşkanının Kararname Yetkisi	106
3.2.3.3.1. Kararnamelerin Denetimi.....	108
3.2.3.3.2. Kararnamelerin Yasama, Yürütme ve Yargı Organları İlişkileri Üzerine Etkisi	110
3.3. ARJANTİN BAŞKANLIK SİSTEMİ	112
3.3.1.Yasama	114
3.3.2.Yargı.....	115
3.3.3.Yürütme, Başkan ve Başkan'ın Kararname Çıkarma Yetkisi.....	117
3.3.3.1. Başkanın Yetkileri.....	119
3.3.3.2. Başkanın “Kararname” Çıkarabilme Yetkisi	121
3.3.3.3. Zorunluluk ve Aciliyet Kararnamelerinin Denetimi	125
3.3.3.4. Zorunluluk ve Aciliyet Kararnamesinin Yürütmenin Yasama ve Yargı İlişkiler Üzerine Etkisi	128

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KARARNAME UYGULAMALARININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ

SONUÇ.....	139
KAYNAKÇA	146

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1. ABD Başkanlık Sisteminde Başkanların Görevde Kalma Süreleri ve Yayımladıkları Ortalama Kararnameler.....	78
Tablo 2. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, başkanlık kararnamesi (executive order), kararname (ordonance) ve zorunluluk ve aciliyet kararnamesinin karşılaştırılması (Decreto de necesidad y urgencia).	138

KISALTMALAR

ABA	American Bar Association
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AYM	Anayasa Mahkemesi
bkz	Bakınız
C.	Cilt
D.	Dergisi
ed.	Editör
İÜHFM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KÜ	Kırıkkale Üniversitesi
m.	Madde
MBK	Milli Birlik Komitesi
MÜHF-HAD	Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuki Araştırmalar Dergisi
s.	Sayfa
s.K.	Sayı Kanun
S.	Sayı
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
Vol.	Volume
yay.	Yayımları
yy.	Yüzyıl
YSK	Yüksek Seçim Kurulu

GİRİŞ

Kuvvetler ayrılığı, devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının birbirinden farklı organlara verilmesini ifade etmektedir. Kuvvetlerin farklı organlara verilmesi ile amaçlanan ise temel hak ve özgürlüklerin daha iyi korunması için bu fonksiyonların tek elde toplanmasını engellemek, bunların birbirini dengelemesini ve denetlemesini sağlamaktır. Hükümet sistemleri de, yasama ve yürütme organları arasındaki ikili ilişkiye, bu iki organın birbirlerini etkileme şekillerine göre ayrılmakta, tasnifte yargı organı hesaba katılmamaktadır.

Birbirinden farklı organlara farklı yetkilerin verilmesi, yetkilerin tek elde toplanarak kötüye kullanılmasını engellemek için en önemli araçlardan biridir. Yetkilerin farklı organlara verilmesinin yanında bir o kadar da önemli olan bu kuvvetlerin birbirlerini denetleyebilmesi, birbirlerini frenleyebilmeleridir. Yetkilerin dağıtılmasının yanında bunun denetlenmemesi, kuvvetlerin ayrılığının pratikte bir anlam ifade etmemesi anlamına gelmektedir.

Kuvvetlerin ayrılığında ve hükümet sistemlerinin tasnifinde dikkate alınan organlardan biri yürütme organıdır. Türkiye’de 2017 yılında 6771 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişiklikleri ile yasama, yürütme ve yargı ile ilgili önemli değişiklikler getirilmiştir. Yürütme organı, 6771 sayılı Kanun öncesi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu olarak ikili yapıda iken 6771 sayılı Kanun ile yürütme yetkisi tek kişiye verilmiştir. Yürütmenin tekçi bir yapıya kavuşturulmasının yanında yürütmeye önemli yetkiler verilmiş, düzenleyici norm yapma yetkisi genişletilerek cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi içerik olarak hukukumuzda yeni bir kavram yerini almıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürütmeye geniş yetkiler verdiği, yürütmenin kararname yolu ile ülkeyi yöneteceği yönünde eleştiriler yapılmıştır. Bu çalışmanın amacı 6771 sayılı Kanun ile Anayasa Hukukumuzda dâhil olan

cumhurbaşkanlığı kararnamesini kuvvetler ayrılığı ve hükümet sistemleri açısından değerlendirmek, bu yetkinin diğer organlar ile ilişkilere etkisini araştırmaktır. Bunu yaparken aynı zamanda başka ülkelerde benzer nitelikte yetkiler olup olmadığı, varsa bunların anayasal sınırlarını incelemeye çalışılmıştır. Çalışmada yürütme organına verilen kararname çıkarma yetkisinin ne gibi sonuçları olduğu, olacağı sorularına yanıt bulunmaya çalışılacaktır.

Bu çalışma giriş, üç bölüm ile değerlendirme ve sonuç bölümünden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde kuvvetler ayrılığı ve hükümet sistemleri konusuna değinilmiş, kuvvetler ayrılığı teorisinin ne olduğu ve tarihsel gelişimi açıklanmaya çalışılmıştır. Devamında kuvvetler ayrılığı teorisi ile hükümet sistemleri arasındaki ilişkinin olup olmadığına değinilmiş ve hükümet sistemleri kısaca açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de hükümet sisteminin ne olduğu açıklanmaya çalışılmıştır. Bu yapılmadan önce Kanun-i Esasi’den itibaren Türkiye’de uygulanan hükümet sistemlerinin hangileri olduğuna değinilmiş ve Anayasada 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler sonucu oluşan hükümet sistemi ve buna ilişkin değerlendirmelere yer verilmiştir. Devamında yasama, yürütme ve yargı organlarına değinildikten sonra içerik itibariyle Anayasamızda yeni bir norm olan ve 6771 sayılı Kanun ile Anayasa hukukumuzda dâhil olan cumhurbaşkanlığı kararnamesi ele alınmış, kararnamenin kapsamı, denetimi, normlar hiyerarşisindeki yeri gibi unsurları irdelenmiş ve ikinci bölümün sonunda 6771 sayılı Kanun öncesi Anayasada yer alan cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi ile değişiklik sonrası cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi incelenmiştir.

İkinci bölümün devamında başka ülkelerde devlet başkanlarının cumhurbaşkanlığı kararnamesi benzeri düzenleme yetkisine sahip olup olmadığı araştırılmıştır. Bu amaçla üçüncü bölümde söz konusu ülkelerin neden tercih edildiği belirtildikten sonra ilk olarak ABD başkanlık sistemi, devamında Fransa yarı başkanlık sistemi ve son olarak da Arjantin başkanlık sistemi incelenmiştir. Her üç ülke için de ilk olarak hükümet sistemine, ikinci olarak yasama, yürütme ve yargı organlarına, üçüncü olarak da devlet başkanlarının cumhurbaşkanlığı kararnamesi

benzeri yetkileri olup olmadığı, bunun sınırları, anayasal çerçeveleri, denetimi ve diğer anayasal organlar ile ilişkilerdeki etkilerine değinilmiştir. Çalışmanın son bölümü olan dördüncü bölümde her dört ülkede yer alan kararname ya da benzeri yetkilerin karşılaştırılması yapılmış, sonuç tablo olarak sunulmaya çalışılmıştır. Çalışmanı son kısmında da 6771 sayılı Kanun ile Anayasamıza dâhil edilen cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin değerlendirmeler, eleştiriler, zayıf ve güçlü yanları belirtmeye ve buradan bir sonuca varmaya çalışılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1.1. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ

1.1.1 Genel Olarak

Anayasa hukukunun temellerinden biri şüphesiz kuvvetler ayrılığı (separation of powers; separation des pouvoirs) teorisidir.¹ Kuvvetler ayrılığı, devlet iktidarının hukukî anlamdaki işlevlerinin, aralarında işbirliği bulunan değişik organlar tarafından yerine getirilmesi², yasama, yürütme ve yargı olarak tanımlanan kuvvetlerin değişik yollardan göreve gelen ve aralarında fren ve denge mekanizması olan farklı organlara verilmesi şeklinde tanımlanır.³ Diğer bir ifadeyle yasama, yürütme ve yargı işlevinin birbirine karşı bağımsız organlar tarafından yürütülmesidir.⁴

1.1.2. Kökeni ve Tarihsel Süreci

Kuvvetler ayrılığı teorisi, genel olarak Montesquieu ile özdeşleştirilmekte ise de devlet fonksiyonlarının birbirinden ayrılması gerektiği düşüncesi zamanla gelişmiş ve ilerlemiş bir düşüncedir. Kuvvetlerin farklı organlara verilmesi gerektiğini düşünen Aristo'ya göre, en ılımlı hükümet her kuvvetin ayrı bir organa verilmesi ile gerçekleşebilir.⁵ Ancak modern anlamda teorileştiren Montesquieu ise de bu ilkeyi ilk olarak dile getiren kişi John Locke olmuştur. Locke'a göre devlet yönetiminde “yasama kuvveti”, yapılan yasaları “yürütme kuvveti” ve bunlardan ayrı

¹ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınları, 24. Baskı, Bursa, 2015, s.73.

² Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 2000, s. 171

³ Mümtaz Soysal, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, 5. Baskı, İstanbul, 1990, s. 47

⁴ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 17. Bası, Ankara, 2014, s. 469

⁵ Atilla, **Anayasa Hukuku Genel İlkeler**, 3. Bası, Ankara, 2009, Turhan Kitabevi, s. 125.

olarak güvenlik ve dışişleri ile yükümlü “federatif kuvvet” bulunmaktadır.⁶ Locke’a göre kanunu yapan aynı zamanda bunu uygulayan ise kendisini yaptığı kanunların uygulanması dışında görebilecektir. Kanunu uygulayan aynı zamanda kanunu yapan ise o zaman toplumun kalan kısmından kendisini ayrı ve avantajlı bir konumda tanımlayacaktır. Locke’a göre insan doğası, güce sahip olma ve onu bırakmama konusunda büyük zafiyet içindedir. Locke, yasama ve yürütmeden bahsetmesine yargının ayrı bir kuvvet olduğunu düşünmemiş, yasamaya bağımlı bir faaliyet olarak kabul etmiştir.⁷

Montesquieu’ya göre devletin, geçici veya sürekli kanunlar yapma anlamında yasama kuvveti, devletin yönetim alanındaki işlerine ilişkin karar alan yürütme kuvveti ve özel uyuşmazlıkların çözülmesi ile suçluların cezalandırılması anlamında yargılama kuvveti bulunmaktadır.⁸ Montesquieu bu ayrımı, “*De l’esprit des lois*” (Kanunların Ruhu) adlı eserinde dile getirmektedir. Montesquieu’ya göre her devlette yasama kuvveti, devletler hukukuna bağlı olan şeyleri yürütme kuvveti ve medeni hukuka bağlı olan şeyleri yürütme kuvveti olmak üzere üç çeşit kuvvet vardır. Yürütmenin bir monarkın elinde olmasını savunan Montesquieu’ya göre hükümet, bir kişinin elinde birçok kişiye olduğundan daha iyi idare edilir. Yasama kuvvetinin ise bir kişi yerine birden çok kişinin elinde olması gerekmektedir. Düşünüre göre, yargı gücü, ne belirli bir zümrenin ne de belirli bir mesleğin elinde olmalıdır. Mahkemelerde halktan seçilmiş kimseler de bulunmalıdır. Montesquieu’ye göre yasama, yürütme ve yargı sınırlı güçlerdir. Bu üç kuvvet, kendi görevlerinin dışına çıkarlarsa, yani yasama kendi koyduğu kuralları yürütürse, yürütme ise yürüttüğü kuralları kendi koyarsa, yargı ise “kanun koyucunun ağzı” olmakla yetinmeyip kendisi yorum yoluyla yeni kurallar koymaya kalkarsa, o sistemde hürriyet ortadan kalkar. Montesquieu’nun, yargı kuvvetini kanun koyucunun ağzı olarak nitelendirmesinin sebebi, yargı kuvvetinin, yasamanın çıkardığı kanunları

⁶ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 74

⁷ Teziç, **Anayasa Hukuku**, 471-472

⁸ Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, Çeviren: Berna Günen, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2017, s. 198

uygulamaktan ibarettir. Bu nedenle yargının, mahiyeti gereği sınırlı bir kuvvet olduğunu belirtmektedir.⁹

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, 17. ve 18. yy'da yaşanan gelişmelere paralel olarak gelişmiştir. Kuvvetler ayrılığı prensibi Fransa'da ihtilalcılar tarafından bir siyasi dogma olarak kabul edilmiştir.¹⁰ Bu kabul, Fransa'da daha sonra yaşanan gelişmeler sonucu ortaya çıkan metinlerde etkisini ortaya çıkmıştır. Bunun en kesin ifadesi 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi'nin 16. maddesinde bulunmaktadır. 16. maddeye göre; Bir toplumda hakların teminatı sağlanmamış ve kuvvetlerin ayrılması gerçekleştirilmemiş ise o toplumun anayasası yoktur.¹¹

Devletin hukuki anlamdaki işlevlerinden kastedilen de, devletin yasama, yürütme ve yargı organlarıdır. Kuvvetler ayrılığı teorisine göre, devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları birbirinden farklı üç organa verilmelidir. Burada amaçlanan, hem farklı organların birbirini denetlemesini sağlamak, hem de bu üç fonksiyonun tek elde toplanmasına engel olunarak yurttaşların temel hak ve özgürlüklerinin daha iyi korunmasını sağlamaktır. Bu doğrultuda yasama, yargı ve yürütme yetkisini ayrı ayrı olarak kullanan organlar birbirini denetler ve böylece devletin yurttaşlar üzerindeki baskısı engellenir ve iktidarın yetkilerini kötüye kullanması engellenerek yurttaşın temel hak ve özgürlükleri korunur. Üçü de sınırlı kuvvetlerden olan yasama kendi kurallarını yürütürse, yürütme yürüttüğü kuralları kendi koyarsa, yargı da kendisi yorum yoluyla yeni kurallar koymaya kalkarsa o sistemde hürriyet ortadan kalkar.¹²

1.2. KUVVETLER AYRILIĞI VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Devlet, "toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasal bakımdan örgütlenmiş millet veya milletler topluluğunun oluşturduğu tüzel kişilik"¹³ olarak tanımlanmaktadır. Her

⁹ Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, s. 199-211

¹⁰ Burhan Kuzu, "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi", **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı 2, Bahar 1996, s. 29

¹¹ Maksut Mumcuoğlu, "Hukuk Devletinde Bağımsız Yargının Yeri ve Bağımsız Yargının Türkiye'de Gelişimi", **Ankara Barosu Dergisi**, S: 2, s. 265.

¹² Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 75

¹³ Türk Dil Kurumu, Devlet, Erişim: 04.03.2018, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5b19930ae93f39.70248680

tüzel kişilik gibi, devlet de organları vasıtasıyla yönetilmektedir. Devletin organları da, temelde devletin kamusal hizmetleri yerine getirirken toplumun gereksinimlerine göre şekillenmektedir. Devletin kamusal hizmetleri yerine getiren organlarının kuruluşu, işleyişi, karşılıklı ilişkileri, benimsenen hükümet sistemine işaret etmektedir.¹⁴

Modern anlamda, devletin fonksiyonlarını yerine getiren organların aralarındaki ilişkilerin niteliği, organların birbiriyle etkileşimleri, o devletin benimsediği hükümet sistemini ifade etmektedir.

Yasama organı, devletin ülkesinde uygulanacak olan yasaların çıkarıldığı organı ifade eder. Yürütme organı, yasama organı tarafından çıkarılan yasaların uygulanması fonksiyonunu yerine getiren organdır. Yargı ise, yasama organı tarafından çıkarılan yasaların uygulanması neticesinde çıkan uyuşmazlıkların çözülmesi işlevini gören organdır. Devletin “yasama”, “yürütme” ve “yargı” kuvvetlerinin birbirinden bağımsız olarak kurulan üç ayrı organa verilmesini savunan kuvvetler ayrılığı teorisinin amacı, iktidarın kullanılmasını farklı organlar arasında bölüştürerek, devletin baskısına karşı vatandaşın hak ve özgürlüklerini korumaktır.¹⁵ Böylece farklı yetkilere sahip olan organlar, birbirini sınırlayacak, denetleyecek ve iktidarın kötüye kullanılmasını önleyerek vatandaşın temel hak ve özgürlüklerini koruyacaktır. Bu nedenle hükümet sistemlerinin ayırt edici özellikleri, kuvvetler ayrılığını ne ölçüde sağlayabildikleri, başka bir ifadeyle, yasama, yürütme ve yargı organlarının yerine getireceği fonksiyonların tek elde toplanıp toplanmadığına göre belirli olmaktadır.

1.3. HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Bir önceki bölümde, hükümet sistemlerinden kast edilenin, yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki ilişkiler, bu organların birbiriyle olan etkileşim biçimi olduğunu belirtmiştik. Ancak belirtmek gerekir ki, hükümet sistemleri tasnifinde

¹⁴ Şükrü Karatepe, “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S: 51, s. 223

¹⁵ Karatepe, “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, s. 223

yargı organı hesaba katılmamakta, yasama ve yürütme arasındaki ilişki esas alınmaktadır.¹⁶

Hükümet sistemlerindeki tasnif, ilk önce kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kuvvetler birliği sistemleri de kendi içinde kuvvetlerin yasamada birleştiği sistemler ve kuvvetlerin yürütmeye birleştiği sistemler olarak ikiye ayrılmaktadır. Kuvvetler ayrılığı sistemleri de kendi içinde sert kuvvetler ayrılığı ve yumuşak kuvvetler ayrılığı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

1.3.1. Kuvvetler Birliği Sistemleri

Kuvvetler birliği sistemleri, yasama ve yürütme kuvvetlerinin aynı erkte birleştiği sistemlerdir. Bu birleşme ya yasama organında olmakta, ya da yürütme organında olmaktadır.

1.3.1.1. Kuvvetlerin Yasamada Birleşmesi

Bu hükümet sisteminde, yasama ve yürütme kuvveti yasama organında birleşmektedir. Bu sistemlere *meclis hükümeti sistemi* ya da *konvansiyonel sistem* denmektedir. Yani yasama fonksiyonunu yerine getiren organ ile yasamanın koyduğu kuralları yürüten yürütme organı aynı organdır. Günümüzde yaygın olarak görülen bir sistem değildir.

Bu sistemin uygulanma örnekleri, 1921 Anayasası döneminde Türkiye ve günümüz İsviçre'sidir.¹⁷ Bu sistemde yürütme organı ayrı bir organ olarak kabul edilmez.¹⁸ Yürütme organı yasama organına öylesine bağlıdır ki, yasamanın izni olmadan yürütme organının istifa yetkisi yoktur. Bu sistemde yürütme organı adeta yasama organının aldığı kararların sadece uygulayıcısı durumundadır.

Bu hükümet sisteminin teorik kökeni, J. J. Rousseau'ya dayanır. Rousseau'nun egemenliğin tekliği ve bölünmezliği teorisine göre, egemenliğin tek ve bölünmezdir ve madem tek ve bölünmez ise o halde tek ve bölünmemiş bir şekilde

¹⁶ Mustafa Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Orion Kitabevi, 6. Baskı, Ankara, 2011, s. 16

¹⁷ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 481

¹⁸ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, 10. Bası, Ankara, 2002, s.38.

temsil edilmelidir.¹⁹ Bu hükümet sisteminde her ne kadar yargı organına değinilmese de yargının da egemenliğin bölünmezliği ilkesi gereğince yasamaya tabi olduğu ifade edilmektedir.²⁰

Bu sistemin başlıca özellikleri şunlardır:

1. Yasama ve yürütme yetkisi mecliste toplanmaktadır. Yani yasama hem kanun çıkarmakta hem de çıkardığı kanunları kendisi uygulamaktadır. Ayrıca yasama organı tek meclislidir.²¹

2. Yürütme yetkisi, meclisten seçilen bir grup tarafından kullanılır. Bu gruba, “heyet”, “komite”, “icra heyeti” gibi isimler verilmiştir. Yürütmede görev alan kişiler, yasama organı tarafından seçilir ve yasama tarafından istenildiği vakit görevden alınabilir. Yasama tarafından yürütmeye emir ve talimat da verebilir.²²

3. Bu hükümet sisteminde yürütme organı ne kendini ne de yasama organını feshedemez. Ancak yasama organı hem kendini fesh edebilir hem de dilediği vakit yürütmenin görevine son verebilir.²³

4. Bu sistemde, başbakanlık, kolektif sorumluluk gibi parlamenter hükümet sistemlerinde karşılaşılan özellikler yoktur. Bu hükümet sisteminin mantığında devlet başkanının varlığına gerek yoktur.²⁴

5. Yasama organı tek meclislidir.²⁵

1.3.1.2. Kuvvetlerin Yürütmede Birleşmesi

Bu hükümet sistemlerinde, yasama ve yürütme yetkisi, yürütme organının elinde toplanmıştır. Yani yasaları yürüten organ olan yürütme organı, aynı zamanda yürüttüğü yasaları kendisi koymaktadır. Bu sistemde yetkiler, tek bir kişide ya da bir zümrenin elinde toplanabilmektedir. “Mutlak monarşi”, yasama ve yürütmenin tek

¹⁹ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, s.78.

²⁰ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, s. 80.

²¹ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, s. 78

²² Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, s.79-80

²³ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 480

²⁴ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 480

²⁵ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, s. 78

elde toplandığı bir hükümet sistemi iken, yasama ve yürütmenin bir kişi ya da zümrede birleştiği sistem ise “diktatörlük” rejimidir. Yasama ve yürütmenin tek elde toplanması birinin ortadan kalkmasını zorunlu kılmamaktadır. Diktatörlük rejimlerinde halkoylamasına başvurulabileceği gibi seçimle iktidara gelme de görülebilmektedir. Diktatörlük rejimine Hitler dönemi Almanya, Mussolini dönemi İtalya ile Napoleon dönemi Fransa örnek gösterilebilir.²⁶

1.3.2. Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri

Kuvvetler ayrılığı sistemleri, yasama ve yürütme organlarının ayrı organlara verildiği hükümet sistemleridir. Kendi içinde sert kuvvetler ayrılığı sistemi ve yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığı sistemi “Başkanlık” sistemi olarak adlandırılmaktadır. Yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi ise “Parlamenter Sistem”dir. Sert ve yumuşak şeklinde bir ayrıma gidilmesinin nedeni, yasama ve yürütme arasında bulunan birbirini etkileme şekilleri kast edilmektedir.

1.3.2.1. Sert Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri

Bu sistem, genellikle “başkanlık” sistemi olarak adlandırılmaktadır. Sistemin doğduğu ve geliştiği ülke, ABD’dir.²⁷ Bu sisteme “başkanlık rejimi”, “başkanlık demokrasisi”, başkanlık hükümeti” veya kısaca “prezidansiyalizm” dendiği de olur.²⁸ Bu hükümet sisteminde, yasama ve yürütme organı ayrı ayrı olarak seçilmekte, seçildikten sonra da birbirlerinin varlıklarına son verememektedirler. Temsile dayalı olan bu hükümet sisteminde kuvvetler birbirini kontrol etmekle birlikte yürütme organı ön plandadır. Yürütme organının başı olan başkan, doğrudan doğruya halk tarafından seçilir ve sembolik olmayan, önemli yetkilere sahiptir.²⁹

Giovanni Sartori’ye göre başkanlık sisteminin en önemli kriteri, devlet başkanının belirli bir süre için doğrudan ya da dolaylı olarak halk tarafından

²⁶ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 477-478

²⁷ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s.34.

²⁸ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s.82.

²⁹ Burhan Kuzu, **Her Yönü İle Başkanlık Sistemi Yeni Sistem Cumhurbaşkanlığı Modelimiz**, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul, Şubat 2017, s. 21-22

seçilmesi, yürütme organı yani başkanın parlamentonun onayıyla atanmaması ve düşürülememesi, başkanla kabine arasında bir tür ikili otorite bulunmamasıdır.³⁰

Başkanlık sisteminde, yasama organı yürütme organının varlığına son veremediği gibi, yürütme organı da yasama organının varlığına son verememektedir. Ancak bu durum yasama ve yürütme organlarının birbirlerini hiçbir şekilde etkileyemeyeceği anlamına gelmemektedir. Nitekim bu sistemde yasama organına yürütmeyi etkileyebileceği bir takım yetkiler verildiği gibi, yürütme organına da yasama organını etkileyebileceği birtakım yetkiler verilmiştir. Başkanın yasama organına karşı, mesaj yollama, tüzük ve yönetmelik yapma, veto yetkisini kullanma gibi yetkileri kullanmasına karşın; yasama organının bütçeyi kabul etmesi, bakanların ve yüksek derecedeki kamu görevlilerinin atamalarını onaylama gibi yetkilere sahip olması sayesinde hem yürütme organı hem de yasama organı kontrollü bir şekilde hareket etmek zorundadır.³¹ Bu şekilde organlar, birbirlerini anayasal sınırlar içinde kalma konusunda denetleme imkânına sahip olmaktadır. Yasama ve yürütmenin birbirini etkileyebilecek araçlara sahip olmasından dolayı bu sisteme, “frenler ve dengeler (checks and balances) sistemi” denilmektedir.³²

Bu sistemin başlıca özellikleri şunlardır:

1. Yürütme organı tek kişilik olup “başkan” şeklinde adlandırılmaktadır. Aynı zamanda yürütme organı halk tarafından seçilmekte ve yasamanın güvenine dayanmamaktadır.³³

2. Yasama organı ve yürütme organı birbirinin varlığına son veremez. Yasama, sadece cezai sorumluluk (impeachment) ile başkanı görevden alabilir. Başkan, yasama faaliyetine katılamaz, yasama da yürütmenin faaliyetine karışamaz.³⁴

³⁰ Serap Yazıcı, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2011, s.19-20

³¹ Hasan Tunç, Bülent Yavuz, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, **TBB Dergisi**, S: 81, s. 21

³² Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 87

³³ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 83

³⁴ Teziç, **Anayasa Hukuku**, 512-513

3. Yasama ile yürütme arasında, başkanın mesaj yollaması, tüzük ve yönetmelik yapması, veto yetkisi kullanması ile yasamanın bütçeyi kabul etmesi, bakanların ve yüksek derecedeki kamu görevlilerinin atamalarını onaylaması gibi etkileşim araçları bulunmaktadır.

1.3.2.2. Yumuşak Kuvvetler Ayrılığı Sistemleri

Yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi, parlamenter sistem olarak adlandırılmaktadır. Bu hükümet sisteminde de her ne kadar başkanlık sisteminde olduğu gibi yasama ve yürütme organları birbirinden ayrılmışsa da bu ayrımın mutlak olduğu söylenemez, kuvvetlerin işbirliği söz konusudur.³⁵ Bu nedenle bu hükümet sistemine “yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi” adı verilmiştir.

Günümüzde demokratik rejimle yönetilen ülkelerin büyük bir bölümü parlamenter sistemle yönetilmektedir. Bu sisteme örnek olarak, başta İngiltere olmak üzere, Almanya, İtalya, İspanya, Belçika, Hollanda, Danimarka, Lüksemburg, İsveç, Norveç ve Yunanistan gibi ülkeler sayılabilir. Avrupa’nın neredeyse tamamı bu hükümet modelini uygulamaktadır.³⁶

Parlamenter hükümet sisteminde, yasama ve yürütme organları birbirinin karşılıklı olarak etkileyebilmektedir. Bu sistemde, yasama ve yürütme yetkileri kural olarak iki ayrı organa verilmiştir. Ancak sistemin sağlıklı ve verimli bir şekilde işlemesi kuvvetlerin birbiriyle işbirliği ve dayanışmasına bağlıdır.³⁷ Parlamenter sistemin, organlara arasındaki işbirliği, birbirlerine bağımlı olmaları ve karşılıklı etkileme yolları ile gerçekleştiği için, kuvvetler arasındaki ilişkileri kolaylaştıran ve arttıran bir özellik taşıdığı ifade edilmektedir.³⁸

Yürütme organının ikili yapıda olduğu bu hükümet sisteminde, bir yanda devlet başkanı diğer yanda ise bakanlar kurulu yer alır. Devlet başkanı yasama organına karşı sorumsuz iken, yürütme organının diğer kanadında yer alan bakanlar

³⁵ Mehmet Emin Akgül, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2010/4, s. 92

³⁶ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 91.

³⁷ Özer, **Anayasa Hukuku Genel İlkeler**, s. 242

³⁸ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 483

kurulu ise yasama organına karşı sorumludur. Yürütme organının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmediği bu hükümet sisteminde bakanlar kurulu yasama organına karşı gerek tek tek gerekse de kolektif olarak sorumludur ve yasama organının güvensizlik oyu vermesi halinde kabine düşer.³⁹

Parlamente sistemin başlıca özellikleri şunlardır:

1. Yürütme, iki başlı bir yapı durumundadır. Bir tarafta yasama organına karşı sorumsuz olan cumhurbaşkanı ile diğer tarafta yasama organına karşı kolektif ve bireysel olarak sorumluluğu bulunan bakanlar kurulu bulunmaktadır. Bakanlar kuruluna, kabine veya hükümet adı verilmektedir.⁴⁰

2. Parlamente hükümet sisteminde yasama organı halk tarafından seçimle göreve gelirken, yürütme organı ise genellikle yasama organı tarafından belirlenmektedir.⁴¹

3. Ayrıca parlamente sistemde yasama organı, yürütme organının görevine son verebilmektedir. Yürütme de yasama organını fesih yetkisine sahiptir.⁴²

1.3.2.3. Yarı Başkanlık Sistemi

Yarı başkanlık hükümet sistemi de kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemidir. Ancak bu hükümet sisteminde, hem başkanlık sistemine has birtakım özellikler görülmekte hem de parlamente sisteme has birtakım özelliklere rastlanmaktadır. Bu açıdan bu hükümet sistemi ara ya da melez bir hükümet sistemi olarak da adlandırılabilir.⁴³ Bu hükümet sistemini, cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamente sistem olarak tanımlamak da mümkündür.⁴⁴

Yarı başkanlık sisteminin başlıca özellikleri şunlardır:

³⁹ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, s. 94

⁴⁰ Teziç, *Anayasa Hukuku*, s. 485

⁴¹ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, s. 37-38

⁴² Teziç, *Anayasa Hukuku* s. 496-497

⁴³ Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, s. 92

⁴⁴ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, s. 89.

1. Yürütme organının bir tarafı olan hükümet, yasamaya karşı sorumludur.⁴⁵

2. Devletin başı olan cumhurbaşkanı, yasama organının tarafından değil, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir ve geniş yetkilere sahiptir. Bu açıdan yarı-başkanlık sistemi başkanlık sistemine benzemektedir. Bu unsur, yarı-başkanlık sisteminin zorunlu şartıdır.⁴⁶

3. Yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının da meclisi fesih yetkisi bulunmaktadır.⁴⁷



⁴⁵ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 518

⁴⁶ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 92

⁴⁷ Fevzi Demir, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, **Journal of Yaşar University**, S: 51, s. 832

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DEKİ HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ

2.1. TÜRKİYE’DEKİ HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE SON DEĞİŞİKLİKLER İLE OLUŞAN DURUM

2.1.1. 1876 Kanun-i Esasi Dönemi

Klasik dönem Osmanlı İmparatorluğu, hükümdarın saltanat haklarının kanuni bir sınırlandırmaya tabi tutulmadığı bir mutlak monarşi idi. Osmanlı İmparatorluğu’nda hükümdarın saltanat haklarının kanuni bir sınırlandırmaya tabi tutulduğu meşruti monarşiye⁴⁸ geçişi 23 Aralık 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasi⁴⁹ ile olmuştur. İlan edilen bu Anayasa, bir halkoylaması ya da kurucu meclis tarafından değil, Padişahın tek yanlı iradesinin ürünü olan bir Anayasadır.⁵⁰ Padişahın tek yanlı işleminden doğması nedeniyle bir Ferman Anayasa örneğidir.⁵¹

Kanun-i Esasi ile mutlakiyetten çıkılmışsa da meşrutiyete tam bir geçişi ifade etmemektedir. Mutlak monarşiden uzaklaşılarak ılımlı, parlamentolu ve anayasalı bir durum oluşmuşsa da meşruti, anayasal ve parlamenter bir monarşiye geçilmemiştir.⁵²

Anayasanın 3. maddesi devlet başkanlığının irsî olarak geçeceğini kabul etmiştir. Ayrıca iki meclisli “Meclisi Umumi” adında bir parlamento öngörülmüştür. Bunlardan Heyeti Âyan, 60. maddeye göre doğrudan Padişah tarafından ve kaydı hayat şartı ile atanacağı kabul edilmiştir. Meclisin diğer bir kanadı olan Heyeti

⁴⁸ Hüseyin Nail Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri*, İÜHFM, İstanbul, 1971, s. 62-63

⁴⁹ Tam metni ve değişiklikler için bkz.: <https://anayasa.tbmm.gov.tr/1876.aspx>,

⁵⁰ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, s. 97

⁵¹ Bülent Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, Yapı Kredi Yayınları, 28. Baskı, İstanbul, 2017, s. 133

⁵² Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 149

Mebusan ise 69. maddeye göre halk tarafından dört yıllık bir süre için seçilen vekillerden oluşacağı kabul edilmiştir. 53. maddede kanun teklifi Bakanlar Kurulu'na verilmiş, ancak Meclis tarafından kanun teklif edilmesi Padişah'ın iznine bağlanmıştır. Ayrıca devamında kanun teklifinin her iki mecliste kabul edilmesi durumunda Padişaha sunulacağı, kanun teklifinin Padişah tarafından onaylanması halinde kanun niteliğini alabileceği kabul edilmiştir. Padişaha geniş yetkiler tanınması, yetkilerini sınırlamaması bakımından 1876 Anayasası Batı örneklerine uygun bir meşruti monarşi kuramamıştır.⁵³

1876 Anayasası Padişaha geniş haklar ve yetkiler tanımıştır. Örneğin Padişahın parlamentoyu toplantıya çağırması ve feshedebilmesi, her iki Meclis üyelerinin de Padişaha bağlılık yemini etmeleri, Meclis üyeleri tarafından yapılan yasa önerilerinin görüşülebilmesinin Padişahın uygun bulmasına bağlı olması, hükümetin Padişaha karşı sorumlu olması 1876 Anayasasının ilk halinde Padişaha tanınan önemli yetkilerden bazılarıdır. Görüleceği üzere Kanun-i Esasi'nin ilk halinde yer alan düzenlemeler devlet başkanının yetkilerinin sınırlamaktan uzaktır. Ayrıca Padişah mutlak bir sorumsuzluğa sahiptir.⁵⁴

14 Şubat 1878 yılında II. Abdülhamit gerek iç gerekse dış gelişmeler nedeniyle, olağanüstü durumlar olduğu gerekçesiyle Heyet-i Ayan ve Mebusan'ı tatil etmiştir. Tatil kararı, Kanun-i Esasi'nin 7. maddesinde padişaha tanınan tatil etme yetkisine dayandırılmış ve meclis devam eden yıllarda toplantıya çağırılmamıştır. Kanun-i Esasi devam eden yıllarda fiilen hükümsüz duruma düşmüştür.⁵⁵

1908 yılında ise yine artan iç ve dış baskılar sonucu II. Abdülhamit, Meclis'i Vükela mazbatasını onaylayarak meşrutiyeti resmen ilan etmiştir. 31 Mart Ayaklanması'nın bastırılmasından ve II. Abdülhamit'in tahttan indirilmesinden sonra 1909 yılında yapılan değişikliklerle parlamenter sisteme en azından teorik olarak yaklaşmış⁵⁶, parlamentonun yetkileri arttırılmış, Padişahın yetkileri sınırlandırılmıştır. Yapılan önemli değişikliklerden biri Bakanlar Kurulunun Meclisi

⁵³ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 26

⁵⁴ Yavuz Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, Konya, Mimoza Yayınları, 2000, s. 19

⁵⁵ Tanör, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, s. 160

⁵⁶ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s. 147

Mebusan’a sorumlu olacağıdır. Padişahın Meclisi tek başına dağıtabilmesi yetkisi sınırlandırılmış, Meclisi Ayanın uygun bulması koşuluna bağlanmış ve üç ay içinde yeni seçimlerin yapılması şartına bağlanmıştır. İkinci Meşrutiyet dönemi yapılan değişikliklerle Padişahın Anayasa kurallarına uyacağına dair and içeceği kabul edilmiş, Padişahın kararları için karşı imza kuralı getirilmiş, Meclis üyelerinin yasa teklifinde kolaylık getirilmiş, Padişahın izin alınması zorunluluğu kaldırılmış ve Padişahın veto etmesi ya da yayınlamaması da zorlaştırılmıştır. Yapılan düzenlemelere rağmen İttihat ve Terakki liderlinin diktasının padişah diktası yerine geçmesine engel olunamamıştır.⁵⁷ Devam eden yıllarda çıkan Balkan Savaşları, 23 Ocak 1913 yılında İttihat ve Terakki’nin yönetime el koyup Meclisi tatil etmesi ve I. Dünya Savaşı gibi nedenlerle parlamenter sisteme geçiş denemeleri başarısız olmuştur.⁵⁸

Yukarıda kısaca değindiğimiz açıklamalardan da anlaşılacağı üzere her ne kadar Anayasa ve anayasa değişiklikleri ile iktidarın sınırlandırılması, parlamenter sistemin uygulanmaya çalışıldığı görülmekte ise de bunda başarılı olunamamıştır. İkinci Meşrutiyet döneminde yapılan Anayasa değişiklikleri ile meşruti monarşi oturtulmaya çalışılmış⁵⁹ ise de kuvvetler ayrılığına dayalı bir sisteme geçişte başarılı olunamamıştır.

2.1.2. 1921 Anayasası Dönemi

23 Nisan 1920 yılında toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi, kuruluşundan dokuz ay sonra bir Anayasa⁶⁰ yaparak yürürlüğe koymuştur. Sadece 23 madde ve 1 ayrı maddeden ibaret olan 1921 Anayasası, 21.01.1921 yılında 85 sayılı karar ile kabul edilip Teşkilatı Esasiye Kanunu adını almıştır.

Anayasanın 3. maddesinde Devletin Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından idare edileceği ve Meclis içinden çıkan hükümetin de Büyük Millet Meclisi

⁵⁷ Hasan Tunç, Faruk Bilir, Bülent Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Berikan Yayınevi, 4. Baskı, Ankara, 2012, s. 32

⁵⁸ Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, s. 101-102

⁵⁹ Kemal Gözler, Kanun-u Esasi (1876), <http://www.anayasa.gen.tr/kanunuesasi.htm>, Erişim: 04.03.2018

⁶⁰ Tam metni için bkz.: <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, Erişim: 04.03.2018

Hükümeti adını alacağı düzenlenmiştir. Ayrıca Meclis üyelerinin iki yıllık bir süre için (5. madde) halk tarafından (4. madde) seçileceği kabul edilmiştir.

1921 Anayasasının 3. maddesinde yer alan düzenlemede açıkça görüleceği üzere Anayasada meclis hükümeti sistemi benimsenmiştir. Hükümet üyeleri doğrudan doğruya Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. Hükümetin ayrıca bir başkanı olmamakla beraber Meclis Başkanının Bakanlar Kurulunun da doğal başkanı olacağı 9. maddede belirtilmiştir.

1921 Anayasası değinilen özelliklerinden de anlaşılacağı üzere yasama ve yürütme güçlerinin Mecliste toplanması, bakanların Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilmesi, Meclisin bakanları her zaman değiştirebilmesi ve onları yönlendirebilmesi, buna karşın Bakanlar Kurulunun Meclise karşı anayasal etki aracının olmaması ve bir devlet başkanlığı kurumunun anayasada bulunmaması nedeniyle tipik bir meclis hükümeti sistemi benimsendiği söylenebilir.⁶¹

1921 Anayasası'nda yargı konusu ele alınmamıştır. Her ne kadar anayasada yargı konusu düzenlenmese de uygulamada yargı yetkisinin de meclise ait olduğuna dair görüş egemen olmuştur. Üyeleri meclis tarafından vekiller arasında seçilen İstiklal Mahkemeleri, kuvvetler birliği ve benimsenen hükümet sisteminin bir gereği olarak sunulmuştur.⁶²

2.1.3. 1924 Anayasası Dönemi

1924 Anayasası, 20 Nisan 1924 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 491 kanun numarası ile kabul edilmiş, 24.04.1924 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. 1924 Anayasasının resmi adı “anayasa” olarak değil, “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”⁶³ olarak geçmektedir. Anayasa, altı bölüm ve 105 maddeden oluşmaktadır.

Anayasanın “Esas Hükümler” başlıklı birinci bölümünde 1. maddede devlet şekli olarak cumhuriyet benimsenmiş, 5. ve altıncı 6. yasama yetkisinin Büyük Millet

⁶¹ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 29

⁶² Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 261

⁶³ Tam metni için bkz: <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/anayasalar/1924.html>,

Meclisinde, 7. maddede ise yürütme gücünün Büyük Millet Meclisinin kendi seçeceği bir Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanılacağını düzenlemiştir. Anayasada kabul edildiği üzere seçimler dört yılda bir yapılır. Kanun teklif etme hakkının Meclis ve Bakanlar Kurulunda olduğu belirtilmiştir.

7. maddede Meclisin hükümeti her zaman denetleyebileceği ve düşürebileceği belirtilmiştir. Bununla beraber Meclise tanınan yürütmeyi etkileme ve denetlemeye yönelik diğer yetkiler de soru, gensoru ve meclis soruşturmasıdır. Yasama, vatan hainliği ile Cumhurbaşkanı ve Bakanları sorumlu tutabilir. Meclis her ne kadar yürütme yetkisini elinde tutmakta ise de bunu Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanabilir. Yürütme yetkisinin teorik olarak Mecliste olmasına rağmen yürütme işlemlerini bizzat yapamaması, “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı” sistemi olarak adlandırılmasına yol açmıştır.⁶⁴

1924 Anayasası, Cumhurbaşkanının Meclis içinden seçileceğini düzenlemesini içermektedir. Devletin başı olduğu kabul edilen Cumhurbaşkanının 32. madde uyarınca törenli oturumlarda Meclise ve gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kuruluna Başkanlık eder ancak Meclis tartışma ve görüşmelerine katılamaz ve oy veremez. Cumhurbaşkanı kanunların yeniden görüşülmek üzere Meclise geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Cumhurbaşkanının çıkaracağı tüm kararlarda Başbakan ve ilgili Bakan tarafından imzalanır. Bu açıdan 1924 Anayasası karşı imza kuralını mutlak olarak benimsemiştir.⁶⁵ Cumhurbaşkanının aldığı kararlardan dolayı sorumluluk, başbakan ve ilgili bakana aittir. Cumhurbaşkanının yetkileri semboliktir. Cumhurbaşkanının mutlak veto ya da zorlaştırmacı veto yetkisi yoktur. Bakanlar Kurulu ile ilgili olarak hükümetin genel politikasından birlikte sorumlu olduklarına ilişkin düzenleme bulunması, Anayasada parlamenter sistemin özelliklerinin bulunduğunu göstermektedir.⁶⁶

⁶⁴ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 31

⁶⁵ Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, s. 180

⁶⁶ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 19

1924 Anayasasında TBMM'nin millet namına hâkimiyet hakkını kullanması (4. madde), yasama ve yürütme kuvvetlerinin Mecliste belirip toplanması (5. madde) ve Meclisin hükümeti her vakit denetleyebilmesi ve düşürebilmesi nedenleriyle meclis hükümetine benzeyen yönleri bulunmaktadır. Ayrıca fonksiyon olarak yürütmenin yasamadan ayrılmış olması, Başbakanın Cumhurbaşkanı tarafından, bakanların da Başbakan tarafından seçilmesi ve Bakanlar Kurulunun Cumhurbaşkanı tarafından tasdik edilmesi ve hükümetin kolektif sorumluluğu ilkelerini benimsemesi nedeniyle de parlamenter sisteme benzeyen özellikleri bulunmaktadır.⁶⁷

1924 Anayasasının öngördüğü parlamentonun mutlak üstünlüğü, anayasa yargısına ilişkin düzenleme içermemesi, tek meclisli parlamento, merkeziyetçi yönetim gibi kurum ve özellikler dolayısıyla çoğunlukçu demokrasi anayasa anlayışına göre düzenlendiği ifade edilmektedir.⁶⁸ Egemenlik yetkisinin TBMM'de toplanması, Anayasa yargısının benimsenmemesi, değiştirilmesi için nitelikli çoğunluk şartı aranması nedeniyle katı olması, çoğunlukçu niteliğini pekiştirmektedir.⁶⁹

2.1.4. 1961 Anayasası Dönemi

27 Mayıs 1960 yılında yapılan bir askeri müdahale sonrası müdahaleyi yapanlar, 12 Haziran 1960 yılında çıkardıkları 1 sayılı Kanun⁷⁰ ile 1924 Anayasasının bazı hükümlerini yürürlükten kaldırmış ve Meclisin sahip olduğu bütün hak ve yetkilere sahip olan Milli Birlik Komitesi (MBK) kurmuşlardır.⁷¹ Kabul edilen 1 sayılı Kanun adeta geçici bir Anayasa niteliğindedir.⁷² 13 Aralık 1960 tarihinde de kabul edilen 157 sayılı Kanun⁷³ ile MBK ve Temsilciler Meclisinden oluşan ve amacı yeni Anayasayı ve Seçim Kanununu hazırlamak ve olan Kurucu Meclis kurulmuştur. Yapılan çalışmalar sonucu 27 Mayıs 1961 yılında Kurucu Mecliste yeni Anayasa⁷⁴ kabul edilmiş ve halkoylamasında (9 Temmuz 1961

⁶⁷ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 31

⁶⁸ Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 33

⁶⁹ Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 24

⁷⁰ Kanun Metni için bkz: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10525.pdf>, Erişim: 04.03.2018

⁷¹ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Bursa, Ekin Yayınevi, 12. Basım, 2011, s. 35

⁷² Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 35

⁷³ Kanun Metni için: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10682.pdf>, Erişim: 04.03.2018

⁷⁴ Kanun Metni için: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10816.pdf>, Erişim: 05.03.2018

tarhinde %38,3 ‘hayır’ oyuna karşılık %61,7 ‘evet oyuyla) kabul edilmesi sonucu yürürlüğe girmiştir.

Millet egemenliğini benimseyen 1961 Anayasası, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisinde olduğunu ve bu yetkinin devredilemeyeceğini beşinci maddede belirtmiştir. 63. maddeye göre yasama organı Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’ndan oluşmaktadır. Çift meclisli bir yapı kurması yönüyle 1961 Anayasası 1876 Kanun-i Esasi ile benzerlik göstermektedir. Meclis, 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonucu, 64. maddeye göre Bakanlar Kuruluna yetki kanunu ile KHK çıkarma yetkisi verebilir. Ayrıca uluslararası antlaşmaların uygulanması Meclisin uygun bulmasına bağlıdır. Hem Meclis üyeleri hem de Bakanlar Kurulu kanun teklif edebilir.

95. madde ve devamında düzenlenen yürütme organı 1961 Anayasasına göre bir tarafta Cumhurbaşkanı diğer tarafta Bakanlar Kurulunun olduğu ikili yapıdadır. Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi ve Meclis üyeliği sona erer. Devletin başı olan Cumhurbaşkanının aldığı bütün kararlar Başbakan ve ilgili Bakanlarca imzalanır. Kararlardan Başbakan ve ilgili Bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının vatana ihanet dışında siyasi sorumsuzluğu esası benimsenmiştir (98. madde). Yürütmenin diğer kanadı olan Başbakan Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından, Bakanlar ise Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır (102. madde). Hükümetin Millet Meclisinden güvenoyu alma zorunluluğu bulunmaktadır. 1961 Anayasasına göre hükümetin kuruluş usulü parlamenter hükümet sistemine tamamen uygundur.⁷⁵

Yukarıda değinilenlerden ve 1961 Anayasası bir bütün olarak incelendiğinde, Devletin başı olan Cumhurbaşkanının sembolik yetkilere sahip olduğu, parlamentonun içinden çıkıp parlamento güveniyle göreve başlayan ve parlamento denetiminde bir sistem içermektedir. Bu yönüyle 1961 Anayasası kuvvetlerin

⁷⁵ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 39

yumuşak ayrılığını benimsemiştir⁷⁶ ve klasik bir parlamenter rejim örneği sergilemektedir.⁷⁷

2.1.5. 1982 Anayasası Dönemi

1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasası da askeri darbe sonrasında yapılmış bir anayasadır. 1961 Anayasası yapım sürecinde olduğu gibi, askeri müdahale sonucu müdahaleyi yapanlar tarafından 29 Haziran 1981 tarih ve 2485 sayılı Kanun⁷⁸ ile yeni bir Anayasa yapmak amacıyla bir Kurucu Meclis kurulmuştur.

2485 sayılı Kanun ile Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi olmak üzere Kurucu Meclis oluşturulmuştur. Kurucu Meclisin çalışmaları sonucu hazırlanan taslak 23.09.1982 tarihinde Danışma Meclisinde ve 18.10.1982 tarihinde de Milli Güvenlik Konseyinde kabul edilmesinin ardından halkoylamasına sunulmuş ve halkoylaması sonucu kabul edilmiştir. Anayasanın kabulü ile birlikte Anayasa⁷⁹ geçici üçüncü madde uyarınca Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisinin hukuki varlıkları sona ermiştir.

1982 Anayasasının yedinci maddesine göre yasama yetkisi TBMM'ye aittir. İlk halinde Meclis seçimleri dört yılda bir yapılır. Yasama yetkisi asıl olarak Meclis'tedir. Meclis bir yetki kanunu ile KHK çıkarma yetkisi verebilir. Meclis'in KHK çıkarmak için Bakanlar Kurulu'na yetki vermesi 1961 Anayasası'nda 22 Eylül Çarşamba 1971 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 1488 numaralı Kanun⁸⁰ ile tanınmıştır. 1982 Anayasası yürürlüğe girdiğinde de Meclis'in yetki kanunu ile KHK çıkarma konusunda meclise yetki vermesi düzenlemesi korunmuştur.

Parlamenter sistem, 1961 Anayasasında olduğu gibi 1982 Anayasasında da benimsenmiş ve bu kapsamda yürütme organı ikili yapıda düzenlenmiştir. Ancak 1961 Anayasasının aksine 1982 Anayasası yürütme içerisinde Cumhurbaşkanlığı

⁷⁶ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 40

⁷⁷ Demir, "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", s. 851

⁷⁸ Kanun Metni için bkz.: http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17386_1.pdf, Erişim: 05.03.2018

⁷⁹ Kanun Metni için: <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/1982ilkson.pdf>, Erişim: 05.03.2018

⁸⁰ Kanun Metni için bkz: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13964.pdf>, Erişim: 01.09.2018

makamını güçlendirmiştir. Cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirilmesi gerekçesi de hükümetlerin, kendisini teşkil eden parti ya da partilerin renk ve dengesini taşıması, bunun karşısında Cumhurbaşkanının tarafsız olması gerektiğinin rejimin icabı olması, taraflı olan hükümete bazı yetkiler verilmesinin yanında iktidar-muhalefet arasında çekişmelere sebep olabilecek yetkilerin Cumhurbaşkanına verilmesi olarak ifade edilmiştir⁸¹. Her ne kadar Cumhurbaşkanı Devletin başı olsa da (104. madde) yürütmenin diğer kanadında sorumlu olan Bakanlar Kurulu yer almaktadır. Cumhurbaşkanı seçilenin varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer (101. madde). Ayrıca istisnai durumlar hariç olmak üzere Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur (105. madde). Cumhurbaşkanı, yalnızca vatana ihanetten dolayı suçlandırılabilir.

Yürütmenin diğer kanadı olan Bakanlar Kurulunda Başbakan milletvekilleri arasından Cumhurbaşkanınca, Bakanlar ise TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir (109. madde). Hükümetin kurulması Meclisin güvenoyunu almasına bağlıdır. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu OHAL ilan edebilir. Bu durumda yetki kanununa ihtiyaç yoktur. Anayasaya göre OHAL ilan edildiğinde karar Resmi Gazetede yayımlanır ve TBMM'nin onayına sunulur. Meclis, olağanüstü halin süresini değiştirebildiği gibi Bakanlar Kurulunun istemi üzerine OHAL'in süresini uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir (121. madde).

1961 Anayasasının aksine 1982 Anayasası siyasal sistemde görülebilecek tıkanıklıkları önlemek için bir takım çözümler getirilmiştir. Bunlardan biri Cumhurbaşkanının TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmesidir (116. madde). Tıkanıklıkları önlemek için getirilen bir diğer yol da Anayasa 102. maddede yer almaktaydı. 31.05.2007 tarihli değişiklik öncesi Anayasada yer alan düzenlemeye göre Cumhurbaşkanının Meclis içinden seçilmesi öngörülmekte, düzenlemeye göre dördüncü oylamada da Cumhurbaşkanının seçilememesi durumunda Meclis

⁸¹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 62

seçimlerinin yenileneceği belirtilmişti.⁸² Ancak 5678 sayılı Kanun ile 31.05.2007 yılında yapılan değişiklik ile aşağıda değineceğimiz üzere bu düzenleme kaldırılmıştır. Diğer zm yolları da Meclis Başkanı seçiminde salt çoğunluk şartından vazgeçilmesi (94/4. madde), tek Meclisli yapı benimsenerek yasama sürecinin hızlandırılması, Meclisin toplantı yeter sayısının düşürülmesi ve siyasi partilerin grup kurması için gerekli milletvekili sayısının arttırılarak Meclis çalışmalarının engellenmesi ihtimalinin azaltılmasıdır. Öğretide parlamenter sistemdeki tıkanmaları nleme amacıyla getirilen bu tür kurallara “Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm” adı verilmektedir.⁸³

1982 Anayasasının yapımı sürecinde temel yaklaşım, Devlet yapısı içinde yürütmenin güçlendirildiği bir anayasa yapma iradesidir. Bu kapsamda Anayasanın içerdiği yeniliklerden biri de Cumhurbaşkanlığı kararnamesidir. Bu kararnamenin çıkarılabilmesi için herhangi bir yetki kanununa ihtiyaç duyulmamakta, kaynağını doğrudan Anayasadan almaktadır. Düzenlemenin temel amacı, bir kanuna ya da Bakanlar Kurulu kararnamesine ihtiyaç duymadan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmesidir. Bu da 1982 Anayasasının genel eğilimi olan yürütmeyi, özellikle Cumhurbaşkanlığı makamını güçlendirme amacının ürünüdür.⁸⁴ 1982 Anayasasının 6771 sayılı Kanun’dan önceki halinde mevcut olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi uygulaması aşağıda daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

1982 Anayasası birçok değişikliğe uğramıştır. Konumuz açısında önemli olan değişiklikler Mecliste 31.05.2007 tarihinde kabul edilen 5678 sayılı Kanun ile TBMM’de 21.01.2017 tarihinde kabul edilerek 16.04.2017 tarihinde halkoylamasına sunularak onaylanan 6771 sayılı Kanun’dur. Her iki Kanun da Anayasa değişikliğine ilişkin önemli hükümler içermekte, 1982 Anayasasının benimsediği hükümet sistemi konusunda önemli değişiklere yol açmışlardır.

⁸² 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının ilk ve son hali, s. 101-102, Tüm değişiklikler için: <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/1982ilkson.pdf> , Erişim: 05.03.2018

⁸³ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku** Dersleri, s. 46

⁸⁴ zbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 61-62

2.1.5.1. 5678 Sayılı Kanun Sonrası Hükümet Sistemi ve Cumhurbaşkanının Yetkileri

Türkiye’de hükümet sistemini değiştiren düzenlemelerden biri olan 5678 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”⁸⁵, Mecliste 31.05.2007 tarihinde kabul edilmiş ve halkoyuna sunulup oylanmış ve oylamada %68.95 evet oyu almıştır.⁸⁶ Anayasa değişikliği, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri konusunda herhangi bir düzenleme içermemekte, değişiklik sadece Cumhurbaşkanının seçilmesi usulünde yapılmıştır.

Daha önce değindiğimiz üzere sert kuvvetler ayrılığı rejimi olan başkanlık sisteminde başkan, yani yürütmenin başı halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi yarı başkanlık sistemin zorunlu unsuru olmakla birlikte aynı zamanda Cumhurbaşkanına geniş yetkiler veren Anayasa hükümleri de bulunmalıdır. Cumhurbaşkanının fiilen kullanabildiği geniş yetkilerin olmadığı bir durumda gerçekte parlamenter sistemden bahsedilebilir.⁸⁷ Kuvvetler ayrılığına dayanan ve kuvvetlerin yumuşak şekilde ayrıldığı parlamenter sistemde ise yürütme organı yasama içerisinden çıkmaktadır. Yarı başkanlık sistemi ise devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve geniş yetkilere sahip olması nedeniyle başkanlık sistemine, yasama organının güvenine tabi bir başbakan ve bakanlar kurulunun olması nedeniyle de parlamenter sisteme benzemektedir.⁸⁸

Anayasa değişikliği sonucu yürütmenin iki kanadından biri olan Cumhurbaşkanının başa geliş şekli değişmiştir. Daha önce değindiğimiz üzere 5678 sayılı Kanun öncesi Cumhurbaşkanı, Meclis içinden seçilmekte iken 5678 sayılı Kanun ile Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi usulü benimsenmiştir. Bu kapsamda Türkiye 5678 sayılı Kanun sonrasında,

⁸⁵ Resmi Gazetede yayımlanan Kanun metni için:

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/06/20070616.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/06/20070616.htm>

⁸⁶ YSK, 30.10.2007 tarih ve 873 sayılı kararı için bkz:

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/10/20071031.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/10/20071031.htm> , Erişim:

06.03.2018

⁸⁷ Bülent Tanör, Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 16. Baskı, İstanbul, 2016, s. 448

⁸⁸ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 92

Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi düzenlemesinin getirilmesi nedeniyle Türkiye saf parlamenter sistem olmaktan çıkmıştır. Bu nedenle 5678 sayılı Kanun sonrası Türkiye yarı başkanlık sisteminin özelliklerini taşıyan bir sisteme geçmiştir denebilir.⁸⁹

2.1.5.2. 6771 Sayılı Kanun Sonrası Hükümet Sistemi

1982 Anayasasının benimsediği parlamenter hükümet sistemini ve 2007 yılında yapılan değişiklikler ile yarı başkanlık sistemine benzerlik gösteren hükümet sistemini değiştiren, dahası Anayasanın ilk düzenlemelerine göre çok daha farklı bir sistem öngören 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”⁹⁰, Türkiye Büyük Millet Meclisinde 21.01.2017 tarihinde kabul edilmiş ve halkoylamasına sunulmuştur. 16.04.2017 tarihinde yapılan halkoylaması sonucu değişiklik paketi Yüksek Seçim Kurulu’nun 27.04.2017 tarihli 663 numaralı Karar’ına⁹¹ göre %51,41 oranında evet oyu almıştır.

6771 sayılı Anayasada Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, oldukça kapsamlı bir değişiklik yapmıştır. 18 maddeden oluşmasına rağmen Anayasada 69 maddede değişiklik yapan Kanunun konumuz açısından en önemli yönü, hükümet sisteminde ve devlet başkanının sahip olduğu yetkilerde köklü değişiklikler yaratmasıdır.

Daha önce değindiğimiz üzere 1982 Anayasası ilk halinde parlamenter sistemi esas almış ve parlamenter sistemde görülebilen tıkanmaların önüne geçmek için bir takım çözümler sunmuştur. Yine bir önceki bölümde değindiğimiz üzere 2007 yılında 5678 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler sonucu hükümet sisteminin saf parlamenter sistem olmaktan çıkmış olması ve hem başkanlık hem de parlamenter sistem özelliklerinin bir kısmını barındıran yarı başkanlık sistemine geçildiği ifade

⁸⁹ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 90

⁹⁰ Kanunun Tam Metni İçin: <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k6771.html>, Erişim: 06.03.2018

⁹¹ YSK, 27.04.2017 tarih ve 663 sayılı kararı için bkz: <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170416.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170416.htm>, Erişim: 06.03.2018

edilmişti. Özetle 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler sonucu oluşan yeni tablo başkanlık sistemden tamamen uzak bir sistemdir.⁹²

Yapılan değişiklikler, ülkemizde anayasaların vesayetçi zihniyete sahip elitler tarafından toplumu hizaya sokmak için yapıldığı, hükümet sisteminin millet iradesine güveni esas alan bir şekilde düzenlenmesi gerektiği, Cumhurbaşkanının 1961'den günümüze sembolik yetkileri olan bürokrat iken siyasetçi Cumhurbaşkanı profiline geçişte sorun yaşandığı, sonuçta hükümet sistemi açısından bir sistem karmaşasının çıktığı, yürürlükteki anayasaların tercih ettiği hükümet sistemlerinin beklenen faydayı sağlamadığı ve krizleri önleyemediği gibi istikrar sağlamadığı, yasama ve yürütmenin ayrı ayrı ve doğrudan millet tarafından seçildiği bir sistemin ülke şartları ve ihtiyaçlarına daha uygun olduğu Kanun gerekçesinde belirtilmiştir. Aynı zamanda genel gerekçe kısmında da sistemde bir tıkanması olması halinde seçimlerin birlikte yapılmasına imkân verildiği ve sistemin Türkiye için geliştirilmiş rasyonel bir model olduğu belirtilmektedir.⁹³ Her ne kadar Kanun gerekçesinde tercih edilen hükümet sisteminin karmaşaya yol açtığı ve beklenen faydanın sağlanmadığı belirtilmişse de rejim uygulamasının uzun süre kesintiye uğramadan devam ettiği dönemler olmuştur. Üstelik 1982 Anayasasında tercih edilen hükümet sisteminin kuvvetlerin uzlaşısına dayanması, hükümet ile parlamentoda yer alan çoğunluğun aynı siyasi görüşe mensup olduğu dönemlerde sistemde tıkanma olmadan uygulanmıştır. Sistemde tıkanma yaşanan durumlar ise yasamada tek bir partinin hükümeti oluşturacak çoğunluğu elde edemediği durumlarda ve birlikte çalışma düşüncesi olmadığı zamanlarda yaşanmıştır. O nedenle tercih edilen hükümet sisteminin sistem karmaşasına yolaçtığı ve krizleri önleyemediği ifadesi gerçekçi değildir. Yapılan değişiklikler, hükümet sisteminin siyasi görüş tercihlerine uydurulması olarak ifade edilebilir.

6771 sayılı Kanun ile yapılan önemli değişikliklerden biri yürütme organının tek kişiden oluşacağı düzenlemesidir. Değişiklik ile yürütme yetkisi sadece Cumhurbaşkanına verilmiş (104/1. madde), parlamenter sistemlerde görülen

⁹² Kemal Gözler, **Elveda Anayasa**, Ekin Yayınları, Bursa, 2017, s. 16-17

⁹³ 6771 s.K. Gerekçesi, 26. Dönem 2. Yasama Yılı, 2/1504 Numaralı Teklif, s. 10-11

<http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadegisikligikanunteklifi.pdf>, Erişim: 06.03.2018

yürütmenin ikili yapısına son verilmiştir. Ayrıca aynı maddenin devamında Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atama ve görevden alma yetkisi sadece Cumhurbaşkanına verilmiştir (104/9. madde). Cumhurbaşkanı, iç ve dış siyaset hakkında Meclise mesaj verebilir (104/5. madde), Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder (104/1. madde), üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenler (104/10. madde). Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir (104/16. madde). Milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar (104/11. madde). Cumhurbaşkanının Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi bulunmaktadır (116. madde). Anayasanın 104. maddesinde verilen tüm yetkiler birlikte değerlendirildiğinde yürütmenin 1982 Anayasasının yapılışı sırasındaki yürütmeyi güçlendirme anlayışının da ötesinde bir anlayışla güçlendirme yapıldığı görülebilir.⁹⁴

6771 sayılı Kanun ile Meclisin görev ve yetkileri konusunda da değişikliklere gidilmiştir. 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verme yetkisi kaldırılmıştır. Meclisin yürütme organını denetleme araçlarında değişikliğe gidilmiş ve meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanacağı belirtilmiştir (98. madde). Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile seçimlerin yenilenmesine karar vermesi durumunda TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır (116. madde).⁹⁵

Yukarıda da görüldüğü üzere 6771 sayılı Kanun ile Anayasada çok kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Kemal Gözler, 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile oluşturulan yeni sistemi “tuhaf bir parlâmenter hükümet sistemi” olarak nitelendirmiştir. Gözler’e göre; başkanlık sisteminde yasama organının yürütme

⁹⁴ Kuzu, *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi Yeni Sistem Cumhurbaşkanlığı Modelimiz*, s. 81-89

⁹⁵ Türkiye Barolar Birliği, *Anayasa Değişikliği Teklifi’nin Karşılaştırmalı ve Açıklamalı Metni*, 2018, http://anayasadeGISikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, Erişim: 07.03.2018

organını görevden alamaması ve yürütme organının da yasama organının görevine son verememesi, her iki organın birbirinden bağımsız olması, birbirinin güvenine dayanmaması nedeniyle önerilen sistemin başkanlık sistemi ile ilgisi bulunmamaktadır. Bu açıdan önerilen sistem parlamenter sisteme benzemektedir. Ayrıca sistemin, yürütme organının ikili yapıda olmaması, başbakanın olmaması nedeniyle de “başbakansız parlamenter sistem” olarak adlandırılabilceğini belirtmektedir.⁹⁶

İbrahim Kaboğlu da Anayasa değişikliği ile getirilen düzenleme sonucu, yasama ve yürütme organları arasındaki yapı, işlev ve karşılıklı ilişkiye dayalı bağımsızlık sağlanamadığını, kuvvetler ayrılığı anlamında gerekli şartlar mevcut olmadığından yeni sistemin başkanlık sistemi olarak nitelemenin zor olduğunu belirtmektedir.⁹⁷ İbrahim Kaboğlu yine, erkler ayrılığına dayanan çoğulcu siyasal rejimlerin yargı bağımsızlığı temelinde, yasama ve yürütme arasındaki denge ve denetim düzenekleri ile tanımlandığını: yasama ve yürütme arasında, oluşum-işlemleri ve işleyişi ile görevin sona ermesi bakımından karşılıklı bağımlılık ilkesi geçerli ise, parlamenter; karşılıklı bağımsızlık ilkesi geçerli ise, başkanlık rejimi olduğunu, Anayasa değişiklik teklifinin ise bunlara yabancı olduğunu belirtmektedir.⁹⁸

Artuk Ardıçoğlu, parlamenter sistem sonlandırıldığından, bakanların Cumhurbaşkanı ile ilişkisinin siyasi bağılıktan ziyade idari bir bağıllık olarak değerlendirilmesi gerektiğini, ayrıca bakanların karşı imza uyarınca Cumhurbaşkanının tasarruflarına katılımı sağlayarak meclise karşı siyasal sorumluluk üstlenmesinin, gensoru ile görevden alınmanın söz konusu olmadığını belirtmektedir.⁹⁹

⁹⁶ Gözler, **Elveda Anayasa**, s. 16

⁹⁷ İbrahim Kaboğlu, “Parlamenter Rejimin Olağanüstü Halde Kaldırılması (16 Nisan 2017 Referandumu ile “kabul edilen” anayasa değişikliğine ilişkin ilk gözlemler)”, Çeviren: Gülten Kurt, **Ankara Barosu Dergisi**, S: 2017/4, s. 40-41

⁹⁸ İbrahim Kaboğlu, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)”, **Ankara Barosu Dergisi**, S: 2016/4, s. 43

⁹⁹ Artuk Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı:2017/3, s. 26

Yürütme yetkisinin sadece Cumhurbaşkanına verilmesi, Bakanlar Kurulunun varlığına son verilmesi nedeniyle 6771 sayılı Kanun ile getirilen hükümet sisteminde hem parlamenter hem de başkanlık sisteminde görülen özellikler söz konusu olmuştur. Her ne kadar değişiklik ile getirilen hükümet sisteminin “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” olduğu belirtilmekte ise de Anayasa değişikliği ile getirilen yeni sistem “Türk tipi” başkanlık sistemidir.¹⁰⁰

Yukarıda değinilen düzenlemelerden ve eleştirilerden de anlaşılacağı üzere 6771 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler sonucu oluşan yeni hükümet sistemini tam olarak bir sistem ile bağdaştırmak mümkün değildir. Çünkü yeni durumda hükümet sisteminde hem parlamenter hem de başkanlık sisteminden birtakım özellikler bulunmaktadır. Hem Cumhurbaşkanının Meclisi feshedebilmesi hem de Meclisin Cumhurbaşkanını görevden alabilmesi bakımından hükümet sistemini tam olarak başkanlık sistemi şeklinde adlandırılmaz. Ayrıca yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanının yasama organı olan Meclis içinden çıkmaması, Meclise karşı sorumlu olan Bakanlar Kurulu şeklinde ikinci bir yürütme kanadının olmaması nedeniyle saf olarak parlamenter sistem özelliklerini taşıdığı da söylenemez. Yeni hükümet sistemi bu açıdan her iki hükümet sistemine de girmemesine rağmen ikisinden de özellikler barındırmaktadır. Anayasa değişiklikleri henüz kanunlaşmamışken, değişiklikleri savunan siyasetçiler başkanlık sisteminin model alındığını ancak ABD’de yaşanan tıkanmaların önüne geçmek için Türkiye’ye özgü düzenlemelerin olacağını ifade etmişlerdir. Yapılan düzenlemelerin başkanlık hükümet sistemi eksenli tartışmalara göre yapılması ve model ülke olarak ABD’nin sürekli dile getirilmesi, ancak sonuçta ortaya çıkan ve ABD başkanlık sistemi ile arasında önemli farklara sahip olması nedeniyle yeni hükümet sistemi “Türk Tipi Başkanlık Sistemi” olarak adlandırılabilir.

2.2. YASAMA ORGANI

6771 sayılı Kanun ile 1982 Anayasasına göre yasama yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisindedir ve bu yetki devredilemez (7. madde). Yasama organı, genel oyla

¹⁰⁰ Abdurrahman Eren, “Başkanlık Sistemi 1 - Genel Değerlendirme”, **Kanuniesasi.com**, <http://www.kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/37-baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme>, Erişim: 13.03.2018

beş yıllık süre için seçilen altı yüz (600) milletvekilinden oluşur. Meclis seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı günde yapılır (77. madde). Yürütme organı ile yasama organı seçimlerinin aynı gün yapılması eleştirilmiş, Cumhurbaşkanını destekleyecek bir TBMM çoğunluğu sağlamak amacıyla yapıldığı ifade edilmiştir.¹⁰¹

TBMM'nin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir (87. madde).

Meclis, geri gönderilen kanunu üye tam sayısının salt çoğunluğu ile aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanınca yayımlanır; Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir (89. madde). Meclis, meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır. Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri ile ilgili Anayasada hüküm bulunmamakta, buna ilişkin Meclis İçtüzüğü¹⁰² ile düzenleme yapılacağı belirtilmektedir. Anayasa ve Meclis İçtüzüğü'nde mevcut haliyle yazılı sorunun onbeş gün içinde cevaplanmaması halinde yaptırımının ne olduğu ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumda, Cumhurbaşkanını TBMM'ye karşı siyaseten sorumlu tutacak herhangi bir düzenleme içermediği ifade edilmektedir.¹⁰³

TBMM, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile vereceği önerge ile Cumhurbaşkanı hakkında suç işlediği iddiasıyla Anayasaya göre (105. madde) soruşturma açılmasını isteyebilir. Soruşturma açılması için üye tamsayısının beşte üçünün (360) oyu gereklidir. Yapılan soruşturma sonucu Cumhurbaşkanının Yüce

¹⁰¹ Selin Esen, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", **Ankara Barosu Dergisi**, S: 2016/4, s. 46

¹⁰² Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, Karar No: 584, Kabul Tarihi: 05.03.1973: <https://www.tbmm.gov.tr/docs/ictuzuk.pdf>, Erişim: 12.03.2018

¹⁰³ Esen, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", s. 50

Divana sevki için üye tamsayısının üçte ikisinin (400) oyu gereklidir. Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması halinde Cumhurbaşkanınca seçim kararı alınamaz. Meclis, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla da Cumhurbaşkanı hakkında öngörülen suçlandırma usulü ile soruşturma açabilir (106/5. madde).

Türkiye Büyük Millet Meclisi, kendi seçimlerinin de yenilenmesi suretiyle Cumhurbaşkanlığı seçiminin yenilenmesine beşte üç çoğunluk (360) ile karar verebilir (116. madde). Cumhurbaşkanının Meclis seçimlerini yenileme yetkisi herhangi bir koşula bağlamamasına rağmen Meclisin Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmesi için beşte üç çoğunluk kararının gerekli olması, Cumhurbaşkanının Meclise karşı avantajlı konumda olacağı yönünde eleştirilmektedir.¹⁰⁴

Anayasaya göre Cumhurbaşkanınca sunulan bütçe kanun tasarısı 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 değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanır. Bu durum Cumhurbaşkanının Meclis onayı olmadan harcama yapmasına imkân tanımaktadır.¹⁰⁵ Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar (161/3. madde).

2.3. YARGI ORGANI

Yargı organına ilişkin düzenlemeler, 1982 Anayasasının Cumhuriyetin Temel Organları başlıklı Üçüncü Kısım'da Üçüncü Bölüm alt başlığında düzenlenmektedir. Anayasaya göre yargı yetkisi, bağımsız ve tarafsız mahkemelerdedir (9. madde). Mahkemelerin tarafsızlığına ilişkin 6771 sayılı Kanun ile madde metnine eklenmiştir. Yargı organlarınca alınan kararlar bağlayıcıdır ve diğer anayasal organlar ile idare bunlara uymak zorundadır. Anayasal organlar ve idare mahkeme kararlarını değiştiremez ve yerine getirilmesini geciktiremez (138. madde).

¹⁰⁴ Gözler, **Elveda Anayasa**, s. 18

¹⁰⁵ Esen, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", s. 58

Hâkimler ve savcılar azlolunamaz, kendileri istemedikçe Anayasada gösterilen yaştan önce emekliye ayrılamaz; bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa, aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınamaz (139. madde). Hâkimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlik teminatı esaslarına göre görev ifa ederler (140/2. madde). Hâkimler ve savcılar idari görevleri yönünden Adalet Bakanlığına bağlıdırlar (140/6. madde). Hâkimlerin atama, terfi, nakil, denetim ve disiplin gibi özlük işlerinin yürütme organına bırakılması durumunda hâkimlerin bağımsızlığı ilkesinin değer ve etkisini yitirmesi nedeniyle¹⁰⁶ yürütme organı içerisinde yer almayan ve Anayasada yargıya ilişkin esasların düzenlendiği bölümde Hâkimler ve Savcılar Kurulu kurulmuştur.

Anayasaya göre mahkemeler kanunla kurulur (142. madde). Mahkemelerin kuruluşu başlıklı 142. maddeye ikinci fıkra eklenerek disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemeler kurulamayacağı, ancak, savaş halinde asker kişilerin görevleri ile ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askeri mahkemelerin kurulabileceği düzenlemesi getirilmiştir. Türkiye’de yargı organı, bağımsız hâkimlerin görev yaptığı, tek bir organ olmayıp mahkemelerden oluşmuş topluluktur. Bu durum yargı organı için “organlar topluluğu” olarak ifade edilmektedir.¹⁰⁷ Türkiye’de yargı, kanunların Anayasaya uygunluğunu denetleyen Anayasa yargısı, olağan ve genel yargı olan adli yargı, idari makamların idare hukuk alanındaki faaliyetlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklarının çözümlendiği idari yargı, uyuşmazlık yargısı ile hesap yargısı ve seçim yargısı YSK olarak kollara ayrılmaktadır.¹⁰⁸

Anayasa Mahkemesi (AYM), kısaca kanunların Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi için kurulmuştur. Anayasa Mahkemesine ilişkin esaslar, Anayasanın 146-153. maddelerinde düzenlenmiştir. Değişiklik öncesi AYM üye sayısı 17 iken, değişiklik ile üye sayısı 15’e düşürülmüştür. Anayasaya göre AYM, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilecek üç üye, Cumhurbaşkanınca seçilecek 12 üye olmak üzere toplam 15 üyeden kurulur (146. madde). Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi’den üye seçileceğine ilişkin ibare madde metninden

¹⁰⁶ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 360

¹⁰⁷ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, Ağustos 2005, s. 4

¹⁰⁸ Kemal Gözler, Yargı, http://www.anayasa.gen.tr/yargiorgani.htm#_ftnref49, Erişim: 13.03.2018

çıkarılmıştır. Üyelerin yasama organınca da seçilmesi, anayasa yargısının demokratik meşruiyetine katkıda bulunur.¹⁰⁹

Anayasa Mahkemesi, kanunların, “*Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin*” ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcısı vekilini, Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar (148. madde). Jandarma Genel Komutanı’nın göreviyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divanda yargılanmasına dair düzenleme madde metninden çıkarılmıştır. Ayrıca askeri yargı (145. madde), askeri yargıtay (156. madde) ve askeri yüksek idare mahkemesi’ne (157. madde) ilişkin maddeler anayasa değişikliği ile ilga edilmiştir.

6771 sayılı Kanun ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu başlıklı 159. maddede “yüksek” ibaresi kaldırılmış, Kurul’un üye sayısı 13’e düşürülmüştür. Adalet Bakanının Kurul’un başkanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarının kurulun tabii üyesi olduğuna ilişkin düzenlemeler korunmuş ancak kimlerin üye seçebileceğine dair düzenleme değiştirilmiştir. Değişiklik ile Danıştay Genel Kurulu, Yargıtay Genel Kurulu, Türkiye Adalet Akademisi Genel Kurulu ve adli ve idari yargı hâkim ve savcılarının üye seçmesi kaldırılmış, sadece Cumhurbaşkanı ve TBMM tarafından üye seçileceği belirtilmiştir.

2.4. YÜRÜTME, CUMHURBAŞKANI VE CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ

2.4.1. Yürütme Organı ve Cumhurbaşkanı

1982 Anayasasında yürütme organı, Anayasanın “Cumhuriyetin Temel Organları” başlıklı üçüncü kısmı “Yürütme” başlıklı ikinci bölümünde düzenlenmektedir. Anayasada 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrası oluşan

¹⁰⁹ İbrahim Kaboğlu, *Anayasa Yargısı*, 3. Baskı, İmge Kitabevi, İstanbul, 2000, s.28-29

duruma göre yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir (104/1. madde). Yürütme yetkisinin tek kişiden oluşan Cumhurbaşkanına verilmesi açısından başkanlık sistemi ile benzerlik söz konusudur.¹¹⁰

Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip, Türk vatandaşları arasından en fazla iki defa ve her seçimde beş yıllığına doğrudan halk tarafından seçilir (104/1-2. madde). Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilir (104/3. madde). Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilir (101/5. madde).

Anayasanın 6771 sayılı Kanun ile değişiklik öncesi 101. maddesi Cumhurbaşkanının “Nitelikleri ve Tarafsızlığı” başlığını taşımaktaydı. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi ve TBMM üyeliği sona ererdi (101/4. madde). Tarafsız olan Cumhurbaşkanının aynı zamanda siyasi sorumsuz olduğu, Cumhurbaşkanının Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanacağı; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olacağına ilişkin düzenleme bulunmaktaydı. Değinen düzenlemeler, Cumhurbaşkanının tarafsız ve partiler-üstü niteliğini sağlama konusunda getirilen düzenlemelerdi.¹¹¹

1982 Anayasasında belirttiğimiz iki önemli değişiklik öncesinde yer alan Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin kesilmesi, görev süresi ve birden fazla seçilememesine ilişkin kayıt, Cumhurbaşkanının farklı siyasal çoğunluklarla çalışmasına, kendisini belirli bir siyasal parti ile özdeşleştirmekten kaçınmaya özen göstermesine ilişkin düzenlemelerdir. Ayrıca Cumhurbaşkanı seçilme için aranan oy

¹¹⁰ Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, s. 71

¹¹¹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 307-308

sayısı da farklı siyasi partilerce kabul edilebilir bir aday olmasına yönelik düzenlemelerdir.¹¹²

Ancak 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kuralı ve partisi ile ilişkisinin kesilmesine dair kural kaldırılmıştır. 6771 sayılı Kanun gerekçesinde, siyasal bir kişilik olan Cumhurbaşkanının herhangi bir parti ile ilişkisinin olmasının, onun görevini yerine getirirken taraflı olacağı anlamına gelemeyeceğı belirtilmektedir.¹¹³ Ancak pratikte bu durumun zor olacağını ifade etmek gerekir. Çünkü Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin olduğu, partisinin genel başkanı olduğu bir durumda partisinin politik hedeflerini bir kenara bırakacağını kabul etmek gerçekçi değildir.

Yine yeni düzenlemeye göre Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması, hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı Yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır (106. madde). Cumhurbaşkanlığı makamının geçici olarak boşalması halinde yerine geçecek kişi, seçimle belirlenmemiş olması nedeniyle yürütme erkinin demokratik meşruiyetini ortadan kaldıracaktır.¹¹⁴

2.4.2. Cumhurbaşkanının Yetkileri

Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder (104/1. madde). Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar (104/2. madde). Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir (104/3. madde). Cumhurbaşkanı Anayasaya göre kanunları yayımlar, tekrar görüşülmesi için Meclise geri gönderebilir (104/6. madde). Cumhurbaşkanı, kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar (104/7. madde). Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atar ve görevlerine son

¹¹² Atar, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 238-239

¹¹³ 6771 sayılı Kanun gerekçesi, s. 13

¹¹⁴ Esen, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", s. 49-50

verir (104/8. madde). Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri başlıklı 104. madeye göre Cumhurbaşkanı, milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler de çıkarabilir.

Anayasada her ne kadar Cumhurbaşkanı tarafından bakanların atanacağı ve görevlerine son verileceği belirtilmişse de bu durum 6771 sayılı Kanun öncesi var olan kolektif sorumluluğun devam ettiği anlamına gelmemektedir. Artık bir Kuruldan söz edilemeyeceği için kolektif sorumluluk bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların atanması ve görevden alınmaları idari işlem kuramı açısından basit işlemle yapıldığı ve idari işlem oldukları için de idari yargı denetimine açık olduğu ifade edilmektedir.¹¹⁵

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir (104. madde). Cumhurbaşkanı, kendi seçiminin de yenilenmesi kaydıyla Meclis seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir (116. madde). Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır (101/2. madde). Cumhurbaşkanı bütçe kanun tasarısını Meclise sunar. Bütçe tasarısının Mecliste ret edilmesi ya da süresinde yürürlüğe konulamaması halinde ve geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması halinde bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre uygulanır (161. madde). Bu durum, Cumhurbaşkanınca bütçe kanun tasarısının kabul edilmemesi halinde ABD’de görülen ve bütçe verilmemesi halinde hükümetin çalışmadığı duruma çare olmak, benzer bir durumla karşılaşmamak için getirilmiştir. Bu durumda Cumhurbaşkanı Meclis ile anlaşmak ve tasarının kabul edilmesi için çabalamak yerine bir önceki yılın bütçesini yeniden değerlendirme oranına göre uygulamak suretiyle devam etme imkânı vermektedir.¹¹⁶

Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla soruşturma açılabilir. Meclisin salt çoğunluk kararı ile Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması

¹¹⁵ Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 25-26

¹¹⁶ Gözler, **Elveda Anayasa**, s. 65-68

istenilmesi halinde soruşturma açılabilmesi için Meclis üye tamsayısının beşte üçünün oyu gereklidir. Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması halinde Yüce Divana sevk edilmesi için Meclis üye tamsayısının üçte ikisi ile karar alınmalıdır. Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılmış olması halinde Cumhurbaşkanı seçim kararı alamaz (105. madde).

2.4.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

1982 Anayasasının 6771 sayılı Kanun ile değişiklik metninde Cumhurbaşkanına verilen en önemli yetkilerden biri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmasına ilişkin olanıdır. 6771 sayılı Kanun gerekçesinde (9/2. madde), Cumhurbaşkanının genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisi ile ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarabilmesi öngörüldüğü belirtilmiştir.¹¹⁷

Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi, Cumhurbaşkanının genel olarak görev ve yetkilerinin sayıldığı 104. maddede bulunmaktadır. Madde metninde “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği” belirtilmektedir (104/15. madde). Anayasada yer alan düzenlemelere göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin esaslar şu şekildedir:

- Yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarabilir (104/17. madde).
- Cumhurbaşkanı, üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenler (104/9. madde).
- Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez (104/17. madde).
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz (104/17. madde).

¹¹⁷ 6771 sayılı Kanun gerekçesi, s. 13

- Kanunla açıkça düzenlenmiş konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz (104/17. madde).
- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır (104/17. madde).
- Meclisin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir (104/17. madde).
- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir (m. 106/son).
- Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz (161. madde).
- Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir (m. 108/son).
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir (118/6. madde).
- Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur (123/3. madde).
- Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler (124/1. madde).
- Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz (137/1. madde).

- Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler, Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir(Geçici Madde 21/B).

Bununla birlikte olağanüstü hal ilan edildiği dönemde Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin şu düzenlemeler bulunmaktadır:

- Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmi Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur (119/6. madde).
- Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar (119/7. madde).
- Olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmündedir (119. madde)

Belirtilen esaslar bakıldığında hem olağan hem de olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin konu alanının geniş olduğu ve Meclisin onayı olmadan çıkarılabilecekleri açıktır. Bu nedenle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile anayasa hukukumuzda yürütme organının asli düzenleme yapma yetkisi dâhil edilmiş ve yürütme organı kural koyma yetkisi ile donatılmıştır.¹¹⁸ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanı genel, soyut, objektif durumlara ilişkin kural koyduğu için kararnameler düzenleyici işlem niteliğindedir.¹¹⁹

24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimi ile Cumhurbaşkanı seçilen Recep Tayyip Erdoğan, ilk üçü 10.07.2018 tarihinde

¹¹⁸ Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 37

¹¹⁹ Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, Bursa, 2018, s. 804

olmak üzere 16 Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmıştır. Kararnameler 1'den başlanarak numaralandırılmış ve Resmi Gazete'de yayımlanmışlardır. Yayımlanan ilk üç kararnameden¹²⁰ 1 numaralı kararname Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında, 2 numaralı kararname Genel Kadro ve Usulü Hakkında, 3 numaralı kararname Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atma Usulleri Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi adlarını taşımaktadır. Devamında 15.07.2018 tarihinde 7 kararname (4-10 numaralı kararnameler), 16.07.2018 tarihinde 2 kararname (11 ve 12 numaralı kararnameler), 24.07.2018 tarihinde 2 kararname (13 ve 14 numaralı kararnameler), 04.08.2018 tarihinde 1 kararname (15 numaralı kararname) ve 01.09.2018 tarihinde de 1 kararname (16 numaralı kararname) çıkarılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yürütme organına ilk elden kural koyma yetkisi tanınmıştır. Yukarıda belirtilen Anayasa maddelerinden de anlaşılacağı üzere yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılabilecektir. Anayasada yer verilen şekliyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürütme yetkisine ilişkin olmayan konularda çıkarılamaz.¹²¹ Cumhurbaşkanı, kararname ile mevcut merkezi idare yapılarını yeniden tasarlayabilecek ve bunların görevlerini tanımlayabilecektir. Bu doğrultuda çıkarılan 7 ayrı kısım ve 539 maddeden oluşan 1 numaralı kararname ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan kurul ve ofislerin yapısı, Bakanlıkların teşkilat yapılanmaları ve bağlı kurum ile kuruluşlara dair esaslar ve usuller belirlenmiştir.¹²² Bu açıdan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, sosyal ve ekonomik haklara ilişkin belirli düzenlemeler yapılmak suretiyle toplumsal hayatın ve siyasetin belirlenmesi, merkezi idare yapılanması ve işleyişi, görev ve yetkileri, üst kademe kamu

¹²⁰ Kararname metinleri için bkz.:

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710.htm>, Erişim: 06.09.2018

¹²¹ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 879

¹²² **Anadolu Ajansı**, “Üç Ayrı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Resmi Gazete'de Yayımlandı”, 10.07.2018: <https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/uc-ayri-cumhurbaskanligi-kararnamesi-resmi-gazetede-yayimlandi/1199491>, Erişim: 06.09.2018

personelinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar konusunda düzenleme yapılabilmesi nedeniyle yürütme güçlendirilmiştir.¹²³

Anayasada her ne kadar Cumhurbaşkanının üst kademe kamu yöneticilerini atayacağı, görevlerine son vereceği ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleyeceği (104/9. madde) belirtilmişse de üst kademe kamu yöneticilerinden ne anlaşılması gerektiği, kimin ya da kimlerin üst kademe kamu yöneticisi olduğu belli değildir. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan 3 numaralı kararname üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili olarak çıkarılmış ve kararname ekinde belirtilen cetvelde yer alan kadro ve pozisyonlardan, bir kısmına Cumhurbaşkanı kararı, bir kısmına Cumhurbaşkanı onayı, diğer bir kısmının ise ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılacağı belirtilmiştir. Görüldüğü üzere Anayasa metninde yer alan ibare açık değildir ve üst kademe kamu yöneticilerinin kim olduğu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirlenmiştir. Kararnamede belirlen kadro ve pozisyonlarla sınırlı olup olmadığı da belirli olmadığından Cumhurbaşkanına geniş bir düzenleme alanı tanınmıştır. Gerek üst kademe kamu yöneticileri gerekse de bakanlıklar ve diğer Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnameler ile de tüm yürütme yapısı herhangi bir diğer anayasal organın izni ya da onayı olmadan düzenlenmiştir.

6771 sayılı Kanun ile getirilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, parlamenter sistemlerde bulunan kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisinden daha geniştir. KHK, 1924 Anayasasında ve 1961 Anayasasının ilk halinde yer almamasına rağmen 1971 yılında 1488 sayılı Kanun ile 1961 Anayasasına dâhil edilmiş ve 1982 Anayasasında da KHK düzenlemelerine yer verilmiştir. Hem değişiklik sonrası 1961 Anayasası hem de 1982 Anayasasında 2017 değişikliklerine kadar KHK çıkarma yetkisinin Bakanlar Kurulunda olduğu belirtilmiştir. 1982 Anayasasında daha ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiş, 1961 Anayasasından farklı olarak “yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi şartı kaldırılmış”, süresi içerisinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağının yetki kanununda

¹²³ Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 47-48

belirtilmesi şartı konulmuştur.¹²⁴ Olağan dönemde yetki kanunu ile Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez (91/1. madde). Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz (91/3. madde). Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir (91/4. madde). Kanun hükmünde kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir (91/6. madde). KHK çıkarma yetkisi, Bakanlar Kuruluna verilen yetki kanunundan yetkisini almaktadır.¹²⁵ Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir (91/2. madde). Anayasa metninde KHK anayasaya uygunluğu için belirtilen unsurlara ek olarak AYM içtihat ile bu unsurlara yenilerini eklemiştir. Bu unsurlar önemlilik, ivedilik ve zorunluluk unsurlarıdır.¹²⁶

Parlamente sistemlerde bulunan KHK çıkarma yetkisi bir yetki kanununa dayanmakta iken anayasada bulunan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi kaynağını doğrudan Anayasadan almaktadır.¹²⁷ 1982 Anayasasına göre KHK'lerin anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunu AYM denetler (148. madde). AYM, KHK'lerin hukuki rejimini belirlediği yerleşik içtihatlarını başlattığı 1990/2 ve 1990/3 sayılı kararlarında Bakanlar Kuruluna hangi konularda KHK çıkarma yetksinin verildiği ve verilen yetkinin konu açısından mutlaka belirgin olması gerektiğini belirtmiştir.¹²⁸ Olağan KHK'lar için TBMM tarafından da denetim yapılabileceği Anayasada açıkça belirtilmiştir. Kararnameler, Resmî Gazetede

¹²⁴ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 232-233

¹²⁵ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 232

¹²⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 394-395

¹²⁷ Esen, "2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi", s. 56

¹²⁸ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 397

yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur (91/7. madde). Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedikle görüşölür (91/8. madde). Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değıştirilerek kabul edilen kararnamelerin değıştirilmiş hükümleri, bu değışikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer (91/9. madde). Meclisin KHK'lar rejimi prosedürü, TBMM'nin ret, aynen ya da değıştirerek kabul kanunu ile sona ermektedir.¹²⁹

Anayasada olağan KHK'lere ilişkin düzenlemeler kısaca yukarıdaki şekilde olmasına rağmen sıkıyönetim ve olağanüstü hal (OHAL) KHK'leri bunlardan farklılık taşımaktadır. Olağan KHK'ler Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılabilirken OHAL KHK'leri Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmaktadır ve bir yetki kanununa ihtiyaç duyulmamaktadır. Yetki kanununa ihtiyaç duyulmaması, 1982 Anayasasına göre yürütmenin sahip olduğı özerk veya asli düzenleme yetkisinin tipik bir örneğidir.¹³⁰ OHAL KHK'lerindeki Cumhurbaşkanı katılımı şekli değil, asli bir unsurdur.¹³¹ OHAL KHK'leri aynı zamanda olağan KHK'ler için belirtilen konu sınırlandırmalarına da tabi değildir. Olağanüstü hallerde, sıkıyönetim ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz (148/1. madde). Ancak bu durum OHAL KHK'leri ile sınırsız bir düzenleme hakkına sahip olunduğı anlamına gelmemektedir. Bu durumun sınırı, Anayasanın 15. maddesinde ikinci fıkrada yer verilen çekirdek haklara dokunmamak koşulu, milletlerarası hukuktan doğan yükümlölükler ihlal edilmemek kaydıyla durumun gerektirdiğı ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen ya da tamamen durdurulabilir veya bunlara ilişkin anayasada yer verilen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir. AYM tarafından 1991 yılında verilen iki kararla da kısıtlı denetimin doğurduğu sakıncalar bir ölçüde telafi edilmiştir.

¹²⁹ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 404

¹³⁰ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 241

¹³¹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 240

AYM'ye göre bir düzenleyici işlemin Anayasanın öngördüğü anlamda bir OHAL KSK'sı olabilmesi için OHAL'in yer ve süre bakımından sınırlı olması ve getirilen düzenlemelerin OHAL süresi ile sınırlı olması gerektiğini belirtmiştir. AYM'ye göre belirtilen şartları taşımayan bir OHAL KHK'sı olağan bir KHK sayılabilir ve içerik yönünden anayasaya tabi olacağı gibi yetki kanununa dayanmaması da bir iptal sebebidir.¹³² OHAL KHK'ları için bir diğer denetim yolu da TBMM tarafından yapılan denetimdir. Anayasaya göre OHAL KHK'ları Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulur. TBMM tarafından OHAL KHK'sının onaylanmasından sonra OHAL KHK'sı kanuna dönüşeceğinden AYM tarafından da onaydan sonra denetim yapılabilir.¹³³

Anayasanın 104/17'de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler düzenlenemeyeceği belirtilmiştir. Anayasanın belirtilen maddesinde sosyal ve ekonomik haklar konusunda bir kısıtlama belirtilmemiştir. Anayasanın temel hak ve özgürlüklerin kanun ile sınırlandırılabilmesini kabul ettiği için sosyal ve ekonomik haklara ilişkin kısıtlayıcı nitelikte düzenleme yapılamaz. Ancak sınırlama getirilmemesi ve bireylere ödev yüklememesi koşulu ile düzenleme yapılabilir.¹³⁴ Ancak aksi yönde görüşler de mevcuttur. Yasin Söyler, düzenleme yetkisinin kural olarak sınırlamayı da içereceğini ve Anayasanın 104. maddesindeki düzenlemenin 13. maddede belirtilen kanunla sınırlama ilkesinin istisnasını teşkil ettiğini, 104. maddede yer alan düzenlemenin yeni tarihli olduğunu, bu nedenle pozitif düzenleme yapılabildiği gibi sınırlandırma da yapılabileceğini ifade etmektedir.¹³⁵ Ancak temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması bakımından Anayasanın 13. maddesi geçerlidir. 13. maddeye göre, hangi bölümde yer alırsa alsın, temel hak ve hürriyetler ancak kanunla sınırlandırılabilir.¹³⁶

¹³² Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 244

¹³³ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 244

¹³⁴ Ardiçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", s. 41

¹³⁵ Yasin Söyler, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018, s. 89

¹³⁶ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 882

KHK ve Cumhurbaşkanlığı hakkında genel düzenlemeler yukarıdaki şekilde olmakla beraber, kanunla düzenleme yapılacağı belirtilen bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılamamasına rağmen KHK ile kanunda düzenleme yapabildiği gerekçesiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin uygulama alanının dar olduğu ifade edilmektedir. Örneğin değişiklik öncesi KHK ile Anayasanın ikinci kısmının birinci, ikinci ve dördüncü bölümleri hariç olmak üzere Anayasanın diğer maddelerinde değişiklik yapılabilmesine rağmen, yeni durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapılabilmesi için kanun ile düzenleme yapılacağının belirtilmemesi gerekir.¹³⁷

2.4.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Denetimi

Daha önce de ifade ettiğimiz üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kapsamı çok geniş olan ve kaynağını doğrudan Anayasadan alan bir yetkidir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılması ve onaylanması konusunda Meclisin bir yetkisi bulunmamaktadır.¹³⁸ Ancak gerek Meclis gerekse de Anayasa Mahkemesi'nin çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesini denetim yetkileri bulunmaktadır.

Anayasaya göre münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz (104. madde). Anayasada münhasıran kanunla düzenlenebilecek alan ifadesi kullanılmasına karşılık münhasıran kanunla düzenlenebilecek alanların ne olduğu belirtilmemiştir. Münhasır kelimesi “ancak” veya “sadece” olarak anlaşıldığı takdirde temel hak ve hürriyetlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenememesi gerekmektedir. Ancak maddeden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin düzenlenebileceği sonucu çıkmaktadır.¹³⁹

Cumhurbaşkanı tarafından, 104. maddeye aykırı davranılarak münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda kararname çıkarması durumunda yasama

¹³⁷ Söyler, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, s. 179

¹³⁸ Levent Köker, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Çelişkileri ve Sorunları”, **T24**, 09.03.2017, <http://t24.com.tr/haber/prof-levent-koker-yazdi-cumhurbaskanligi-kararnamesinin-celiskileri-ve-sorunlari,392793>, Erişim: 13.03.2018

¹³⁹ Arđıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 38

organ denetim imkânına sahiptir. Münhasır kanun alanı kavramını, Anayasada “kanunla düzenlenir” ifadesinin bulunduğu maddelere bakarak değerlendirmek gerekmektedir. Bir hususun kanunla düzenlenmesi öngörülmüşse kanun koyucunun çerçeveyi çizmesi, Cumhurbaşkanının da bu çerçeveye göre kararname çıkarması gerekmektedir. Aksi takdirde çıkarılan kararname Anayasanın 7. ve 104. maddesine aykırı olacaktır.¹⁴⁰ Örneğin Anayasa’da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin konması ve memurların atanmaları, özlük hakları gibi konular, Anayasa metninde açıkça kanunla düzenir dendiği için çerçevenin yasama organı tarafından belirlenmesi gerekmektedir. Kanunla düzenlenmesi gereken bir konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması durumunda yasama organının kanun çıkarması halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir (104. madde). Aynı zamanda aynı konuda hem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olması hem de Meclis tarafından çıkarılmış bir kanun bulunması halinde kanun hükümleri uygulama bulacağından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yine hükümsüz hale gelecektir.¹⁴¹

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir (m.106/son). Görüleceği üzere Cumhurbaşkanı bakanların atanması ve bakanlıklar konusunda, tek yetkili konumundadır. Bakanların atanması konusunda olduğu gibi üst düzey kamu yöneticilerinin atanması yetkisi de tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. TBMM’nin bu konuda denetim yetkisi bulunmamaktadır.¹⁴²

Türkiye Büyük Millet Meclisinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin geçersizliği sonucunu doğuracak yasama faaliyeti imkânı olduğu gibi, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin belirli madde ve hükümlerinin Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesinden iptalini isteme hakkı da bulunmaktadır. Anayasaya göre (150/1. madde) Türkiye Büyük Millet

¹⁴⁰ Turan Yıldırım, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **MÜHF-HAD**, C. 23, S. 2, İstanbul, 2017, s. 26

¹⁴¹ Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, s. 56

¹⁴² Esen, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, s. 55

Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyeler, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilir.

16.04.2017 tarihinde halkoylaması ile kabul edilen 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yargısal denetimine ilişkin düzenlemeler de bulunmaktadır. Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının tek başına/resen/doğrudan yaptığı işlemlere karşı yargı yolunu kapatan anayasal kısıntı kaldırılmış¹⁴³, Anayasa'nın Anayasa Mahkemesi'nin "Görev ve Yetkileri" başlıklı 148. maddesine ekleme yapılmış ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebileceği belirtilmiştir. Ancak her ne kadar Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesini denetleyebilmekte ise de bu denetim olağan dönemde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile sınırlıdır. Başka bir deyişle Cumhurbaşkanı tarafından 119. maddede sayılan haller nedeniyle olağanüstü hal ilan edildiği durumda olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın çıkarılan kararnameler ile ilgili şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılamaz. Bu nedenle aşağıda belirttiğimiz yargısal denetim sadece olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için geçerlidir. Olağanüstü dönemlerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yargı denetiminin dışında tutulmaktadır.

6771 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yargısal denetimini düzenleyen maddeler uyarınca, birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe girmiştir. Değişiklik ile Anayasa metninde daha önce kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırılığı olması durumunda izlenecek denetim usulü Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için de benimsenmiştir. Bunun yanında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan 703

¹⁴³Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", s. 29

sayılı KHK¹⁴⁴ ile de 6216 s. K.'da¹⁴⁵ yer alan “*kanun hükmünde kararname*” ibareleri “*Cumhurbaşkanlığı kararnameleri*” ibareleri ile değiştirilmiş, böylece AYM tarafından yapılacak denetimde izlenecek usul ve esaslar hem Anayasa metninde hem de 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'da belirlenmiştir.

Buna göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa'ya aykırılığı iki şekilde ileri sürülebilir. Bunlardan birincisi Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmasıdır. İptal davası açma süresi, Anayasa 151. maddeye göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren altmış gündür. Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren altmış gün içinde dava açılmaması halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı iptal davası açma hakkı düşer. Anayasa'ya göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkı, Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve TBMM üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir (150. madde). İptal davası açılması durumunda Anayasa Mahkemesi tarafından izlenecek yol 6216 s.K.'da belirtilmiştir. 6216 sayılı Kanun'un 38/6. maddesine göre iptal davalarında Anayasaya aykırılıkları ileri sürülen hükümlerin Anayasanın hangi maddelerine aykırı olduğunun ve gerekçelerinin belirtilmiş olması zorunludur.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa'ya aykırılığının ileri sürülebilmesinin ikinci yolu da, Anayasa madde 152'de düzenlenen “Anayasaya aykırılığın mahkemelerde ileri sürülmesi” yoludur.¹⁴⁶ Düzenlemeye göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır. Bu yöntem aynı zamanda “itiraz yolu” da denilmektedir. 6216 sayılı Kanun gereğince bir mahkemenin Cumhurbaşkanlığı

¹⁴⁴ 703 Sayılı KHK, 09.07.2018 tarihli Resmi Gazete:

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.pdf>, Erişim: 08.09.2018

¹⁴⁵ 6216 s.K. Metni için bkz.: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6216.pdf>, Erişim: 01.03.2018

¹⁴⁶ Arđıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 45

kararnamesinin Anayasaya aykırılığı iddiasıyla itiraz yoluna gitmesi durumunda başvuruya ilişkin karar alması ve iptali istenen kuralların Anayasanın hangi maddelerine aykırı olduklarını gerekçeli olarak belirtmesi gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi tarafından başvurunun beş ay içerisinde karara bağlanmaması durumunda itiraz yoluna başvuran mahkemece görülen dava yürürlükteki hükümlere göre karara bağlanır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse mahkeme buna uymak zorundadır. İtiraz yolunda başvurmada 6216 s.K madde 41. maddede işin esasına girilerek ret kararı verildiği takdirde on yıl geçmedikçe aynı kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı iddiasıyla başvuru yapılamayacağı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için de sınırlama getirilmediği takdirde kararnamenin iptali için tekrar başvurmaya engel durum bulunmamaktadır.¹⁴⁷ Zira madde metninde açıkça kanun ifadesi kullanılmış, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi konusunda ise düzenleme yapılmamıştır.

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa'ya aykırılığı konusunda şekil ve esas olmak üzere kararnameyi iki bakımdan inceleyebilir (148. madde). Şekil bakımından denetim, sadece iptal davası yoluyla yapılabilmektedir.¹⁴⁸ Şekil bozukluğuna dayalı iptal davaları Anayasa Mahkemesince öncelikle incelenip karara bağlanır (149/4. madde). Anayasa Mahkemesi şekil açısından Cumhurbaşkanlığı kararnamesini denetleyebileceği belirtilmesine rağmen esas alınacak kıstaslar Anayasa ya da diğer bir kanunda açıkça belirtilmemiştir. Bu nedenle şekil açısından denetimin biraz daha açıklanarak AYM'nin daha önce şekil denetimi konusunda verdiği kararlarına değinmede yarar vardır.

Dar anlamda şekil denetimi, bir normun Anayasada belirtilen usul ve şekil kurallarına uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetlenmesidir. Bir işlemin Anayasanın yetkilendirdiği organ ya da organlar tarafından ve Anayasanın çizdiği görev alanı içinde yapılması, yetki unsurunu ifade etmektedir. Yetki unsuru bakımından bir sakatlık, işlemin aynı zamanda şekil bakımından da sakat olması

¹⁴⁷ Ardiçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", s. 35

¹⁴⁸ AYM, 15.03.2017 tarih, 2017/85 Esas ve 2017/64 Karar sayılı karar, II-7: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/aa418181-308a-4864-8bb1-7647ddd625e5?highlightText=%C5%9Fekil&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim: 01.03.2018

demektir. Bu durumda AYM tarafından iptal kararı verilmesi gerekmektedir.¹⁴⁹ Cumhurbaşkanlığı kararnamesini çıkarmaya Cumhurbaşkanı yetkili olduğu için, Cumhurbaşkanı haricinde bir organ tarafından kararnamenin çıkarılması bir yetki unsuru bakımından sakat olacağından iptal kararı verilebilir. Aynı şekilde Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan bir kararnamenin Cumhurbaşkanınca imzalanmamış olması durumunda da şekil açısından denetim yapılabilir.

Şekil açısından denetimde şekil eksikliği ve usul bozukluğunu birbirinden ayırmak gerekir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için bakıldığında iptal, usul bozukluğu durumunda olabilir. Şekil eksikliğinde ise ortada bir kararname yoktur. Şekil eksikliğine, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Resmi Gazete’de yayımlanmaması, yayımlanan metnin Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararname metninden farklı olması gösterilebilir. Anayasa Mahkemesi yargılamasının bulunduğu bir sistemde şekil eksikliğini her mahkeme denetleyebilir.¹⁵⁰ Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde usul bozukluğu olup olmadığı ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptali yetkisi AYM’dedir. AYM’nin şekil bakımından denetim yapmasında, Anayasaya aykırı bulduğu normu esasa girmeden şekil bozukluğuna dayalı olarak iptal etmesi gerekir.¹⁵¹

Anayasanın 148/2. maddesinde kanunların şekil bakımından denetlenmesi için iptal davası açma süresi on (10) gün ile sınırlandırılmış, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi konusunda düzenleme ise farklı olarak Anayasa 151. maddesinde yapılmıştır. Buna göre Resmi Gazete’de yayımlanmasından itibaren Cumhurbaşkanlığı kararnamesine karşı 60 gün içinde iptal davası açılmaması halinde iptal davası açma hakkı düşecektir. Aynı şekilde 6216 s.K. iptal davası başlıklı 37. maddesinde de, 02.07.2018 tarihinde kararlaştırılan 703 sayılı KHK ile yapılan değişiklikle madde metnindeki “*kanun hükmünde kararnamelerle*” ibaresi “*Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile*” şeklinde değiştirilerek Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı iptal davası açma süresi altmış (60) günlük hak düşürücü süreye tabi olduğu belirtilmiştir.

¹⁴⁹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 389

¹⁵⁰ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 224

¹⁵¹ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 389

AYM, 16.11.1965 tarih, 1964/38 Esas ve 1965/59 Karar sayılı kararında¹⁵² şekil açısından sakat bir kanunun, kanunun yapılmasında uyulması gereken biçim kurallarına uyulmadığının saptanması halinde, kanunun Anayasaya aykırı olduğu, şekil denetiminin de AYM dâhil her mahkemenin asli yetkilerinden olacağını belirtmiştir. Ancak İçtüzük ile ilgili olarak *“Meclislerin çalışmalarının İçtüzük hükümlerine uygun olarak yürütülmesinin Anayasanın bir emri olduğunu, bu nedenle kanunların denetlenmesinde İçtüzük hükümlerinin de gözönünde tutulması”* gerektiğini belirtmiştir. Ancak AYM’ye göre, *“İçtüzük hükümlerine aşırı bağlılık Meclisin çalışmasını aksatacaktır. Bu durumda İçtüzük hükümlerine aykırı düşen işlemlerden hangilerinin iptal nedeni sayılacağı, uygulanacak İçtüzük hükmünün önemine ve niteliğine göre çözümlenecek ve dâva veya itiraz vukuunda, AYM tarafından takdir edilecek bir konudur.”* demekle her mahkemenin her durumda yetkili olmadığını belirtmiştir. AYM, bir başka kararında ise uygun bir şekilde kurulmamış TBMM Başkanlık Divanı yönetiminde çıkarılmış bir kanunu, iptal hükmünün geriye yürüyemeyeceği gerekçesiyle iptal etmemiştir.¹⁵³ AYM bu sefer 30.09.1969 tarihli 1969/24 Esas ve 1969/50 Karar sayılı kararında¹⁵⁴ bu sefer kanunun görüşülmesi ve karara bağlanmasını yöneten Başkanlık Divanının Anayasaya aykırı olduğunu, Anayasaya aykırı bir divan ile genel kurulun divansız çalışması arasında fark olmadığını, bunun gelişigüzel bir toplanma hali olduğunu, böyle bir toplanmada da görüşülen ve kabul edilen kanun tasarısının şekil bakımından iptal edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Belirtilen kararlardan da anlaşılacağı üzere, aksi yönde kararlar olsa da, AYM’ye göre normun yapılmasındaki sakatlık, şekil açısında denetlenebilir ve bir iptal sebebidir. Görüleceği üzere AYM’nin kararlarında şekil açısından denetimde tutarlılık gösterdiği söylenemez.¹⁵⁵

¹⁵² AYM, 16.11.1965 tarih, 1964/38 Esas ve 1965/59 Karar sayılı karar: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/04508683-8102-4ffe-a658-f212a395f2aa?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim: 05.09.2018

¹⁵³ AYM, 3-4-6.05.1968 tarih, 1968/15 Esas ve 1968/13 Karar sayılı karar: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/9c75a58f-e89b-4faf-97cf-134914fc8d54?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim: 05.09.2018

¹⁵⁴ AYM, 30.09.1969 tarih, 1969/24 Esas ve 1969/50 Karar sayılı karar: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e49bcb61-3532-4c32-b53d-d71e304dd400?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim: 05.09.2018

¹⁵⁵ Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, s. 391-393

Esas bakımından denetim, denetim konusu kuralın Anayasa'ya uygun olup olmadığına ilişkin olup içe dönük bir denetimdir.¹⁵⁶ Esas bakımından denetimde amaç kuralın Anayasa karşısında hukuksal değerini ölçmektir.¹⁵⁷ Temel hak ve özgürlükler üzerindeki etkisi yönünden, yürütme yetkisinin ötesine geçip yasama yetkisine girmesi halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi anayasaya aykırı olacaktır.¹⁵⁸

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa'ya uygunluk denetiminde denetim sonucu “ret” ya da “iptal” kararı verebilir. Ret kararı ilk ya da esas inceleme aşamasında verilebilir.¹⁵⁹

Anayasa Mahkemesi, yapacağı denetimde ileri sürülen gerekçelerle bağlı değildir. Mahkeme, taleple bağlı kalmak şartıyla başka gerekçeyle de bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasaya aykırılığına kararı verebilir. Başvuru, bir kararnamenin sadece belirli madde veya hükümleri aleyhine yapılmış olup da, bu madde veya hükümlerin iptali kararnamenin diğer bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanamaması sonucunu doğuruyorsa, keyfiyeti gerekçesinde belirtmek şartıyla Mahkeme, uygulama kabiliyeti kalmayan kararnamenin bahis konusu öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir (6216 s.K. 43. madde).

Artuk Ardıçoğlu'na göre; Anayasa Mahkemesinin iptal kararı verebileceği haller, Anayasa 104/17. maddenin; ikinci, üçüncü ve dördüncü cümlesinin ihlal edildiği durumlardır. Bunlar da Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler, münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması halleridir. Ancak aynı maddenin son fıkrasında göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz olacağı duruma ilişkin düzenleme ise bir iptal nedeni değildir. Anayasa Mahkemesi bu durumda yokluğun tespiti kararı vermelidir. Artuk

¹⁵⁶ Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 541

¹⁵⁷ Erdoğan Teziç, “Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Esas Açısından Denetimi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C: 2, s. 26

¹⁵⁸ Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 42

¹⁵⁹ Anayasa Mahkemesi, Norm Denetimi, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/gorevyetki/normdenetimi.html>, Erişim: 01.03.2018

Ardıçoğlu, yokluk tespiti konusunda adli ve idari yargı organlarının da itiraz yoluyla AYM'ye başvurmaksızın kendilerinin karar verebileceğini ifade etmektedir.¹⁶⁰ Ancak Anayasada cumhurbaşkanlığı kararnamesi konusunda açıkça AYM'nin şekil ve esas açısından Anayasaya uygunluğunu denetleyeceğinin belirtilmesi nedeniyle bu görüş isabetli değildir. Kaldı ki 6212 s.K.'da 40. maddede bir davaya bakmakta olan mahkemenin, davada uygulanacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, aykırılık sebebini açıkça belirterek dosyanın ilgili belgelerine AYM'ye göndereceğini belirtmektedir. Sonuç olarak AYM her ne kadar 16.11.1965 tarih, 1964/38 Esas ve 1965/59 Karar sayılı kararında şekil denetiminin AYM dâhil her mahkemenin asli yetkilerinden olduğunu belirtmiş ise de, bir konuda hem kanun hem de Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin olması esas bakımından denetim ile belirlenebileceğinden her mahkemece yokluk tespiti şeklinde bir denetim yapılamaz.

Anayasa Mahkemesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. İptal ve itiraz başvuruları sonucu verilen gerekçeli kararlar Resmî Gazetede hemen yayımlanır (6216 s.K. m. 66). Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmi Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez (Anayasa m. 153). Anayasa Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptaline ya da başvurunun reddine ilişkin kararları kesindir ve kararlar geriye yürümez. Mahkeme kararları yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar(6216 s.K. 66. madde).

Yukarıda yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin denetimi konusunda yasama organı ve yargı organına ilişkin Anayasada açık hükümler bulunmaktadır. Ancak ne Anayasanın Cumhurbaşkanının

¹⁶⁰ Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", s. 45

görev ve yetkilerinin sayıldığı 104. madde ne de devam eden maddelerde Cumhurbaşkanının kararnamelerin denetimi konusunda ne gibi bir yetkisinin olduğu, yetkisinin olup olmadığı, çıkarılan bir kararname hakkında Cumhurbaşkanının değişiklik, iptal ya da yürürlükten kaldırma gibi yetkilerinin olup olmadığı belirtilmemiştir. Burada yürütme organının denetimi ile ifade edilmek istenen, çıkarılan bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde sonradan yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanı tarafından kararnamede değişiklik yapıp yapılamayacağı, kararnamenin iptal edilip edilemeyeceğidir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi konusunda uygulama yeni olduğu ve yaşanan tartışmalar ve yapılan eleştiriler ABD Başkanlık kararnamesi ekseninde yapıldığı için¹⁶¹ ABD başkanlık sisteminde Başkanların kararname konusunda denetim yetkisine sahip olup olmadığı, varsa da bunun ne şekilde olduğu ABD başkanlık sisteminden hareketle açıklanması gerekir.

ABD başkanlık sisteminde başkanlık kararnamesi, Başkanların, yürütmenin başı oldukları süre içerisinde politik hedeflerini gerçekleştirmek için kullandıkları en önemli araçlardan biridir. Başkanlık kararnameleri doğaları gereği, değişen Başkanların değişen öncelikleri karşısında durağanlık göstermezler. Bu nedenle yürütmenin başı olarak seçilen Başkanın, kendinden önceki Başkanlar tarafından çıkarılan kararnameleri dilediği gibi hükümsüz kılma, kısmen ya da tamamen değiştirme yetkileri vardır.¹⁶² Örneğin Donald J. Trump 27 Mart 2017 tarihinde çıkardığı bir kısım kararnamelerin iptal edilmesine ilişkin kararnamede, 13 Temmuz 2014 tarihli 13673 sayılı ve 23 Ağustos 2016 tarihli kararnamelerin tamamını, 22 Aralık 2014 tarihli 13683 sayılı kararnamenin ise üçüncü bölümünü iptal etmiştir.¹⁶³ Donald Trump'ın 20 Ocak 2017 tarihinde yemin ederek ABD'de 45. Başkan olarak

¹⁶¹ Çağrı D. Çolak, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, s. 55, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/395026>, Erişim: 14.03.2018

¹⁶² Congressional Research Service, **Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation**, 16 Nisan 2014, s. 7, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS20846.pdf>, Erişim: 21.02.2018

¹⁶³ The White House , Presidential Executive Order on the Revocation of Federal Contracting Executive Orders, 27.03.2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-revocation-federal-contracting-executive-orders/>, Erişim: 14.03.2018

yürütmenin başına geçtiği¹⁶⁴ göz önüne alındığında iptal ettiği kararnamelerin kendisinden önceki Başkan tarafından çıkarıldığı anlaşılacaktır.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılaçağı üzere Başkan seçilen biri, halefleri tarafından çıkarılan kararnameleri, değışen politik önceliklerine göre dilediğı gibi iptal etmekte ya da değıştirebilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin ABD başkanlık sisteminde görülen başkanlık kararnameleri ile benzer konuları düzenlediğı ve hükümet sistemi değışikliklerinde ABD başkanlık sisteminin model alındığı düşünöldüğünde, bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin değışen politik hedeflere ve ihtiyaçlara göre Cumhurbaşkanı tarafından serbestçe, kısmen ya da tamamen değıştirilebileceğı hatta iptal edilebileceğı sonucu çıkarılabilir. Nitekim Cumhurbaşkanı tarafından 15 ve 16 numaralı kararnameler de bu doğrultuda daha önce çıkarılan kararnamelerde değışiklik yapmak amacıyla çıkarılmıştır. 04.08.2018 tarihinde çıkarılan 15 numaralı kararname¹⁶⁵ “*Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değışiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*” adını taşıırken 01.09.2018 tarihinde çıkarılan 16 numaralı kararname¹⁶⁶ de “*Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değışiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*” adını taşımaktadır. 15 numaralı kararname ile 1 numaralı, 4 numaralı ve 6 numaralı kararnamelerin bazı maddelerinde yer alan ibareler değıştirilmiştir. Sonuç olarak Cumhurbaşkanının, çıkarılan kararnameler konusunda denetim yetkisinin olduğı ifade edilebilir.

2.4.5. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Yürütmenin Yasama ve Yargı İlişkileri Üzerindeki Etkileri

Bu çalışmanın konusu olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 6771 sayılı Kanun ile Anayasada yapılan değışiklikler sonucu düzenlenen Cumhurbaşkanlığı

¹⁶⁴ BBC News, “Donald Trump's Life Story: From Hotel Developer to President”, 20.01.2017, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-35318432>, Erişim: 14.03.2018

¹⁶⁵ 15 Numaralı Kararname metni için: <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/08/20180804.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/08/20180804.htm>, Erişim: 06.09.2018

¹⁶⁶ 16 Numaralı Kararname metni için: <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/09/20180901.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/09/20180901.htm>, Erişim: 06.09.2018

kararnamesidir. 6771 sayılı Kanun öncesi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, çalışmanın ileriki bölümünde görüleceği üzere kapsamı çok dar olan ve üzerinde fazla durulmamış ve tartışılmamış olan¹⁶⁷ bir düzenleme idi. Oysa 6771 sayılı Kanun ile Cumhurbaşkanının yürütmenin başı olarak düzenlendiği ve Cumhurbaşkanı yürütmenin başı sıfatıyla yürütme alanında çok geniş yetkiler tanıyan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarabildiği için TBMM ve AYM ile zaman zaman uyuşmazlık çıkabileceğini söylemek, muhalif karar ve uygulamaların olabileceğini söylemek, ABD başkanlık sisteminde olduğu gibi, yanlış olmayacaktır. Ancak Cumhurbaşkanlığı kararnamesi uygulaması henüz yeni olduğu için TBMM ve AYM'nin ne tür bir tavır içinde olacağı kesin olarak ifade edilemez.

2.4.5.1. Yürütme-Yargı İlişkisi Üzerine

Yukarıda ifade ettiğimiz üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yürütmeye ilişkin konularda çıkarılabilir. Bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin temel hak ve özgürlüklere etkisi yönünden yürütme yetkisinden ziyade yasama yetkisine girmesi durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Anayasaya aykırı olacaktır.¹⁶⁸ Bu durumda Anayasayı ihlal eden Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa Mahkemesinde iptaline karar verilebilecektir.

Anayasada daha önce Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnama çıkarabilme yetkisi verildiği ve kanun hükmünde kararnamelerin de Anayasa değişikliği ile Anayasadan çıkarılmadan önce Anayasa Mahkemesinde denetimi istenebildiği için buna ilişkin Anayasa Mahkemesinin tutumuna da değinmekte yarar vardır. Anayasa Mahkemesi 16.09.1993 tarihli 1993/26 Esas ve 1993/28 Karar sayılı kararı¹⁶⁹ ile Meclis tarafından çıkarılan bir yetki kanununu, Anayasada olmamasına rağmen “ivedilik”, “zorunluluk” ve “önemlilik” şartlarını taşımadığı gerekçesiyle 24.6.1993 günlü ve 3911 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlar ile Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nun 1. maddesinin, 2. maddesinin, ve 3. maddesinin (a) ve (b) bentlerinin,

¹⁶⁷ Salih Taşdoğan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, AÜHFD, C: 65, S: 3, s. 938

¹⁶⁸ Ardiçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 42

¹⁶⁹ AYM, 16.09.1993 tarih, 1993/26 Esas ve 1993/28 Karar sayılı kararı: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/10838053-11ef-4026-84d6-ed3a0f71cdc4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim: 16.03.2018

Anayasa'ya aykırı olduklarına ve iptallerine karar vermiştir. Mahkeme kararında, yürütme organına verilen yetkinin yasama yetkisini sınırsız biçimde kullanma olanağı sağladığı, bunun da yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi gereğince Anayasanın 7. maddesine aykırı olduğunu ifade etmiştir. Ancak AYM, 27.10.2011 tarih, 2011/60 Esas ve 2011/147 Karar sayılı kararında¹⁷⁰ daha önce 01.02.1990 tarih, 1988/64 Esas ve 1990/2 Karar sayılı kararı, 23.06.1990 tarih, 1988/62 Esas ve 1990/3 Karar sayılı kararı ve 04.07.1995 tarih, 1995/35 Esas ve 1995/26 Karar sayılı kararlarında belirttiği “önemlilik, ivedilik ve zorunluluk” unsurlarının da bulunması gerektiğine yönelik içtihadını, “ *olağan kanun hükmünde kararnamelerin çıkarılabilmesi için acil, ivedi, önemli ve zorunlu bir durumun olması gerektiğine dair Anayasa’da herhangi bir düzenleme yer almadığı*” diyerek değiştirmiştir. Mahkeme gerekçeli kararında, “*yetki kanunlarının ve KHK’lerin anayasaya uygunluğunun incelenmesinde Anayasa’da öngörülmeven yeni şartlar ihdas edilmesi mümkün olmadığını, neyin “önemli”, “ivedi” ve “zorunlu” olduğuna anayasaya uygunluk denetimi yapan yargı organının karar vermesinin bu organın işlevine uygun olmadığını, bu kavramların sübjektif nitelik taşıdığını ve göreceli olduğunu, yetki yasaları üzerindeki denetimin, Anayasa’da öngörülen çerçevenin sınırları içinde kalması gerektiğini*” belirtmiştir. Kanun hükmünde kararnameler hakkında Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararın elbette Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hakkında da geçerli olduğu sonucu çıkarılamaz.¹⁷¹ Çünkü Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hem bir yetki kanununa dayanmaması hem de kaynağını doğrudan Anayasadan alması nedeniyle AYM’nin KHK hakkındaki kararları Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için geçerli değildir.

Her ne kadar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması yetkisi kaynağını doğrudan Anayasadan almaktaysa da, Anayasa ile Cumhurbaşkanına tanınan kararname çıkarma yetkisi sınırsız değildir. 1982 Anayasasının 7. maddesi uyarınca yasama yetkisi TBMM’dedir ve bu yetki devredilemez. Devredilmezlik yasağına giren yetki, yasamanın düzenleme alanına giren, yasama fonksiyonu niteliğinde olan ve yasama organınca kullanılması öngörülen yasama yetkisidir. Bunun sonucu da,

¹⁷⁰ AYM, 27.10.2011 tarih, 2011/60 Esas ve 2011/147 Karar sayılı kararı, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/12/20111215-29.htm>, Erişim: 09/09/2018

¹⁷¹ Ardiçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 39

anayasada kanunla düzenlenmesi gereken öngörülen konuların yasama organı haricinde organlar tarafından yapılamayacağıdır. AYM, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası döneminde verdiği kararlarda temel esaslar ve hükümlerin kanunda yer alması, uzmanlık ya da yönetim tekniği ilişkin konularında da düzenlenmesinin yürütmeye bırakılabileceğini söylemiştir.¹⁷² Çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı olursa, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin iptal edilecektir.

6771 sayılı Kanun ile Anayasa Mahkemesi'nin 17 olan üye sayısı 15 üyeye düşürülmüştür. Ayrıca değişiklik öncesi Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine 14 üye seçebilmekteyken değişiklik sonrası Cumhurbaşkanı tarafından seçilebilecek üye sayısı 12'dir. Kanun hükmünde kararnamelerden farklı olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunlarla eş bir hukuk kaynağı olarak düzenlenmemekle beraber Meclisin yetki kanununa ihtiyaç duymamakta ve Meclisin onayına da tabi değildir. Kanunla eşdeğer olmamasına rağmen uygulamada ne şekilde bir durum ortaya çıkacağı, özellikle bu konuda belirleyici olan Anayasa Mahkemesi üyelerinin çoğunluğunun Cumhurbaşkanınca seçilmesi nedeniyle, şüphelidir.¹⁷³

2.4.5.2. Yürütme-Yasama İlişkileri Üzerine Etkisi

1982 Anayasasında yasama yetkisi Meclise verilmiştir. Yasama yetkisi de bünyesinde genellik, aslilik ve devredilmezlik olmak üzere üç özellik barındırmaktadır. Yasama yetkisinin genelliği, yasa ile düzenleme alanının sınırlandırılmamış olması, yasama organının dilediği konuyu dilediği ölçüde ayrıntılı düzenleyebilmesini ve yürütme organına mahfuz alan tanınmamasıdır. Yasama yetkisinin asliliği, bir konuyu doğrudan doğruya düzenleyebilmesini ifade etmektedir. Yasama yetkisinin devredilmezliği de anayasa ve kanunlardan alınan bir yetkinin bu metinlerde izin verilmediği sürece bir başka devlet organına devredilememesidir.¹⁷⁴

¹⁷² Tanör, Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, s. 289-290

¹⁷³ Ardıçoğlu, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", s. 48

¹⁷⁴ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 256-257

6771 sayılı Kanun ile Anayasada değişiklik yapılmadan evvel yürütme organının asli olarak, ilk elden düzenleme yapabileceği çok sınırlı bir alan bulunmaktaydı ve yürütme yetkisi türevsel bir niteliğe sahipti. Değişiklik öncesinde yürütme organının bir konuda düzenleme yapılabilmesi için o konunun önceden yasa ile düzenlenmesi ve yürütmenin yapacağı işleminin de yasa ile belirlenmiş çerçeveye uygun olması gerekirdi.¹⁷⁵ Oysa Cumhurbaşkanlığı kararnamesi bakımından, bir yetki kanununa dayanmaması, kaynağını doğrudan anayasadan alması nedeniyle yürütmeye de asli nitelikte düzenleme yapabilme yetkisi tanınmıştır.

Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılamayacağı belirtilmişse de münhasıran Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek bir alan olup olmadığı, bu konuda Meclisin kanun çıkarıp çıkaramayacağı belirtilmemiştir. Daha önce de ifade ettiğimiz üzere bundan anlaşılması gereken, Anayasada açıkça kanun ile düzenleme yapılabileceği belirtilen alanları anlamak gerekir. Anayasanın 7. ve 87. maddelerinde yasama organına asli ve genel kanun koyma yetkisi verildiği ve Anayasa 104/17. maddesinde de Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale geleceği belirtildiği için Meclisin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konuda kanun çıkarması anayasal organlararası gerilime sebebiyet verecektir. Cumhurbaşkanı tarafından Anayasada belirtilen usul ve esaslara uyulmayıp kararname çıkarılması ise, çıkarılan kararname kanun ile düzenlenmesi gereken bir alanda olduğu takdirde, yasama yetkisinin gasbı olacaktır. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnameler, genel siyasetin yürütülmesi için çıkarılacağı, politik hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla çıkarılacağı için Meclisin aynı konuda, farklı hükümler öngörülen kanunlar çıkarması Cumhurbaşkanının politik hedeflerinin benimsenmediği anlamına gelecektir. Bu durumda Cumhurbaşkanı, çıkarılan kanunun Anayasada kendisine verilen yetkilerin Meclis tarafından kullanıldığı, yetki tecavüzü olduğunu düşünüyorsa, kendisine rağmen kanunun kabul edilmesi durumunda kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine gidecektir. Meclisin de Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir alanda kanun yapması, veto ile karşılaştığı durumda zorlaştıracı

¹⁷⁵ Taşdöğen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s. 943

vetoyu aşacak bir çoğunlukla yasa çıkarması gerekecektir.¹⁷⁶ Görüleceği üzere münhasır alan konusunda Anayasada açık bir ibare olmaması, Cumhurbaşkanı ile TBMM arasında münhasır alan konusunda tartışmaya sebebiyet vermesi ihtimali yüksektir. Ancak teoride bu ihtimalin olmasına karşın her iki organın da seçimlerinin aynı günde yapılması ve hükümet sistemi değişikliği ile Cumhurbaşkanının sistemin merkezine oturtulması, Cumhurbaşkanını daha avantajlı konuma koymaktadır.

6771 sayılı Kanun ile amaçlanan, yasama ve yürütme organının seçimlerinin aynı gün yapılarak aynı partiden olması hedeflendiği ve sonuç olarak yasama ve yürütme aynı siyasi görüşte olma ihtimali de yüksek olduğu¹⁷⁷ için bu şekilde bir anlaşmazlık çıkması, Meclisin Cumhurbaşkanına rağmen Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin geçersizliğine sebebiyet verecek bir kanun çıkarması güç olacaktır. Kemal Gözler, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanına birbirlerinin seçimlerinin yenileme yetkisinin verilmesinin amacı, yasama ve yürütmenin aynı siyasi partiden olması olduğunu ifade etmektedir. Bu durumda, Cumhurbaşkanı ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin çoğunluğunun aynı siyasi partiden olması durumunda yasama organı Cumhurbaşkanının yetkilerini denetleyen bir organ olmaktan uzak olacaktır.¹⁷⁸ Meclisin buna rağmen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile çelişen bir kanun çıkarması halinde de Cumhurbaşkanının kanunun iptali için dava açma hakkı bulunmaktadır. Anayasanın iptal davasını düzenleyen 150. maddesinde göre Cumhurbaşkanı bir kanunun iptali için Anayasa Mahkemesinde dava açabilir.

2.4.6. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Normlar Hiyerarşisindeki

Yeri

Bir kimsenin hukuki güvenliğinin söz konusu olabilmesi için kurallar bütününe görebilmesi, normlar arasında astlık üstlük ilişkisini kurarak davranışını hangi norma göre şekillendireceğini öngörebilmesini gerekir. Bu da bizi kademelenmiş, aşamalı hukuk kuralları anlamına gelen normlar hiyerarşisine

¹⁷⁶ Ardıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 38

¹⁷⁷ Gözler, *Elveda Anayasa*, s. 17

¹⁷⁸ Gözler, *Elveda Anayasa*, s. 17

götürmektedir.¹⁷⁹ Bu açıdan alt derecede bulunan normun üst derecede bulunan norma uygunluğu zorunlu olmakta, alt derecede bulunan normun kendisinden üst derecede bulunan norma aykırı düzenleme getirmemesi zorunluluğu bulunmaktadır.¹⁸⁰

Bir ülkede yürürlükte bulunan tüm kurallar aynı derece ve güçte değildir. Anayasanın, yürürlükte bulunan diğer tüm normlardan hiyerarşik olarak üstünde yer aldığı kabul edilir. Buna, kanunların ve diğer hukuk normlarının Anayasaya aykırı olamayacağı anlamına gelen “*anayasanın üstünlüğü prensibi*” denmektedir. Bu, aynı zamanda bizi, hukuku uygulayan, yürürlüğe koyan her düzlemdeki organın bir üst norma uygun davranarak meşru ve geçerli bir yaratabileceği ve uygulamaya koyabileceği anlamına götürmektedir. Bu anayasa yargısı bakış açısında temel ölçüt normlar hiyerarşisidir ve anayasanın varlığı zorunludur. Çünkü diğer tüm normlar, geçerliliğini anayasadan alır.¹⁸¹

1982 Anayasası değişiklik öncesi durumuna göre kurallar hiyerarşisi, önce anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü (11. madde), sonra tüzüklerin kanuna aykırı olmaması (115. madde) ve sonra da yönetmeliklerin de kanun ve tüzüklere aykırı olamayacağını öngörmektedir. Ancak sıralamada olağan ve olağanüstü dönem ayrımını da dikkate almak gerekmektedir. Olağan dönemler açısından ortaya konulan kademe, dört kategori işlem nedeniyle mutlak değildir. Bunlardan birincisi AYM kararlarının bağlayıcılığı(153/6. madde), ikincisi içtihadı birleştirme kararlarının benzer olaylarda kanun ile farklı düzenleme yapılmadığı sürece bağlayıcı olması, üçüncüsü KHK’lerin fonksiyonel açıdan yasama işlemi niteliğinde olması nedeniyle kanunla eşdeğer olması ve dördüncü de usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmünde olmasına rağmen temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmaların kanunlardan üstün(90/5. madde) olmasıdır. Ayrıca meclis içtüzüğü, Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar, OHAL ilan kararları ve TBMM’nin bunları onaylamasına dair kararlar kurallar

¹⁷⁹ Fatma Didem Sevgili Gençay, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, **AÜHFD**, C: 63, S: 2, s. 410

¹⁸⁰ Arıçoğlu, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, s. 48

¹⁸¹ Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, s. 87-88

hiyerarşisi dışında kalan işlemlerdir. Bu açıklamalar ışığında 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler öncesi normlar hiyerarşisi beş kademe olarak belirtilebilir. Buna göre birinci kademedede Anayasa, AYM kararları, anayasa teamülleri ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmalar yer almaktadır. İkinci kademedede kanunlar, içtihadı birleştirme kararları, Osmanlı İmparatorluğundan kalan yasa niteliğindeki düzenleyici işlemler, 1924 Anayasası dönemi meclis yorumları ve 1982 Anayasasına göre çıkarılan KHK'ler yer almaktadır. Üçüncü kademedede tüzükler ve dördüncü kademedede ise kanunla tanınmış yetkiye dayanılarak çıkarılan kaide-kararnameler yer almaktadır. Beşinci kademedede de yönetmelikler yer almaktadır.¹⁸²

Anayasada 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlendiği 104. maddesinde, yürütmeye ilişkin konularda çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmektedir. Olağanüstü hal yönetimine ilişkin düzenlemelerin yer aldığı 119. maddede de olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı tarafından, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104. maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği ve bu kararnamelerin kanun hükmünde olacağı belirtilmektedir. Madde metninden de anlaşılacağı üzere Anayasa, hukuk normunun uygulanması bakımından olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi karşısında kanuna öncelik tanımakta ancak olağanüstü dönemde çıkarılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin de kanun gücünde olduğunu belirtmektedir. Ayrıca “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir (124. madde)” düzenlemesinden de anlaşılacağı üzere yönetmeliklerin, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı olmaması gerekmektedir. Ayrıca tüzük, değişiklik sonucu Anayasa metninden çıkarılmıştır. Her ne kadar 6771 s.K. öncesinde, yasama yetkisinin genelliği ilkesi gereğince kanun ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlenme usulünü düzenlemek mümkün

¹⁸² Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 96-98

olduğundan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hiyerarşik olarak üstünde¹⁸³ ise de 6771 s.K. sonrası durum farklılaşmıştır. Çünkü OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, hiyerarşik olarak kanun ile aynı düzeyde yer almaktadır. Bunun yanında Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak genelge, kurumlarca çıkarılacak yönetmelik ve diğer adsız düzenleyici idari işlemler de normlar hiyerarşisinde sırayla son sırada yer alırlar.¹⁸⁴

O halde yukarıdaki açıklamalar ışığında 6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucu kurallar kademelenmesi için şu şekilde bir sıralama yapılabilir;

- Birinci kademede Anayasa, AYM kararları, anayasa teamülleri ve temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmalar yer alır.

- İkinci kademede kanunlar, içtihadı birleştirme kararları, Osmanlı İmparatorluğundan kalan yasa niteliğindeki düzenleyici işlemler, 1924 Anayasası dönemi meclis yorumları ve Anayasaya göre çıkarılacak OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnameleri.

- Üçüncü kademede cumhurbaşkanlığı kararnameleri yer alır.

- Dördüncü kademede cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri yer alır.

Kurallar kademelenmesi bizi, eşit düzeydeki kaynaklar arasında çatışma söz konusu olduğunda sonraki işlemin önceki işlemi zımnen yürürlükten kaldıracağı sonucuna götürmektedir. Ancak sonraki genel nitelikteki kanun, kendisinden önce çıkarılan özel nitelikteki kanunu yürürlükten kaldırmaz. Diğer bir pratik sonuç da, üst kademede yer alan norm alt kademede yer alan norm ile çatışıyorsa alt kademede ki norm uygulanmaz.¹⁸⁵

2.4.7. 6771 Sayılı Kanun Öncesi Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun öncesi de Anayasanın 107. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili düzenleme bulunmakta idi.

¹⁸³ Taşdöğen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s. 962

¹⁸⁴ Söyler, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, s. 167

¹⁸⁵ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 98

Ancak düzenleme, 6771 sayılı Kanun ile getirilen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgisi olmamakla beraber çok farklı alanlara işaret etmektedir.

6771 sayılı Kanun ile değişiklik öncesi Anayasa 107. maddeye göre Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri ile ilgili olarak çıkarılır. Görüldüğü üzere değişiklik öncesi Anayasa metninde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecek alan sınırlı olarak sayılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanının düzenleyici bir işlemidir.¹⁸⁶ Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılabilmesi için TBMM'den yetki kanunu ile Cumhurbaşkanı'na yetki verilmesi gerek yoktur. Belirtilen düzenlemede düzenlenen kararname çıkarma yetkisi, kaynağını anayasadan alan özerk bir düzenleme alanıdır.¹⁸⁷ Özerk düzenleme alanı olması, söz konusu alanda sadece Cumhurbaşkanı tarafından düzenleme yapılabileceği anlamına gelmektedir. Bu açıdan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Cumhurbaşkanı'na tanınan, yasama düzenleme yapamayacağı, yargı organının ise denetim yapamayacağı bir mahfuz alandır.¹⁸⁸

Bir tüzel kişilik olarak Cumhurbaşkanlığı düşünüldüğünde, teşkilat içerisinde danışmanlar, yaverler, hizmetçiler gibi Cumhurbaşkanının görevini yerine getirirken ona yardımcı olan kişiler bulunmaktadır. Monarşilerdeki saray teşkilatının örnek alındığı Cumhurbaşkanlığı idari yapısı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği olarak düzenlenmiştir. Bu teşkilatın yasal olarak kuruluşu 23.05.1933 tarihli 2180 sayılı Kanun ile düzenlenmiş ve söz konusu Kanunda Genel Sekreterin atanması Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile olacağı belirtilmiştir. Ancak 17.08.1983 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanununun 6. maddesi ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile ilgili düzenleme yetkisi,

¹⁸⁶ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 333

¹⁸⁷ Selçuk Duman, **Türkiye Devleti Cumhurbaşkanları**, Berikan Yayınevi, 2. Baskı.. Ankara, 2013, s. 84

¹⁸⁸ Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, s. 360

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak suretiyle sadece Cumhurbaşkanına verilmiştir.¹⁸⁹

Yukarıda görüldüğü üzere 6771 sayılı Kanun ile 1982 Anayasasının ilga edilen 107. maddesinde yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 6771 sayılı Kanun ile getirilen düzenleme ile hiç benzeşmemektedir. Anayasasın değişiklik öncesi metninde yer alan kararname yetkisi, Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirmesi için düzenlenmiştir. Oysa 6771 sayılı Kanun ile getirilen düzenleme, çok daha geniş kapsamlıdır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi, aynı zamanda Cumhurbaşkanının yürütmenin ve devletin başı sıfatıyla görevini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken, ihtiyaç duyduğu düzenlemeleri yapması için tanından, yürütmeye ilişkin konularda kullanabildiği bir yetkidir.

¹⁸⁹ Taşdöğen, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, s. 939

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

FARKLI HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE DEVLET BAŞKANLIĞI KARARNAMELERİ

Bu bölümde, farklı devletlerdeki hükümet sistemleri ile bu devletlerde yürütme organı ile yasama organının ilişkilerine, yürütme organının başı olan devlet başkanının kararname ya da benzeri bir yetkisinin olup olmadığı irdelenecektir. Bu amaçla konu edilen ülkeler ABD, Fransa ve Arjantin'dir. Türkiye'de hükümet sistemleri konusunda son yıllarda yapılan tartışmaların çoğunlukla başkanlık sistemi eksenli olduğu ve bu hükümet sistemi modelinin de en başarılı uygulamasının ABD'de olduğu göz önüne alınarak ilk olarak ABD başkanlık sistemi ve bu sistemde yürütme organının başı olan başkanın yetkileri incelenecektir. İkinci olarak incelenecek olan Fransa, Anayasamızda 2007 yılında yapılan değişiklikler sonucu yarı-başkanlık hükümet sistemine geçilmesi ve cumhurbaşkanının merkezde yer aldığı bir hükümet sistemi olması nedeniyle incelenecektir. Yeni hükümet sistemimizin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi olarak adlandırılması sebebiyle Fransa, karşılaştırmada tercih edilmiştir. Üçüncü ülke olarak da Arjantin incelenecektir. Arjantin, hem Latin Amerika ülkeleri arasında anayasaya sahip olma bakımından ilk ülkelerden olması hem de hükümet sistemi bakımından ABD'yi model ülke ve başkanlık sistemini de model hükümet sistemi olarak kabul etmesi açısından seçilmiştir.

3.1. ABD BAŞKANLIK SİSTEMİ

“Başkanlık Sistemi”, yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrı organlarda olduğu, yasama ve yürütmenin kesin ve sert biçimde ayrıldığı bir hükümet sistemidir.

Aynı zamanda bu sistemin, kuvvetleri birbirine kontrol ettirmekle beraber yürütmenin üstünlüğünü esas alan bir hükümet sistemidir.¹⁹⁰

Başkanlık sistemi açısından uygulanan tek bir modelden söz edilemez; sistem temel olarak ABD’de olmakla beraber diğer birtakım ülkelerde de bulunmaktadır, fakat bu rejimlerin, ABD’deki rejimden değişen ölçülerde farklılık arz ettiği görülmektedir. Bu farklılık sebebiyledir ki ABD’deki başkanlık sisteminden “saf başkanlık sistemi” olarak söz edilmekte iken, ABD dışında kalan diğer ülkelerdeki başkanlık uygulamalarının birçoğu otoriter niteliğe sahip olmaları sebebiyle genellikle “başkancı”¹⁹¹ ya da “başkancıl”¹⁹² rejimler olarak nitelenmiştir. Ancak başkanlık sisteminin demokratik olarak uygulanabildiği tek ülkenin ABD olduğu şeklindeki bir kabul günümüzde geçerli değildir. Günümüzde Kosta Rika, Venezuela, Kolombiya ve Peru’da da başkanlık sistemi uygulamaları uzun süre kesintiye uğramadan devam etmiştir.¹⁹³

Başkanlık sistemi, hem yürütme organının başı hem de devlet başkanı olan başkanın, sabit bir süre için halk tarafından seçildiği ve yasama organının başkanı düşüremediği, başkanın da yasama organını feshedemediği bir sistem olarak tanımlanmaktadır.¹⁹⁴ Başkanlık sistemi, 1787 yılında Philadelphia’da toplanan kurucu meclisin müzakereleri sonucu, düşünülen ve prensipleri tespit edilerek meydana gelen bir hükümet sistemidir.¹⁹⁵ Sistemin doğuşunda, Avrupa’daki mevcut krallık sistemine karşı, yeni bir meşruiyet temelli bir düzen oluşturma düşüncesi hâkim olmuştur. Riggs’e göre ABD’de, klasik meşruiyet anlayışı olan “kralın kutsal hakkı” yerine, yöneticinin halk tarafından seçildiği bir demokratik meşruiyet temeli oluşturma arayışı etkili olmuştur.¹⁹⁶

¹⁹⁰ Orhan Aldıkaçtı, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, Doçentlik Tezi, Kor Müessesesi, İstanbul, 1960, s. 150-151

¹⁹¹ Erdoğan Teziç, “Başkanlık Rejimini Anlamak”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S: 51, s. 367

¹⁹² Kuzu, **Her Yönü İle Başkanlık Sistemi Yeni Sistem Cumhurbaşkanlığı Modelimiz**, s. 37

¹⁹³ Adnan Küçük, Ak Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin Abd’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri, **Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C: 6, S: 1, 27-28

¹⁹⁴ Erdal Onar, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?” **Başkanlık Sistemi**, (71-111), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, s. 72.

¹⁹⁵ Kuzu, **Her Yönü İle Başkanlık Sistemi Yeni Sistem Cumhurbaşkanlığı Modelimiz**, s. 19

¹⁹⁶ Fred W Riggs, “Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy”, **International Political Science Review**, Vol: 18, Issue: 3, s. 253-278

ABD başkanlık sisteminde, yasama, yürütme ve yargı organları birbirinden kesin ve sert bir biçimde ayrılmıştır. Kuvvetler, parlamenter hükümet sistemlerinde olduğu gibi yumuşak değil, sert bir şekilde ayrılmıştır. Birbirinden sert bir şekilde ayrılan yasama ve yürütme, birbirinin varlığına son verememektedir. Yasama organı yürütme organını düşüremediği gibi, yürütme organı da yasama organını fesih edememektedir.

Başkanlık sisteminin ideal tipi ABD hükümet sistemi olduğu için bu sistemin temel organları ABD’de oluşmuş ve bu modeli örnek alan ülkelerde de, ülkelerin ihtiyacına göre ya da siyasi tercihlerine göre değişikliğe gidilmiştir. Başkanın halk tarafından seçilmesi ve görevde kalmak için parlamento desteğine muhtaç olmaması sistemin ortak özellikleri olarak diğer ülkelerde de geçerli ilkelerdir. Ancak ABD’de geçerli olup bu modeli örnek alan diğer ülkelerde olmayan özelliklere gelince; başkan kanun yapamaz ve kanun gücünde kararname çıkaramaz. Başkanın resmiyette var olan ancak sınırlı olarak kullanabildiği olağanüstü yetkileri vardır. Başkan resmi olarak kanun önerisinde bulunamaz, fakat veto yetkisi bulunmaktadır. Başkan kabineyi parlamentonun müdahalesi olmaksızın dağıtabilir. Af yetkisine sahiptir. Başkan en fazla iki dönem art arda seçilebilir. Yasama organının yürütmeyi, örneğin atamalarda ve uluslararası antlaşmalarda Senato’nun tavsiye ve rızasının gerekmesi, yürütmenin faaliyetleri ile ilgili araştırma komisyonları kurması, suçlandırma, bütçeyi onaylama gibi yollarla, etkin biçimde denetleme yetkisi vardır.¹⁹⁷

ABD başkanlık sisteminde yasama ya da yürütmenin tüm güçleri elinde toplaması istenmemiş, bunun yerine güçlerin dengeli ve sert dağılımı kabul edilmiştir. Kurucular tarafından getirilen fren ve denge mekanizması ile ne yürütme organının tüm yetkileri eline alması ve yürütme alanında sınırsız güç sahibi olması istenmiş; ne de yasama organının yasama alanında sınırsız bir yetkiye sahip olması istenmiştir.

¹⁹⁷ Halit Tunçkaşık, “Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, (1-18), TBMM Basımevi, Ankara, 2. Baskı, 2017, s. 3-4

3.1.1.Yasama Organı

ABD Anayasası'nda¹⁹⁸ ilk bölümde, yasama yetkisinin Kongre adında ve iki meclisten meydana gelen bir parlamentoya ait olduğu belirtilmiştir. Bu meclisler biri Senato diğeri ise Temsilciler Meclisi'dir. Bu meclislerden Temsilciler Meclisi, nüfus esasına göre belirlenmektedir. Her ne kadar Anayasa her 30 bin vatandaş için bir temsilci seçileceği düzenlemesi bulunmakta ise de günümüzde bu oran Anayasa'da belirlenen sayının çok üstündedir. Temsilciler Meclisi'nde en son üye sayısı 1929 yılında 435 olarak belirlenmiş ve bu sayı günümüze kadar sabit kalmıştır.¹⁹⁹ Anayasa'ya (1/2/1. madde) göre her iki yılda bir seçimler yenilenmektedir.

ABD Anayasası'nda düzenlenen yasama organının ikinci kanadına Senato ismi verilmektedir. Senato, her eyaletten seçilen iki Senatörden oluşan ve toplamda 100 üyesi olan bir meclistir. Her bir Senato üyesi, Anayasa'ya (1/3. madde) göre altı yıl için seçilmektedir. Aynı zamanda Anayasada yer alan düzenlemeye göre Senato seçimleri iki yılda bir yapılmakta ve bu seçimlerde Senato'nun 1/3'ü yenilenmektedir.

Anayasa'da (1/8. madde) Kongre'nin yetkileri açıkça belirlenmiştir. Anayasa'da yer alan düzenlemeye göre borç alma, vergilendirme, ticareti düzenleme, vatandaşlığa geçiş, para basma, Yüksek Mahkemeden daha alt seviyedeki mahkemeleri oluşturma, savaş ilanı, ordu kurmak ve Anayasa tarafından verilen yetkilerin yerine getirilmesi gerekli düzenlemeleri yapmak gibi önemli bir takım yetkiler Kongre'ye verilmiştir. Aynı zamanda yasama organı olan Kongre'ye yasama tekliflerini, sadece Kongre üyeleri yapabilmektedir.

Belirlenen yetkilerden bazıları sadece bir meclis tarafından kullanılabilir. Örneğin Anayasa'da yer alan bütçe hakkı (1/7. madde) Temsilciler Meclisi'ne tanınmıştır. Bütçe konusunda yetkinin Temsilciler Meclisi'ne verilmesinin nedeni, İngiliz geleneğine dayanmaktadır. İngiliz geleneğinde Avam

¹⁹⁸ The Constitution of the United States of America, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-1992/pdf/GPO-CONAN-1992-6.pdf>, Erişim: 11.02.2018

¹⁹⁹ Konur Alp Koçak, "ABD Başkanlık Sistemi: "Ayrı" Ama "Birlikte" Çalışan Organlar", **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, (21-81), TBMM Basımevi, Ankara, 2. Baskı, 2017, s. 35

Kamarası halk tarafından seçildiği için halkın isteklerinin halk tarafından seçilenler tarafından daha iyi yansıtılacağı düşünülmüştür. Ancak zamanla Kongre'nin ikinci kanadı olan Senato'nun da halk tarafından seçilmesi öngörüldüğü ve Senato'ya bir vergi yasa tasarısını, tümünü yeniden yazma derecesine kadar yetki verilmesi nedeniyle bu kuralın pek bir önemi kalmamıştır.²⁰⁰

Bazı yetkiler ise münhasıran Senato'ya verilmiştir. Senato, uluslararası anlaşmaların kabul edilmesi, büyükelçi veya Yüksek Mahkeme'de görev alan yargıçlar gibi üst düzey yetkililerin atanmasında söz sahibidir. Senato, başkanın önereceği isimleri onaylamadıkça o kişilerin atanması mümkün değildir. Senato'ya verilen bu yetki, Başkan ile Senato arasında bir fren ve denge mekanizması kurmaktadır. Aynı zamanda Senato, özellikle dışişleri alanında Başkan için danışma kurulu niteliğinde hizmet vermektedir.²⁰¹

Anayasada kanun yapım süreci 1/7/2. maddede düzenlenmiştir. Buna göre Kongre tarafından kabul edilen her yasa tasarısı yasalaşmadan önce, Başkana sunulur; Başkan'ın onaylama ya da kabul edilen yasa tasarısını veto etme hakkı vardır. Başka'nın vetosu sonrası yasa tasarısı her iki meclisin de üçte ikisi tarafından kabul edilirse, tasarı yasalaşmaktadır. Başkan bir yasa tasarısını, kendisine sunulduğundan itibaren on gün içinde meclise geri göndermezse, tasarı Başkan tarafından imzalanmış gibi yasalaşacak, ancak Kongre tatile girerek yasanın geri dönüşünü engellediği takdirde yasalaşmayacaktır. Bir yasa tasarısının Kongre'nin tatile girmesine on gün kala Başkan'ın önüne gelmesi ve Başkan'ın da süreyi imzalamayarak geçirmesi durumunda, Kongre'nin tatile girmesi durumunda yasa tasarısı düşer. Bu uygulamaya "cep vetosu" adı verilmektedir. Yasa tasarısı veto sonrası meclise geldiğinde, her iki meclis tarafından da teklif üçte iki çoğunluk ile kabul edilirse kanun teklifi yasalaşmaktadır.²⁰²

²⁰⁰ Amerika Hakkında: **Amerika Birleşik Devletleri Anayasası**, s. 55 <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>, Erişim: 11.02.2018

²⁰¹ Koçak, "ABD Başkanlık Sistemi: "Ayrı" Ama "Birlikte" Çalışan Organlar", **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 42

²⁰² United States Senate, Glossary Term, Pocket Veto, https://www.senate.gov/reference/glossary_term/pocket_veto.htm, Erişim: 17.02.2018

Yasama organının her iki kanadında da çeşitli amaçlarla daimi ya da geçici olarak komite ve komisyonlar kurulabilmektedir. Komiteler, yasama ile ilgili çalışmakta ve hangi kanun tasarı ve tekliflerinin görüşüleceği konusunda faaliyet göstermektedir. Meclisin her iki kanadında aynı isimde komiteler olmakla beraber Senato’da 20, Temsilciler Meclisi’nde 21 ve her iki Meclis için de ortak kurulan beş komite bulunmaktadır. Ortak komiteler daha çok idari ve siyasi alanda çalışmakta olup hem Senato hem de Temsilciler Meclisi’nden üyeleri bulunur.²⁰³ Bizde TBMM’de yer alan komisyonlar Kongre’de Komitelere karşılık gelmektedir.

Yasama organı bünyesinde kurulan komisyonlar (Congressional Commissions) ise daha çok danışma, değişen kamu politikaları konusunda öneri sunma, belirli bir amaçla bir alanda çalışma ya da araştırma yapma kurulan kurullardır. Komisyonlar Kongre tarafından, geçici olarak, danışma amacıyla, genellikle tüm siyasi kesimlerden ve Kongre’ye rapor sunmak amacıyla kurulmaktadır.²⁰⁴ Kongre bünyesinde kurulan komisyonlar genellikle üç kategoriye ayrılmaktadır: Araştırma, politika ve anma komisyonları. Kongre tarafından kurulan Komisyonların %79 gibi bir oranda çoğunluğu politika komisyonlarıdır. Politika komisyonları savunma, ABD’ye karşı elektromanyetik saldırı, kitle imha silahlarının yaygınlaşması dâhil bazı alanlarda çalışması için kurulmuştur. Araştırma komisyonları, belirli olayların araştırılması için kurulan komisyonlardır. 9/11 Komisyonu en çok bilinen komisyonlardan biridir. Anma komisyonları ise belirli bir olay ya da kişinin yıldönümü anması kurulan komisyonlardır. 1995 yılından beri yedi araştırma komisyonu kurulmuşken 1989 yılından beri 15 anma komisyonu kurulmuştur.²⁰⁵

3.1.2.Yargı Organı

ABD’de yargı organı, Anayasa’nın 3. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre yargı yetkisi Yüksek Mahkeme’ye ve Kongre’nin zaman zaman atayacağı ve kuracağı alt mahkemelere aittir (3/1/1. madde). Kongre’nin Yüksek Mahkemeden

²⁰³ Tracking the United States Congress, Congressional Committees, <https://www.govtrack.us/congress/committees/>, Erişim: 23.02.2018

²⁰⁴ Congressional Research Service, Congressional Commissions: Overview, Structure, and Legislative Considerations, s.1, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40076.pdf>, Erişim: 23.02.2018

²⁰⁵ Congressional Commissions: Overview, Structure, and Legislative Considerations, s.5-6

daha küçük mahkemeler oluşturma yetkisi, Anayasa 1/8. maddesinde düzenlenmiştir. Yüksek Mahkeme ile diğer federal mahkemeler, kanunları yorumlayarak ve uygulayarak federal mahkemelerde görülmekte olan davaları karara bağlar. Anayasa'yı yorumlamada nihai yetki Yüksek Mahkeme'nindir. Yüksek Mahkeme, Anayasanın herhangi bir bölümü ile çatışan – federal, eyalet veya yerel - bir yasaı kaldırabilir. Yüksek Mahkeme, bir yasanın Anayasa'ya uygun olup olmadığını inceleme yetkisine sahiptir.

Yüksek Mahkeme'nin Anayasaya uygunluk denetimi yapma yetkisi, 1803 tarihli Marbury-Madison davasında verilen karara dayanmaktadır. Marbury-Madison davasında Yüksek Mahkeme Başyargıcı John Marshall, her hukuk kuralının kendinden önceki kural karşısında gücünü kaybedeceği, anayasanın kanunlardan üstün olduğu, bu nedenle kanunların anayasa karşısında gücünü kaybedeceği kıyasından hareket etmiştir. Sonuç olarak anayasaya aykırı kanun uygulanmamakta, ancak iptal de edilmemekte, yürürlükten kaldırılmamakta, yerine anayasa uygulanmaktadır.²⁰⁶ O tarihten itibaren Yüksek Mahkeme federal yasa ve eyalet yasalarının Anayasa'ya uygunluk denetimlerini yapmaya devam etmiştir.²⁰⁷ Amerikan Modeli anayasa yargısı sistemini doğuran söz konusu kararda Yüksek Mahkeme, somut olayda uygulanacak normun daha üst derecede bir norm ile çatıştığı kanısına varmış ve sorunu, “*lex superior derogat legi inferiori*” (üst kanun alt kanunu ilga eder) ilkesine göre çözmüştür.²⁰⁸ Ancak bu sistemde uyumsuzluğa uygulanan ve Anayasaya aykırı görülen kanun iptal edilmez, ihmal edilir. Dolayısıyla bu karar sadece taraflar arasında bağlayıcıdır.²⁰⁹ Yani Anayasaya aykırı olan yasa, görülen dava açısından geçersiz kabul edilmektedir.

Anayasa'nın üçüncü maddesinin ikinci bölümünde yargı organının yetkisinin kapsamı düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre bazı davalara Yüksek Mahkeme ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakmakta iken bazı davalara temyiz mahkemesi olarak bakmaktadır (3/2/2. madde). Yüksek Mahkeme yargıçları, Anayasanın ikinci

²⁰⁶ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 245

²⁰⁷ Amerika Hakkında: **Amerika Birleşik Devletleri Anayasası**, s. 19

²⁰⁸ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 153

²⁰⁹ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 154

maddesi ikinci bölümüne göre Başkan'ın önerisi ve Senato'nun tavsiyesi ve rızası ile atanmaktadır. Yüksek Mahkeme ve alt mahkeme yargıçları, iyi halleri sürdüğü sürece görevde kalır ve görevde bulundukları sürece hizmetleri karşılığında belli zamanlarda, azaltılamayacak bir maaş alırlar (3/1/1. madde).

Yüksek Mahkeme, diğer tüm mahkemelerden hiyerarşik olarak üstte bulunmaktadır. Yasama ve yürütmenin Anayasa'ya uygunluğunu denetler. Mahkeme üyeleri Senato'nun onayı ile Başkan tarafından kaydı hayat şartı ile atanmaktadır. Anayasadaki "iyi halleri sürdüğü sürece" ibaresi, üyeleri partizan baskılara karşı korumak maksadıyla düzenlenmiştir. Bu da üyelerin uzun süre çalışabilmesini sağlamıştır.²¹⁰

3.1.3. Yürütme Organı ve Başkanlık Kararnamesi

3.1.3.1. Başkan

ABD Anayasasında yürütme organı, Anayasanın 2. maddesinde düzenlenmiştir. 2/1.'e göre yürütme yetkisi, dört yıllık bir süre için seçilen Amerika Birleşik Devletleri Başkanı'na aittir.

Başkanın seçilmesi usulü şu şekildedir: İlk olarak siyasî partiler, önce federe devletler bazında bir ön seçim yaparak delegelerini seçerler. Bu delegeler de *Federal Genel Kurul*'da kendi başkan adaylarını seçerler. Ancak mevcut başkanın ikinci dönem için aday olması durumunda, başkanın mensubu olduğu parti ön seçim yapmaz ve mevcut başkanı yeniden aday gösterir. Adaylar belirlendikten sonra, her dört yılda bir Kasım ayının ilk Salı günü seçmenler, başkanı seçecek delegeleri (*electoral college*) seçerler. Tüm seçmenler tarafından seçilen bu delegeler, hangi aday için seçilmişlerse başkanlık seçiminde o adaya oy vermek zorundadırlar. Bir adayın Başkan seçilebilmesi için, federe devletlerin Kongrede sahip oldukları Senato ve Temsilciler Meclisi üye sayısının toplamı olan 538 delegenin yarısından bir fazlasının (270) oyunu alması gerekmektedir. Hiçbir adayın bu çoğunluğu sağlayamaması durumunda Temsilciler Meclisi en çok oy alan 3 adaydan birini baş-

²¹⁰ Supreme Court of the United States, The Court as an Institution, <https://www.supremecourt.gov/about/institution.aspx>, Erişim: 08/09/2018

kan olarak seçer. Bu durumda her federe devletin bir oyu vardır ve bunların ekseriyetinin oyunu alan başkan seçilir.²¹¹

Başkanın ölüm, istifa, görevden uzaklaştırılması veya görevinin yetki ve işlevlerini yerine getirmede yetersiz olduğu hallerde başkan yardımcısı başkan olmaktadır. Başkanlık seçimini takiben seçicilerden en fazla oy almış olan ikinci kişinin Başkan Yardımcısı olacağı öngörülmüştür. Fakat eşit sayıda oya sahip iki ya da daha fazla kişi olduğunda, Senato gizli oyla bunlardan birini Başkan Yardımcısı seçecektir. Anayasaya göre (2/1/6. madde) hem başkan hem de başkan yardımcısının görevden alınması, ölümü, istifa ya da görevde yetersizliği halinde Kongre, yasa ile hangi görevlinin Başkan olarak görev yapacağını belirleyecektir.²¹²

Yürütme organı ya da diğer bir adıyla Başkan, yasama organının güvenine dayanmamaktadır. Başkan, izlediği politikalar nedeniyle Kongre tarafından görevinden alınamaz. Kongre başkanı istifaya zorlayamazken Başkanın da Kongre’yi feshetme yetkisi bulunmamaktadır. Başkanın Kongre önünde siyasi sorumluluğu olmamakla beraber sadece cezai sorumluluğu bulunmaktadır.²¹³

3.1.3.2. Yetkileri

Anayasanın ikinci maddesi dördüncü bölümüne göre başkan, başkan Yardımcısı ve Amerika Birleşik Devletleri’nin bütün sivil yetkilileri, vatana ihanet, rüşvet, diğer ağır suçlar ve görevi kötüye kullanmakla suçlanır ve mahkûm olurlarsa, görevlerinden alınırlar. Başkan, Anayasanın ikinci maddesine göre devlet başkanı, yürütmenin başı ve ordunun başkomutanıdır. Başkan, Anayasaya göre görevi kötüye kullanma dışında, Birleşik Devletlere karşı işlenmiş suçlarda infazı erteleme ve affetme yetkisine sahiptir (2/2/1. madde).

İmpeachment denen usul ile görevden alma için önce Temsilciler Meclisi’nde araştırma yapılmakta, araştırma sonucu kanıtları ile bir resmi görevliyi, çoğunluk

²¹¹ Koçak, “ABD Başkanlık Sistemi: “Ayrı” Ama “Birlikte” Çalışan Organlar”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 46

²¹² Koçak, “ABD Başkanlık Sistemi: “Ayrı” Ama “Birlikte” Çalışan Organlar”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 49

²¹³ Kuzu, **Her Yönü İle Başkanlık Sistemi Yeni Sistem Cumhurbaşkanlığı Modelimiz**, s. 20-26

kararı ile suçlamaktadır. Suçlanan kişi hakkında Senato'da duruşma yapılmakta ve Temsilciler Meclisi'nden bir komite suçlayan konumunda olmaktadır. 2/3 ile karar alınarak suçlu bulunması halinde, suçlanan Başkan görevinden alınmaktadır. Karara karşı temyiz yoluna gidilemez. Günümüze kadar impeachment usulüne 19 defa başvurulmuş, 7 aklanma, 8 suçlu bulunma, 3 uzaklaştırma ile sonuçlanmış ve bir tane de suçlanan kişinin görevi bırakması nedeniyle sonuçlandırılmamıştır.²¹⁴

Başkan Anayasanın 2/2. maddesine göre, Senato'nun tavsiye ve rızası ile ve mevcut senatörlerin 2/3'sinin onayı ile, uluslararası antlaşmalar yapabilir; büyükelçileri, diğer diplomatik kişi ve konsolosları, Yüksek Mahkeme yargıçlarını ile ABD Anayasası'nın öngörmediği ve yasalarla kurulacak Birleşik Devletleri makamları için bütün görevlileri önerir ve Senato'nun tavsiye ve rızası ile bunların atamalarını yapabilir. Başkan, Senato'nun tatilde bulunduğu süre içinde, boşalacak bütün görevlere, Senato'nun izleyen dönemi bitiminde sona ermek üzere, atama yapma yetkisine sahiptir (2/2/2. madde).

Başkan, uygun gördüğü yasaların yapılması konusunda Kongre'ye görüşlerini sunabilir: olağanüstü hallerde her iki meclisi veya bunlardan herhangi birini, toplantıya çağırabilir ve tatile girme konusunda aralarında bir anlaşmazlık olduğunda, uygun gördüğü bir tarihe kadar onları tatil edebilir (2/3/1. madde).

Anayasanın 2/3. maddesine göre Başkan, yasaların sadakat ile uygulanmasını gözetir. Bu sorumluluk, bütün federal görevlilerin yetkilerini Başkan'dan almalarından kaynaklanmaktadır ve Başkan'ı yürütme içinde en sorumlu konuma oturtmaktadır.²¹⁵

Başkan'ın diğer önemli bir yetkisi de yasaları veto etme yetkisidir. Bu yetki Başkan'a, birinci maddenin yedinci bölümünde tanınmıştır. Bu düzenlemeye göre Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından kabul edilen her kanun teklifi Başkan'a sunulur. Başkan'ın önüne gelen kanun teklifini değerlendirmesi, on gün içinde

²¹⁴ United States Senate, Impeachment, https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm,
Erişim: 17.02.2018

²¹⁵ Amerika Hakkında: **Amerika Birleşik Devletleri Anayasası**, s. 66

onaylama ya da veto yetkisi şeklinde olmaktadır. Başkan tarafından kanun teklifinin on gün içinde onaylanmaması ve veto da edilmemesi durumunda, tasarı yasalaşmaktadır. Günümüze kadar 2574 yasa tasarısı veto edilmiştir. Bunlardan 1066'sı cep vetosu, 1508'i ise normal vetodur.²¹⁶

3.1.3.3. Başkanlık Kararnamesi

ABD başkanlık sisteminde başkanların sahip olduğu önemli yetkilerden biri de “başkanlık kararnamesi” çıkarma yetkisidir. Yürütme emri ya da başkanlık emri olarak da bilinen bu yürütme işlemi, Anayasa ile tanınmış açık bir yetki değildir. ABD Anayasası'nda başkanın, başkanlık kararnamesi adında bir yetkisinin olduğu, başkanlık kararnamesi çıkarabileceğine ilişkin net bir düzenleme bulunmamaktadır.²¹⁷

Anayasada bizzat düzenlenmemekle beraber kararnamelerin ortaya çıkışının 1793'e kadar gittiği belirtilmektedir. Kongre'nin tatilde olduğu bir tarihte George Washington tarafından çıkarılan 22.04.1793 tarihli kararname, İngiltere ve Fransa arasında devam eden savaşa dâhil olan tüm vatandaşlar hakkında federal görevlilerin soruşturma açması talimatını içeriyordu.²¹⁸ Anayasanın 2. maddesine dayanan Başkanlar, federal yürütme kurumlarını bağlayıcı emirler verebilmektedir. Anayasada düzenlenmemesine rağmen başkanların kararname çıkarma yetkisi zaman içerisinde uygulaması yaygınlaşmış ve normalleşmiştir. Başkanlık kararnameleri 18. yy.'da Kongre faaliyetlerini tamamlayıcı detaylara ilişkin iken İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sayısı, kapsamı ve etkisi ciddî oranda artmıştır.²¹⁹ İlk numaralandırılmış kararnamenin George Washington tarafından 1789 yılında çıkarılmasından bu yana numaralandırılmamış kararnameler ile birlikte 13.700'den

²¹⁶ United States Senate, Summary of Bills Vetoed, 1789-present, <https://www.senate.gov/reference/Legislation/Veto/vetoCounts.htm>, Erişim: 17.02.2018

²¹⁷ Congressional Research Service, Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation, s. 1

²¹⁸ HowStuffWorks, How Executive Orders Work, <https://people.howstuffworks.com/executive-order1.htm>, Erişim: 05.09.2018

²¹⁹ Koçak, “ABD Başkanlık Sistemi: “Ayrı” Ama “Birlikte” Çalışan Organlar”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 49

fazla kararname çıkarılmıştır.²²⁰ Son başkan Donald Trump, 30 Ocak 2018 tarihi itibarıyla 59 kararname çıkarmıştır.²²¹

Tablo 1. ABD Başkanlık Sisteminde Başkanların Görevde Kalma Süreleri ve Yayımladıkları Ortalama Kararnameler²²²

Başkan	Kararname Sayısı	Görev Süresi	Yılda Ortalama
George Washington	8	7.85	1
John Adams	1	4	0.25
Thomas Jefferson	4	8	0.50
James Madison	1	8	0.13
James Monroe	1	8	0.13
John Quincy Adams	3	4	0.75
A. Jackson	12	8	1.5
Martin van Buren	10	4	2.5
William Henry Harrison	0	0.08	0
John Tyler	17	3.92	4.3
James K. Polk	18	4	4.5

²²⁰ Executive Orders: Washington-Trump, The American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php>, Erişim: 17.02.2018

²²¹ Executive Orders, Federal Register, <https://www.federalregister.gov/executive-orders>, Erişim: 17.02.2018

²²² Executive Orders: Washington – Trump, The American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php>, Erişim: 23.02.2018

Zachary Taylor	5	1.35	3.7
Millard Fillmore	12	2.65	4.5
Franklin Pierce	35	4	9
James Buchanan	16	4	4
Abraham Lincoln	48	4.12	12
Andrew Johnson	79	3.89	20
Ulysses S. Grant	217	8	27
Rutherford B. Hayes	92	4	23
James Garfield	6	0.55	11
Chester Arthur	96	3.46	28
Grover Cleveland	253	8	32
Benjamin Harrison	143	4	36
William McKinley	185	4.53	41
Theodore Roosevelt	1081	7.47	145
William H. Taft	724	4	181
Woodrow Wilson	1803	8	225
Warren G. Harding	522	2.41	217
Calvin Coolidge	1203	5.59	215
Herbert Hoover	968	4	242

Franklin D. Roosevelt	3721	12.12	307
Harry S. Truman	907	7.78	117
Dwight D. Eisenhower	484	8	61
John F. Kennedy	214	2.84	75
Lyndon B. Johnson	325	5.17	63
Richard Nixon	346	5.55	62
Gerald R. Ford	169	2.45	69
Jimmy Carter	320	4	80
Ronald Reagan	381	8	48
George Bush	166	4	42
William J. Clinton	364	8	46
George W. Bush	291	8	36
Barack Obama	276	8	35
Donald J. Trump	59	1.08	55

Kararnameler, ilk çıkarıldığı tarihlerde numaralandırılmamış ve ilgili olduğu federal hükümet bürosu haricinde duyurulmamıştır. 1907 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından numaralandırma şemasıyla birlikte numaralandırma işlemi yapılmış ve bir (1) ile numaralandırılan ilk kararname, Abraham Lincoln tarafından 20 Ocak 1862 tarihinde çıkarılan “Louisiana Geçici Mahkemesi’nin Kurulmasına Dair Yürütme

Emri” olmuştur. Bu tarihten sonra başkan tarafından çıkarılan diğer yürütmeye dair emirler de başkanlık kararnamesi, yürütme emri olarak adlandırılmıştır.²²³

Başkanlık kararnamesi, Başkan tarafında federal hükümetin işlerinin yürütülmesi konularında yazılan, imzalanan ve yayınlanan direktiftir.²²⁴ Başkanların çıkardığı kararnameler, yasama fonksiyonu niteliğinde, tek taraflı ve dolaysız yapılabilen, genel ve kişilik dışı işlemlerdir.²²⁵ Kararnameler, yürütme organına yönelik, federal hükümetin yürüttüğü işlemleri kolaylaştırmak için çıkarılmaktadır. Başkan tarafından çıkarılan başkanlık kararnamesi Federal Register²²⁶ isimli “resmi gazete”de yayımlanmaktadır. Çıkarılan başkanlık kararnameleri yasa gücündedir. Başkanlık kararnameleri ile önceden kanunla düzenlenmemiş bir alanın düzenlenebileceği, hatta mevcut bir kanunda değişiklik yapılabileceği ifade edilmektedir.²²⁷ Ancak bir başkanın kongreyi bypass ederek kanun niteliğinde emirnameler ve kararnamelerle ülkeyi yönetmesi mümkün değildir.²²⁸

Yukarıda değindiğimiz üzere Başkan’a yürütme alanında tanınan kararname yetkisi oldukça geniştir. Ancak her ne kadar Başkan’a kararnameler ile doldurabileceği geniş bir alan tanınmış ise de, bu durumun Latin Amerika’da görülen ve Başkan’ların ülkeyi kararnameler ile yönettiği derecede olduğu söylenemez.²²⁹

ABD başkanlık sisteminde başkanlık kararnamesi gibi “proclamation” da başkanlar tarafından sıkça çıkarılmıştır. Anayasal sınırları çizilmediği için kararname

²²³ The Internet Archive, “Presidential Executive Orders, Numbered 1-8030, 1862-1938: Volume 1 The List”, <https://archive.org/stream/PresidentialExecutiveOrdersV1#page/n17/mode/1up>, Erişim: 17.02.2018

²²⁴ **Insights on Law and Society**, “What is an Executive Order”, ABA, https://www.americanbar.org/publications/insights_on_law_and_society/17/fall-2016/what-is-an-executive-order.html, Erişim: 17.02.2018.

²²⁵ Çolak, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, s. 60

²²⁶ Türkiye’de çıkarılan Resmi Gazete gibi bir işlevi bulunan “Federal Register”, federal hükümetin yaptığı düzenlemeler ve işlemler hakkında halkı bilgilendirmek amacıyla çıkarılan gazetedir.

²²⁷ Kemal Gözler, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Yayınları, 2. Baskı, Bursa, 2016, s. 39

²²⁸ Ergun Özbudun, “AKP’nin Anayasa Önerisi Mevcut Demokrasiyi Geriletir”, **T24**, 18.03.2013, <http://t24.com.tr/haber/prof-ozbudun-ak-partinin-anayasa-onerileri-mevcut-demokrasiyi-daha-geriletir,225902>, Erişim: 21.02.2018

²²⁹ Küçük, “Ak Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin Abd’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri”, s. 33

ile proclamation arasındaki farkı tam ve kesin olarak belirtmek zordur. Kararnameler gibi proclamation da yürütme alanında, politik hedefler ile ilgili olarak çıkarılmakta ve Federal Register’da yayımlanmaktadır.²³⁰ Bununla beraber yaygın olarak kabul edilen tanımlama 1957 tarihli House Government Operations Committee raporuna dayanmaktadır. Bu rapora göre başkanlık kararnamesi hükümet görevlilerine ve kurumlarına yönelik düzenleme ve talimatlardır ve genellikle bireyleri dolaylı olarak etkilerler. Proclamation ise bireyleri genellikle özel hukuk bireylerinin faaliyetlerini etkilemektedir. Başkanın özel hukuk bireyleri ve bireylerin hakları üzerinde herhangi bir zorlama gücü ya da yetkisi bulunmadığından, kaynağı Anayasa ya da yasama organı tarafından verilmiş bir yetkiye dayanmayan bir proclamation, bireyler için bağlayıcı olmadığı gibi ancak tavsiye niteliğinde olabilir. Oysa kararname, yürütme konusunda çıkarılmakta ve federal kurumları ve görevlileri bağlayıcı nitelik taşımaktadır. Her ikisi de kaynağını Anayasa ya da yasamanın verdiği bir yetkiye dayanılarak çıkarılırsa, yasa gücünde olup bağlayıcı nitelik taşır.²³¹

3.1.3.3.1. Başkanlık Kararnamesinin Denetimi

Yukarıda değindiğimiz üzere başkanlık kararnamesi açıkça Anayasada düzenlenmediği gibi, başkanlık kararnamesinin denetimine ilişkin bir düzenleme de mevcut değildir. Ancak uygulamada hem yasama organının hem de yargı organının başkanlık kararnamesini denetleme yetkisi bulunmaktadır.²³²

Kongre tarafından yapılan denetim, yasa ile düzenleme yapılacak veya yapılması gereken bir alanın kararname ile düzenlenmesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Başkanlık kararnameleri birer yasa olmadığı için Kongre’nin onayına tabii değildir ve Kongre tarafından yürürlükten kaldırılamaz. Ancak Kongre, örneğin bütçede yapacağı düzenleme ile bir başkanlık kararnamesinin uygulanmasını zor hatta imkânsız kılabilir.²³³

²³⁰ Congressional Research Service, Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation, s. 1

²³¹ Committee on Government Operations, **Executive Orders And Proclamations: A Study of a Use of Presidential Powers**, December 1957,

<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015034716152;view=1up;seq=15>, Erişim: 20.02.2018, s.

1

²³² Congressional Research Service, Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation, s. 1

²³³ Congressional Research Service, Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation,, s. 9

Kongre aynı zamanda çıkaracağı kanuni düzenlemelerle, uygun bulmadığı başkanlık kararnamelerini geçersiz kılma imkânına sahiptir.²³⁴ Başkan'ın Kongre tarafından yapılan ve kararnamenin uygulanmasına bütçe ayırmayan yasa tasarısını veto etme yetkisi bulunmakta ise de yasa tasarısının üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilmesi tasarımı kanunlaştıracaktır. Ancak vetoyu bypass edecek bir nitelikli çoğunlukla yasa tasarısının tekrar kabul edilmesi, bir parti örgütlenmesinden ziyade bireysel olarak hareket eden meclis üyelerini zor durumda bırakabileceği, bu nedenle bu şekilde bir uygulamanın neredeyse imkânsız olduğu belirtilmektedir.²³⁵

Kongre, aynı zamanda bir başkanlık kararnamesinin etkisine ve yürürlükte kalacağı zamana da müdahale edebilmektedir. Kongre, çıkaracağı bir kanunla teknik, idari, ekonomik ve dış ticaret konularında düzenleme yapma yetkisini Başkana devredebilir.²³⁶ Başkan'a bu şekilde yetki devri yapılmasına “*statutory power*” adı verilmektedir. Kongre'nin Başkan'a belirli bir konuda yetki verdiği durumlarda, yetki verilen konuda kararname çıkarılması durumunda söz konusu kararname Kongre tarafından modifiye edilebilir ya da iptal edilebilir. Kongre bu durumda söz konusu kararnameyi doğrudan ve tamamen iptal edebileceği gibi verilen yetkiye ilişkin hükmü geri alabilir. Her iki durumda da kararname hükümsüz hale gelmektedir.²³⁷

2006 yılında yapılan bir çalışmaya²³⁸ göre Kongre, çıkarılan başkanlık kararnamelerinden sadece %4'lük bir kesimine müdahale etmiştir. Kongre'nin yapacağı bir yasal düzenleme ile başkanlık kararnamesini hükümsüz kılması, yasa tasarısında “hükümsüz kılınmıştır (shall not have legal effect)” ibaresi konulmak suretiyle yapılmaktadır.²³⁹

²³⁴Haluk Alkan, “Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S.51, s. 779

²³⁵ Harold Hongju Koh, **The National Security Constitution: Sharing Power after the Iran-Contra Affair**, Yale University Press, New Haven, 1990, s. 118–119

²³⁶ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Yayınları, Bursa, 2010, s. 377

²³⁷ Congressional Research Service, **Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation**, s.9

²³⁸ Adam L. Warber, **Executive Orders and the Modern Presidency**, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2006, 118-120

²³⁹ John Contrubis, **Executive Orders and Proclamations**,

https://en.wikisource.org/wiki/Executive_Orders_and_Proclamations#cite_note-72,

20.02.2018

Erişim:

Ayrıca Kongre, belirlenen bütçenin kullanılmasını engellemek suretiyle de bir başkanlık kararnamesinin uygulanmasına engel olabilmektedir. Örneğin Kongre, bir başkanlık kararnamesi ile kurulan bir kurumda çalışacak kişilere ödenecek maaş ile kuruma ait giderlerin ödenmesine engel olabilmekte, ya da kararnamede yer alan belli bir bölüme bütçe ayırmayı reddedebilmektedir. Nitekim Kongre, Franklin D. Roosevelt tarafından çıkarılan ve Federal Register’da 6 Temmuz 1943 tarihinde yayımlanan 9175 sayılı kararnamede kurulması öngörülen Legal Examining Unit adında bir birimin kurulmasını bütçe ayırmamak suretiyle engelleme kararı almıştır.²⁴⁰

Başkanlık kararnamesinin ikinci bir denetim yolu da yargı organının yapacağı denetimdir. Yargı organı tarafından yapılan denetim, başkanlık kararnamesinin anayasal sınırlar dâhilinde olup olmadığıdır. Başkan’ın, yasama organının yasa yapmak suretiyle düzenleme yapması gereken bir konuda kararname çıkarması durumunda, anayasal olarak yetki aşımı nedeniyle kararname iptal edilmektedir. Günümüzde ABD’de başkanlık kararnamelerinin yargısal denetimini, Federal Mahkemeler, Federal Bölge Mahkemeleri ve ABD Yüksek Mahkemesi yapmaktadır. Federal Bölge Mahkemesi’nin başkanlık kararnamesi konusunda bir karar alması durumunda, alınan karar, temyiz edilmesi sonucu Yüksek Mahkeme tarafından denetlenir. Yüksek Mahkeme’nin bu durumda alacağı karar kesindir.

Mahkemece başkanlık kararnamelerinin yargısal denetimi yapılabildiği halde, ilk çıkarıldığı 1789 yılından itibaren Federal Mahkeme tarafından başkanlık kararnamesinin incelenmesi ve iptali konusunda isteksiz davranılmıştır. Federal Mahkeme yargıçlarından Robert Jackson “Eğer insanlar yürütme yetkisini sorumsuz kişilerin ellerine vermişlerse, mahkemelerin bunu sınırlayacak eşit güçleri bulunmamaktadır” demek suretiyle bir anlamda tutumun nedenini açıklamıştır.²⁴¹

Bir başkanlık kararnamesinin denetiminde üçüncü bir yol da bizzat yürütmenin başı olan Başkan tarafından yapılan denetimdir. Burda denetimden

²⁴⁰ Congressional Research Service, Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation, s.10

²⁴¹ William J. Olson, Alan Woll, “Executive Orders and National Emergencies: How Presidents Have Come to “Run the Country” by Usurping Legislative Power”, **Cato Institute**, 28.10.1999), s. 9, <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa358.pdf>, Erişim: 21.02.2018

kastedilen, çıkarılan bir kararname üzerinde Başkan'ın değişiklik ya da iptal yetkisi olup olmadığıdır. Başkan tarafından aynı konuda başka bir başkanlık kararnamesi çıkarılması halinde, yürürlükte bulunan başkanlık kararnamesi yürürlükten kaldırılabilir.²⁴² Bir Başkan, kendi döneminde ya da kendisinden önceki bir başkan tarafından çıkarılan bir kararnameyi iptal edebilir, kısmen ya da tamamen değiştirebilir.²⁴³

3.1.3.3.2. Başkanlık Kararnamesinin, Yürütmenin Yasama ve Yargı ile İlişkileri Üzerindeki Etkileri

ABD başkanlık sisteminde Başkanlar, gerek yürütme organının uyum içinde ve kolay gerekse de başkanlık seçimleri süresince vaat ettikleri politikaların uygulanması için çeşitli araçlar kullanmışlardır. Bu araçlardan biri de başkanlık kararnameleridir. Başkanlık kararnamesinin tanımını yapmak ve kesin bir anayasal çerçeve çizmek de, ABD Anayasası'nda açık bir düzenleme olmadığı için, kolay değildir.

Başkanlık kararnamesi, genel olarak yürütme organının işlem ve eylemlerine yönelik, bireysel işlem niteliği taşımayan birer Başkan direktifidir. Başkanlık kararnamesi, Anayasa'dan ya da kanuni yetkilerinden kaynağını aldığı zaman, kanun gücü ve etkisindedir.²⁴⁴ Diğer başkanlık direktiflerinden farkı ise Federal Register'da yayımlanması zorunluluğudur.

Yukarıda da değindiğimiz üzere başkanlık kararnamesinin, Anayasada tanımı bulunmamakla birlikte Başkan'a bu şekilde doğrudan yetki veren bir düzenleme de bulunmamaktadır. Ancak her ne kadar Anayasa'da açık düzenleme yoksa da başkanlık kararnamesinin kaynağını Anayasadan ve Başkan'a yetki veren diğer yasal metinlerden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Anayasa'nın ikinci maddesi birinci bölümünde "yürütme yetkisinin, Amerika Birleşik Devletleri Başkanı'na ait olduğu", ikinci bölümünde "Başkan, Birleşik Devletler Kara ve Deniz Kuvvetleri ve eyaletlerin milis kuvvetlerinin başkomutanı olduğu" ve üçüncü bölümde yer alan

²⁴² American Bar Association, What is an Executive Order

²⁴³ Congressional Research Service, Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation, s.7

²⁴⁴ **Executive orders and proclamations: a study of a use of Presidential powers**, Washington, U. S. Govt. Print. Off., 1957, s. 1-7

“Başkan’ın, yasaların sadakat ile uygulanacağını gözetceği” ifadelerinin başkanlık kararnamelerinin kaynağını teşkil ettiği ifade edilmektedir. Kararname çıkaran Başkan’lar, Anayasa’da verilen yetkilerin ve görevlerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi için bu yetkilerinin olduğunu ifade etmişlerdir.²⁴⁵

Anayasa’da açıkça düzenlenmemelerine rağmen başkanlık kararnamesi, hemen hemen bütün Başkan’lar tarafından çıkarılmıştır. Anayasa’da açık bir düzenleme olmaması ve yürütmenin başı olan Başkan’lar tarafından birbirinden çok farklı alanlarda çıkarılmaları nedeniyle başkanlık kararnameleri sürekli tartışma konusu olmuştur. Örneğin bilinen bazı kararnamelerden 25 Şubat 1942 tarihinde çıkarılan 9066 numaralı kararname;²⁴⁶ II. Dünya Savaşı sırasında toplama kampı kurulmasına, Amerikan iç savaşı döneminde Başkan Abraham Lincoln tarafından çıkarılan 24 Eylül 1862 tarihli kararname;²⁴⁷ haksız tutuklamaya ve 28 Temmuz 1948 tarihine çıkarılan 9981 numaralı kararname;²⁴⁸ de silahlı kuvvetler mensuplarına renk, din, ulus vs ayrımı gözetmeden eşit muameleyi öngörmektedir. Bununla beraber federal büroların müşteri memnuniyetine ve danışma komiteleri kurulmasına dair kararnameler de vardır.²⁴⁹

Başkanlık kararnamelerinin birbirinden çok farklı alanlarda çıkarılması, dayanağını ve getirdiği düzenlemelerin Anayasa’ya uygunluğu tartışmalarını beraberinde getirmiştir. Tartışmaların odağında kararnamelerin, kuvvetler ayrılığı teorisini ihlal ettiği, Anayasal yetkilerin aşıldığı görüşleri yer almaktadır.²⁵⁰

Başkanlık kararnameleri tek taraflı, herhangi bir organın denetiminden geçmeden çıkarılan kararnamelerdir. Kararnamelerin tek taraflı olmaları, yukarıda değindiğimiz üzere birbirinden çok farklı alanlara yönelik olmaları ve Başkan’ların

²⁴⁵ Congressional Research Service, **Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation**, s.2

²⁴⁶ Tam metni için: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=74&page=transcript>

²⁴⁷ Proclamation Suspending the Writ of Habeas Corpus, 24.09.1862: <http://teachingamericanhistory.org/library/document/proclamation-suspending-the-writ-of-habeas-corpus/>, Erişim: 20.02.2018

²⁴⁸ Tam metni için: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=84&page=transcript>, Erişim: 20.02.2018

²⁴⁹ Congressional Research Service, **Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation**, s.2-3

²⁵⁰ Olson, Woll, “Executive Orders and National Emergencies: How Presidents Have Come to “Run the Country” by Usurping Legislative Power”, s. 1

politika hedeflerini gerçekleştirmek için sıkça kararname çıkarma yoluna başvurmaları, Kongre ve yargı organı tarafından tek taraflı olarak kişilerin kanuni haklarını sınırlandırdığı ve Kongre'nin elinde olan yasama yetkisini ihlal ettiği eleştirilerini de beraberinde getirmiştir.²⁵¹

1952 yılında dönemin Başkan'ı Harry S. Truman, çelik fabrikalarında yapılan grevlerin Kore Savaşı'na olumsuz etki etmemesi ve olası olumsuzlukların önüne geçmek için kararname²⁵² çıkarmıştır. Söz konusu kararnamede çelik fabrikalarının mülkiyetinin Ticaret Bakanlığı'na devredileceği belirtilmiştir. Bu kararname üzerine alınan kararın Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla çelik üreten şirketler Yüksek Mahkeme'de kararnamenin iptali için başvuruda bulunmuşlardır.

Mahkeme kararında, Başkan'ın yasaların sadakat ile uygulanacağını gözeteceği düzenlemesinin Başkan'ı yasa yapan bir konuma getirmeyeceğini, bu şekilde bir kabul için Anayasa'da açık bir düzenlemenin olmasını ya da Kongre'nin kendisine bu şekilde bir yetki vermesi gerektiğini belirtmiştir. Mahkeme kararında, Anayasa'da bu şekilde bir düzenleme olmamasına rağmen Başkan tarafından çıkarılan kararnamenin yasa niteliğinde olduğunu belirtmiştir. Mahkeme bu nedenle söz konusu kararnamenin, Anayasa'da benimsenen kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olduğunu ve Anayasa'ya aykırı olduğunu belirtmiştir. Mahkeme aynı zamanda, "Bu ulusun kurucuları iyi zamanda da kötü zamanda da Kongre'ye yetki vermiştir" demiştir.²⁵³ Söz konusu kararda Başkan'ın Anayasa ve diğer birtakım kanuni düzenlemeler nedeniyle geniş yetkileri olduğunu ifade etmiş ancak söz konusu yetkilerinin Anayasal bir sınırı olduğunu belirtmiştir. Söz konusu kararname, belirttiğimiz gerekçelerle Anayasa'ya aykırı bulunmuş ve iptal edilmiştir.

Bunun haricinde Yüksek Mahkeme, 1935 yılında Franklin Roosevelt tarafından çıkarılan beş başkanlık kararnamesini iptal etmiştir.²⁵⁴ İptal edilen 6199,

²⁵¹ Congressional Research Service, **Executive Orders: Issuance, Modification and Revocation**, s.8

²⁵² 10340 sayılı Kararname tam metni için: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=78454>

²⁵³ United States Supreme Court, *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 02.06.1952: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/case.html>, Erişim: 16.03.2018

²⁵⁴ Robert Charles, "Ten Arguments against Obama's Executive Action", **American Thinker**, 17.11.2014,

6204, 6256, 6284 ve 6855 sayılı kararnamelerin hepsi de petrolün eyaletlerarası ticaretinin düzenlemesi dairdir. Mahkeme söz konusu kararında, yasa yapma yetkisinin Kongre'nin iki kanadı olan Senato ve Temsilciler Meclisi'ne ait olduğunu, ancak dilediği takdirde bazı koşullarda sınırlı düzenleme yapma yetkisini yürütmeye verebileceğini belirtmiştir. Kongre tarafından yetki verildiği takdirde Başkan'ın sınırsız hareket edemeyeceğini, Anayasal ilkeler çerçevesinde yetkisini kullanabileceğini ve çıkaracağı kararnamelerin de Anayasa'ya uygun olması gerektiğini söylemiştir. Mahkemeye göre Başkan, Anayasal ilkelerin uygulanması konusunda bağımsız değildir. Yüksek Mahkeme kararında, Başkan'a yetki verildiği takdirde yapacağı düzenlemenin Anayasal sınırlar dâhilinde olması gerektiğini, söz konusu kararnameler Anayasal sınırlar dikkate alınmadan çıkarıldığı için yasal dayanaklarının olmadığına karar vermiştir. Mahkeme netice olarak Anayasal dayanağı olmadığını belirttiği kararnameleri iptal etmiştir.²⁵⁵

Donald Trump döneminde çıkarılan kararnameler nedeniyle de yukarıda değindiğimiz tartışmalar yaşanmıştır. Donald Trump tarafından çıkarılan 13769 numaralı "Ülusun Yabancı Teröristlerin ABD'ye Girişinden Korunması" ya da bilinen adıyla "Müslüman Yasağı - Seyahat Yasağı" kararnamesi²⁵⁶ 27 Ocak 2017 tarihinde çıkarılmıştır. Kararname uyarınca 2017 yılı için ABD'ye 50.000 mülteci girişi, ABD Mülteci Kabul Programı'nın 120 gün askıya alınması öngörülmüş, hususen Suriyeli mültecilerin ülkeye girişi yasaklanmış ve Birleşik Devletler yasalarına göre standartları taşımayan kişilerin mülteci olarak ülkeye girişi 90 gün için askıya alınmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından seyahat yasağının uygulanacağı ülkeler İran, Irak, Libya, Somali, Sudan, Suriye ve Yemen olarak belirlenmiştir.

https://www.americanthinker.com/articles/2014/11/ten_arguments_against_obamas_executive_action.html, Erişim: 01.09.2018

²⁵⁵ United States Supreme Court, Panama Refining Co. v. Ryan, 07.01.1935, <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/293/388.html>, Erişim: 22.02.2018

²⁵⁶ The White House, Executive Order Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry Into The United States, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-2/>, Erişim: 22.02.2018

Karar sonrası yüzlerce kişi gözaltına alınmış ve 60,000'e yakın vize geçici olarak iptal edilmiştir.²⁵⁷

Donald Trump tarafından kararnamenin çıkarılmasından kısa bir süre sonra kararnamenin yürütmesinin durdurulması için dava açılmış ve hakkında ülke genelinde yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiştir. Kararnamenin imzalanmasından iki gün sonra 15 eyalet ve Columbia Bölge Başsavcısı kararnameyi anayasaya aykırı olarak nitelendirmiş, California Başsavcısı Xavier Becerra da yaptığı açıklamada “Ne kadar yüksek mevkide olursa olsun birinin kalemiyle Amerika’da adalet yaşamaz ya da ölmez” diyerek eleştirmiştir.²⁵⁸ Kararnameyi eleştiren üst düzey Adalet Bakanlığı hukukçularından bazıları ise açıklamaları nedeniyle kovulmuştur.²⁵⁹ Kararname hakkında kısmen yürütmesinin durdurulmasına karar veren Washington Federal Bölge Mahkemesi yargıcı James L. Robart kararının sonuç bölümünde; “Mahkemenin görevinin diğer organlar tarafından verilen kararların yerindelik denetimini yapmak ya da politika üretmek olmadığını, yasama ve yürütme organının kararlarının Anayasa’ya uygunluk denetimi olduğunu” belirtmiştir. Kararda, söz konusu kararnamenin eyaletlerde yaşayan muhatapların iş, eğitim, çalışma, aile ilişkileri ve seyahat hürriyetleri üzerinde doğrudan ve telafisi imkânsız sonuçlar doğurabileceğine değinmiş ve ülke çapında yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir.²⁶⁰ Mahkeme kararı sonrası yargıç Trump tarafından “sözde yargıç”²⁶¹ olarak eleştirilmiş ve karar temyiz edilmiştir.

²⁵⁷ Rachael Revesz, “Donald Trump immigration ban: 60,000 visas revoked after travel restrictions imposed on seven Muslim-majority countries”, **Independent**, 03.02.2017, <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/donald-trump-travel-ban-immigration-visas-revoked-us-president-muslim-countries-a7561986.html>, Erişim: 01.09.2018

²⁵⁸ Edward-Isaac Dove, Democratic State Attorneys General Vow Action Against Refugee Order, **Politico**, <https://www.politico.com/story/2017/01/trump-immigration-attorneys-general-234338>, Erişim: 23.02.2018

²⁵⁹ Roberta Rampton, Julia Edwards Ainsley, “Fired: Trump Dumps Top Lawyer Who Defied Immigration Order”, **Reuters**, 30.01.2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-immigration/fired-trump-dumps-top-lawyer-who-defied-immigration-order-idUSKBN15E1DE>, Erişim: 23.02.2018

²⁶⁰ United States Supreme Court, State v. Trump, Case No. C17-0141JLR, 03.02.2017, <https://www.leagle.com/decision/infco20170206h00>, Erişim: 23.02.2018

²⁶¹ Mark Landler, “Appeals Court Rejects Request to Immediately Restore Travel Ban”, **The New York Times**, 04.02.2017, <https://www.nytimes.com/2017/02/04/us/politics/visa-ban-trump-judge-james-robart.html>, Erişim: 23.02.2018

Temyiz gerekçesinde bölge mahkemesinin, Başkan'ın yabancıların ülkeye kabulüne sınırlama getirme yetkisini denetleyemeyeceği iddia edilmiştir. Aynı zamanda alınan kararın kuvvetlerin ayrılığı ilkesinin de ihlali anlamına geldiği temyiz gerekçesinde belirtilmiştir. Temyiz Mahkemesi, kararında; denetlenemeyeceği iddiasının anayasal demokrasiye aykırı olduğu için dayanağının olmadığını, mahkemelerin dava yoluyla anayasal organların yetkisinin denetlemesinin görevi olduğunu ifade etmiştir. Temyiz Mahkemesi, kararında; Yüksek Mahkeme'nin bazı kararlarında²⁶² da idarenin göçmen ve mülteci konularında denetlenemez yetkisinin olmadığına karar verdiğini belirtmiştir. Kararda bireylerin kararname kapsamında yapılacak işlemlere karşı başvurabilecekleri yolların belirtilmediği, öngörülebilir olmadığı, ülkeye legal ya da illegal, geçici ya da kalıcı giriş yapılmış olması konusunda ayırım yapılmadığı için hukuka aykırı olduğuna karar vermiş ve bölge mahkemesi kararının temyizi hakkında ret kararı verilmiştir.²⁶³

Kararın Federal Bölge Mahkemesi'nde temyiz edilmesi sonucunda istenen sonuç alınamaması üzerine söz konusu kararnamenin gözden geçirilmiş yeni hali tekrar çıkarılmıştır. Seyahat yasağı hakkında çıkarılan ikinci kararname de “makul, tarafsız bir gözle bakıldığında kararnamenin bir dinin mensuplarını hedef aldığı sonucunu çıkarabilir” eleştirileri sonucu yürütmesi durdurulmuştur.²⁶⁴ Donald Trump tarafından çıkarılan üçüncü kararname de yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra öncekiler gibi yürütmesi durdurulmuştur. Bölge Mahkemesi hâkimi Derrick Watson yaklaşık 40 sayfalık şerh yazısında; kararnamenin “telafisinin imkânsız olacağı” belirtilmiştir. Mahkemelerce yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi yürütme kanadında “kuvvetlerin ayrılığına uygun olmaması, ulusal güvenliğe zarar vereceği”

²⁶² United States Supreme Court, *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678, 28.06.2001: <https://www.leagle.com/cite/533%20U.S.%20678>, Erişim: 23.02.2018

²⁶³ United States Supreme Court, *Washington v. Trump*, 847 F.3d 1151, 02.09.2017: <https://www.leagle.com/decision/infco20170209142>, Erişim: 23.02.2018

²⁶⁴ Richard Gonzales, Joel Rose, Merrit Kennedy , “Trump Travel Ban Blocked Nationwide By Federal Judges In Hawaii, Maryland”, **National Public Radio**, <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2017/03/15/520171478/trump-travel-ban-faces-court-hearings-by-challengers-today>, Erişim: 22.02.2018

eleştirilerini de beraberinde getirmiştir.²⁶⁵ Kararın Yüksek Mahkeme’de temyiz edilmesi sonucu Yüksek Mahkeme tarafından 26 Haziran 2018 tarihinde verdiği karar²⁶⁶ ile seyahat yasağını onaylamıştır. Mahkeme gerekçesinde yasağa karşı çıkanların iddialarını anayasal olarak ispatlayamadığını belirtmiştir. Sonuç olarak Yüksek Mahkeme, Bölge Mahkemesi tarafından verilen yürütmenin durdurulması kararını da kaldırmıştır.

Başkan’ın Anayasa’dan kaynaklı yetkileri karşısında bu yetkilerin sınırsız olmadığı ve bir sınırı olduğu konusunda bir başka mahkeme kararı da 2 Şubat 1996 tarihli “Chamber Of Commerce Of United States v. Reich” davasıdır. 1990, 1991, 1992 ve 1994 yıllarında Kongre Ulusal İşçi-İşveren İlişkileri Yasası yasasında birtakım düzenlemeleri yapacak yasa tasarısı hazırlamış ancak tasarı yasalaştırılamamıştır. Bunun üzerine 1995 yılında Başkan Clinton tarafından Yüksek Mahkeme’nin 1938 yılında Ulusal İşçi-İşveren İlişkileri Yasası hakkında verdiği kararı geçersiz kılacak 12954 sayılı kararname²⁶⁷ çıkarılmıştır. Bunun üzerine söz konusu kararnamenin iptali için dava açılmış, kararnamenin iptalinin reddi için yapılan savunmada Başkan’ın bu konudaki yetkisinin yargı tarafından sınırlanamayacağını, Başkan’ın Anayasa ve yetki kanununa göre hareket ettiği savunması geliştirilmiştir. Ancak mahkeme tarafından savunma dikkate alınmamış ve çıkarılan kararnamenin Kongre tarafından yasa ile düzenlenmesi gereken bir konuda çıkarıldığını, milyonlarca Amerikalı işçiyi etkileyeceğine karar vermiş ve kararnameyi iptal etmiştir.²⁶⁸

Amerika’da kurucular toplanıp yeni bir anayasa yapmaya karar verdikleri zaman, bireylerin hak ve özgürlüklerinin güvende olması isteniyorsa bunun yolunun

²⁶⁵ Michelle Mark, “Federal Judge In Hawaii Blocks Trump's 3rd Travel Ban Hours Before It Was Going to Take Effect”, **Business Insider**, 17.10.2017, <http://nordic.businessinsider.com/trump-travel-ban-blocked-hawaii-federal-judge-2017-10?r=US&IR=T>, Erişim: 22.02.2018

²⁶⁶ United States Supreme Court, Trump v. Hawaii, 878 F. 3d 662, 26.06.2018: https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/17-965_h315.pdf, Erişim: 01.09.2018

²⁶⁷ Executive Order 12954—Ensuring the Economical and Efficient Administration and Completion of Federal Government Contracts, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=51072>, Erişim: 23.02.2018

²⁶⁸ United States Supreme Court, Chamber Of Commerce Of United States v. Reich, No. 95-5242, 02.02.1996: <http://caselaw.findlaw.com/us-dc-circuit/1343356.html>, Erişim: 23.02.2018

yürütmenin gücünün denetim altında olması ile sağlanabileceği bilinciyle hareket etmişlerdir. Bunun sonucu olarak da üç temel gücü üç temel organ arasında ayırmışlardır. Kuruculardan James Madison'ın ana düşüncesi; ancak gücün gücü denetleyebileceği anlayışı olmuştur. Fren ve denge sistemi adı verilen bu sistem, her organın kendi gücünün farkında olduğu ve sorumluluğunu taşıdığı ölçüde başarılı olmaktadır.²⁶⁹

Başkan tarafından birbirinden çok farklı alanlarda çıkarılmaları nedeniyle kararnameler, yasama ve yürütme arasında da tartışmalara neden olmuştur. Yukarıda değindiğimiz üzere yasama organı olan Kongre'nin, Başkan'ın çıkardığı başkanlık kararnamelerine yönelik bir takım denetleme yetkileri vardır. Ancak Kongre'nin başkanlık kararnamelerini hükümsüz bırakması görece nadir başvurulmuş bir yöntemdir. Başkan'ın seçim vaatlerini gerçekleştirmek için zaman zaman kararname çıkardığı düşünüldüğünde, Kongre'nin bu şekilde bir hamlesi Başkan ile çekişmeye ve sonuçta Başkan'ın da Kongre'nin çıkaracağı yasa tasarılarını veto etmeye götürebilecektir. Vetonun da aşılması için değindiğimiz üzere üçte iki çoğunluk ile her iki mecliste yasa tasarısının kabul edilmesi gerekecektir.

1996 yılında başkanlık seçimlerinden kısa bir süre önce Başkan Clinton tarafından Utah'ta bir miktar kamu arazisinin ulusal anıt yapımı için tahsis edilmesi amacıyla 6920 sayılı kararname çıkarılmıştır. Kongre tarafından düzenlenen raporda, konu hakkında hali hazırda devam eden bir yasa çalışmasının olduğunu, çıkarılan kararnamenin de yasa tasarısını konusuz bırakmak için çıkarıldığını belirtmiştir. Aynı zamanda kamu arazilerinin kullanımı konusunda Kongre'nin devre dışı bırakıldığını belirtmiştir.²⁷⁰ Kararname hakkında iptal davası açılmış ve Başkan'ın Anayasal yetkisi olmadığı gerekçesi ile iptal edilmiştir. İptal gerekçesinde, Kongre'nin üstü örtülü olarak kararnameyi tasdik ettiği iddiası kabul edilmemiş,

²⁶⁹ Olson, Woll, "Executive Orders and National Emergencies: How Presidents Have Come to "Run the Country" by Usurping Legislative Power", s. 2

²⁷⁰ House Committee on Resources, **Behind Closed Doors: The Abuse of Trust and Discretion in the Establishment of the Grand Staircase-Escalante National Monument**, Committee on Resources Report, 105th Congress, 1st Session, 07.11.1997

<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pst.000032117707;view=1up;seq=1>, Erişim: 15.01.2018

Kongre'nin bu şekilde bir niyeti olması halinde yasa yaparak bunu sağlayabileceğini belirtmiştir.²⁷¹

Başkan Clinton tarafından çıkarılan ve tartışma konusu bir diğer kararname de 13061 sayılı kararnamedir. Söz konusu kararname ile Amerikan Miras Nehirleri İnisiyatifi (AHRI) kurulmuştur. Kararname öncesi Kongre'den kararname ile kurulacak kurum için bütçe istenmemiştir. Kongre bünyesinde faaliyet yürüten bir komisyon tarafından hazırlanan raporda şu ifadeler yer verilmiştir: *13061 sayılı kararname ile kurulan AHRI, birçok kişinin belirttiği üzere Kurucu Babalarımız (Founding Farhers) tarafından tasarlanan kuvvetlerin ayrılığı ilkesine açıkça aykırıdır. Bu en iyi James Madison tarafından Federalist Yazılar'da şu şekilde ifade edilmektedir: Yasama, yürütme ve yargı güçlerini, ister tek bir kişi, ister bir zümre olsun, ister saltanatla, isterse de seçimle gelmiş olsun fark etmez, aynı ele vermek, tiranlığın tarifidir. Örneğin 13061 sayılı kararname Kongre'nin görüşü alınmadan çıkarılmıştır. Bu, Başkan tarafından Utah'ta Ulusal Anıt kurulmasına yönelik kararnamede olduğu gibi yetkisinin kötüye kullanımıdır.*²⁷² Bu kararnamenin Anayasa aykırı olduğu iddiasıyla dört (4) Temsilciler Meclisi üyesi Federal Bölge Mahkemesi'nde iptal davası açmıştır. Federal Bölge Mahkemesi, davacıların dava açmada menfaati olmadığı gerekçesiyle davayı reddetmiştir. Temyiz Mahkemesi'nin de itirazı reddetmesi üzerine Yüksek Mahkeme'ye başvurulmuştur. Ancak Yüksek Mahkeme de başvuruçuların, Kongre'de AHRI'yi geçersiz kılacak yasal düzenleme yapılmadığı, bu nedenle yürütme organının yasama üyesi olarak yetkilerini ihlal ettiğinin kabul edilemeyeceğini, sonuç olarak dava açmada menfaati olmadıkları gerekçesiyle başvuruyu reddetmiştir.²⁷³

Kongre, Başkan Richard Nixon döneminde, acil durum yetkilerinin Vietnam Savaşı boyunca sık kullanımı nedeniyle yetkilerin kötüye kullanımı olup olmadığını araştırma üzere Senato'da komite kurulmuştur. Kurulan komite Başkan tarafından

²⁷¹ Olson, Woll, "Executive Orders and National Emergencies: How Presidents Have Come to "Run the Country" by Usurping Legislative Power", s. 5

²⁷² House of Representatives, **Terminate Further Development And Implementation Of The American Heritage Rivers Initiative**, 105th Congress 2d Session, Report 105-781, <https://www.congress.gov/105/crpt/hrpt781/CRPT-105hrpt781.pdf>, Erişim: 20.02.2018

²⁷³ United States Supreme Court, *Chenoweth v. Clinton*, No. 98-5095, 02.07.1999, <https://caselaw.findlaw.com/us-dc-circuit/1461453.html>, Erişim: 09.09.2018

Çıkarılan ve kamuoyuna açıklanan direktifleri incelediği gibi yayınlanmayan ve kamuoyuna açıklanmayan direktifleri de incelemiştir. Daha sonra komite çalışmaları sonucunda Kongre tarafından, Başkanlar tarafından çıkarılan ulusal acil durum kararnameleri, Ulusal Acil Durum Yasası olarak kabul edilmiştir. Çıkarılan yasa ile kararnamelerle Başkan'ın, Federal Hükümet ve diğer idari birimler tarafından kullanılan yetkilerine son verilmiş ve Başkan tarafından kullanılacak olağanüstü yetkilerin kullanımını Kongre'ye açıklama ve Federal Register'da yayımlamak koşuluna bağlamıştır. Ayrıca Başkan tarafından yasa kapsamında yetkilerin kullanılması sonucu dönem dönem Kongre'ye rapor sunması da ngrlmştir.²⁷⁴



²⁷⁴ Olson, Woll, “Executive Orders and National Emergencies: How Presidents Have Come to “Run the Country” by Usurping Legislative Power”, s. 19

3.2. FRANSA YARI BAŞKANLIK HÜKÜMET SİSTEMİ

Yarı başkanlık sistemi, yasama ve yürütmenin karşılıklı işbirliğine dayanan bir hükümet sistemidir. Bünyesinde hem parlamenter hükümet sisteminde görülen yürütmenin istikrarsızlığı sorununa hem de başkanlık hükümet sisteminde görülen yasama ile yürütmenin kilitlenmesi sorunlarına çözüm arayışı nedeniyle hem parlamenter hükümet sisteminden hem de başkanlık hükümet sisteminden bir takım özellikler taşımaktadır.²⁷⁵ Her iki hükümet sisteminden de özellikler taşıması nedeniyle melez bir hükümet sistemi olarak tanımlanabilir.²⁷⁶ Yarı başkanlık sistemi aynı zamanda cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği bir parlamenter sistem olarak da ifade edilmektedir.²⁷⁷ Bu sistem aynı zamanda devlet başkanını ön plana çıkaran parlamenter sistem, parlamenter başkanlık sistemi ve yarı parlamenter sistem gibi adlarla da anılmaktadır.²⁷⁸

Yarı başkanlık hükümet sisteminde parlamenter sistemde görülen özelliği ile parlamento içerisinden çıkan ve güvenoyu ile göreve başlayıp yasama organının güvensizlik oyu ile görevden uzaklaştırılabilen, yani yasama organına karşı siyaseten sorumlu olan bir başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. Buna karşılık başkanlık hükümet sisteminde görülen özelliği ile doğrudan halk tarafından seçilen ve geniş yetkileri bulunan bir devlet başkanı da bulunmaktadır. Bu devlet başkanı yasama organına karşı siyaseten sorumlu olmamakta ancak yürütme organının yetkilerine ortak olmaktadır. Ancak siyaseten yasama organına karşı sorumsuz olmasına rağmen devlet başkanının meclisi fesih yetkisi bulunmaktadır.²⁷⁹ Bu hükümet sistemine Fransa başta olmak üzere Portekiz, Avusturya, İrlanda, İzlanda ve Finlandiya örnek verilebilir.²⁸⁰

²⁷⁵ Demir, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, s. 831

²⁷⁶ YAZICI, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, s. 92

²⁷⁷ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 89-90

²⁷⁸ Mehmet Parsak, “Parlamenter /Başkanlık/Yarı Başkanlık Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Hükümet Sistemi”, Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı, <https://docplayer.biz.tr/21174983-Makale-mehmet-parsak-parlamenter-baskanlik-yari-baskanlik-hukumet-sistemlerine-genel-bir-bakis-ve-turkiye-cumhuriyeti-nin-hukumet-sistemi.html>, Erişim: 12.04.2018 2012, s. 11-12

²⁷⁹ Demir, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, s. 833

²⁸⁰ Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, s. 90

Yarı başkanlık sisteminin temel özellikleri olarak Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, Cumhurbaşkanının parlamenter hükümet sistemine nazaran fiilen kullanabildiği geniş yetkiler nedeniyle hükümet sisteminin merkezinde yer alması, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanından oluşan iki başlı bir yürütme erki ve başbakanın yürütme erkini tek başına kullanamaması olarak belirtilebilir.²⁸¹ Bu hükümet sistemi de ABD başkanlık sistemi gibi fren ve denge mekanizmasına dayanmaktadır. Buna karşılık ABD başkanlık sistemi kuvvetlerin sert ayrılığına dayanmakta iken Fransa yarı başkanlık sistemi kuvvetlerin işbirliğine bağlıdır.²⁸²

Fransa’da yarı başkanlık sistemine geçiş, 1958 Anayasasında²⁸³ 1962 yılında yapılan değişikliklerle devlet başkanı olan cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin öngörülmesiyle geçilmiştir.²⁸⁴ 1958 Anayasasının ilk halinde cumhurbaşkanının halkoylaması ile seçilmesi düzenlenmemiştir. Bu durum cumhurbaşkanının meşruiyetini arttırmıştır. 4 Ekim 1958 yılında çıkarılan Anayasanın prensipleri, genel olarak Charles de Gaulle’nin 16 Haziran 1946 yılındaki konuşmasına dayanmaktadır.²⁸⁵

De Gaulle 16 Haziran 1946 tarihli konuşmasında iki meclisli bir parlamentonun olması gerektiğini, Millet Meclisi’nde siyasi partilerin görüşlerinin hâkim olması durumunda, farklı seslerin duyulabilmesini sağlamak için diğer Meclis ile hakların korunabileceğini belirtmiştir. De Gaulle konuşmasında devamla yürütme gücünün yasama organından çıkmaması gerektiğinin açık olduğunu, güçler dengesinin bozulacağını ve hükümetlerin gelip geçici delegasyonlardan başka bir şey ifade etmeyeceğini söylemiştir. Birliğin, disiplinin ve birlikte yaşamının sürdürülebilmesi için birbirini dengelemesi gereken organların birbiri içinden çıkmaması gerektiğini ifade etmiştir. De Gaulle devamla Devlet Başkanı’nın

²⁸¹ Ergun Özbudun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Bilgi Yayınevi, 1993, Ankara, s. 138-139

²⁸² Library of Congress, National Parliaments: France, https://www.loc.gov/law/help/national-parliaments/france.php#_ftnref82, Erişim: 12.04.2018

²⁸³ 1958 tarihli Fransa Anayasası Türkçe metni için bkz: <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/07-FRANSA%20169-208.pdf>, Erişim: 12.04.2018

²⁸⁴ Demir, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, s. 835

²⁸⁵ Government of France, How Government Works, <http://www.gouvernement.fr/en/how-government-works>, Erişim: 12.04.2018

partiler üstü olması gerektiğini, başbakan ve bakanları atayabilmesi gerektiğini söylemiştir.²⁸⁶

3.2.1.Yasama Organı

Fransa Anayasasında yasama organı, Başlık IV'te Parlamento başlığında 24-33. maddeler arasında düzenlenmekte, 34. madde ve devamındaki maddelerde ise yasama ve yürütme organı arasında ikili ilişkilere ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Anayasaya göre yasama organı, Millet Meclisi ve Senato olmak üzere ikili yapıdadır (24/2. madde). Millet Meclisi 577 üyeli olup üyeleri beş yıllığına 566 üyesi Fransa'da ve 11 üye de Fransa dışında yaşayan Fransız vatandaşları tarafından seçilir.²⁸⁷ Senato ise 348 üyeli olup Senatörler altı yıllık bir süre için seçilmektedir.²⁸⁸ Hem Millet Meclisi hem de Senato için farklı usulde seçim söz konusudur.

Yasama organının ana işlevi, yasaları çıkarmak, hükümetin faaliyetlerini izlemek ve kamusal politikaları değerlendirmektir (24/1. madde). Ana işlevlerinden biri olarak belirtilmesi yanında yasama organının kanun yapma yetkisi genel değil, Anayasanın 34. maddesinde sayılan konularda kullanılabilen bir yetkidir. Anayasanın 34. maddesinde sayılan konuların dışındaki konular yürütme organının düzenleyici işlemleri ile düzenlenir.²⁸⁹ Millet Meclisi, bir soruşturma yapılması ya da bilgi toplanması amacıyla komiteler kurabilir.²⁹⁰ Senato, ülkedeki yerel yönetimlerin temsilini sağlar (24/4. madde), hükümetin faaliyetlerini kontrol eder ve Anayasa değişiklikleri konusunda söz sahibidir.²⁹¹

Kabulü veya reddi hükümet nezdinde güven oylaması niteliğinde olan veya hükümet için kesin emir içeren bir kanun taslağı kabul edilemez ve gündeme

²⁸⁶ Charles de Gaulle's speech before the municipal council of Bayeux: June 16, 1946, <https://everything2.com/title/Charles+de+Gaulle%2527s+speech+before+the+municipal+council+of+Bayeux%253A+June+16%252C+1946>, Erişim: 16.04.2018

²⁸⁷ Assemblée Nationale, Role and Powers of the National Assembly, http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9511, Erişim: 14.04.2018

²⁸⁸ French Senate, Senators, <https://www.senat.fr/lng/en/senators.html>, Erişim: 14.04.2018

²⁸⁹ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi: Cilt II**, Vol. 1, Ekin Yayınları, Bursa, 2011, s. 369

²⁹⁰ Assemblée Nationale, Role and Powers of the National Assembly

²⁹¹ French Senate, The Senate's Role, https://www.senat.fr/lng/en/the_senates_role.html, Erişim: 14.04.2018

alınmaz (34-1/2. madde). Savaş ilanına parlamento izin verir (35/1. madde). Yasa teklifleri, başbakan ve parlamento üyeleri tarafından verilebilir (39/1. madde). Mali yasalar ve sosyal güvenliğin finansmanına ilişkin yasa tasarıları önce Millet Meclisine, mahalli idareler teşkilatlarının temel konularına ilişkin yasa tasarıları ise önce Senato'ya sunulur (39/2. madde). Bir yasa tasarısının kanun haline gelebilmesi için her iki Meclis tarafından da kabul edilmesi gerekmektedir (45. madde). Millet Meclisi ve Senato Başkanları ya da 60 milletvekili veya 60 senatör tarafından yasaların yayınlanmadan önce Anayasaya uygunluğunu denetlemek amacıyla Anayasa Konseyine gönderilebilir (61/2. madde).

Millet Meclisi, Hükümetin sorumluluğunu gensoru önergesi oylaması yöntemiyle tartışma konusu edebilir. Böyle bir önerenin görüşülebilmesi için Millet Meclisi üyelerinin en az onda biri tarafından imzalanması gerekir. Gensoru önergesinin kabulünde, Meclisi oluşturan üyelerin çoğunluğunun lehteki oylarının sayımı yapılır (49/2. madde). Sadece Millet Meclisinin hükümetin görevine son verme yetkisi bulunmaktadır.²⁹² Millet Meclisi bir gensoru önergesini kabul ettiği, Hükümetin programını veya genel politikaya ilişkin beyannamesini onaylamadığı takdirde Başbakan, Hükümetin istifasını Cumhurbaşkanı'na sunar (50. madde). Yüce Divan sıfatıyla toplanan Millet Meclisi, Yüce Divan üyelerinin tam sayısının üçte iki çoğunluğu (68/4. madde) ile Cumhurbaşkanı'nın görevden alınmasına karar verebilir (68/1. madde).

3.2.2. Yargı Organı

Anayasada yargı organı, VII. Başlık ve devamında düzenlenmiştir. Bir yüksek mahkeme ve danışma organı olan Anayasa Konseyi Anayasanın 56. madde ve devamındaki maddelerinde düzenlenmişken yargı organının diğer kısmına ilişkin düzenlemeler Anayasanın 64. madde ve devamı maddelerinde yer almaktadır. Anayasaya göre Cumhurbaşkanı yargı erkinin bağımsızlığının garantörüdür. Kendisine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yardım eder. Hâkimlerin statüsü bir organik yasa ile düzenlenir. Hâkimler azledilemezler (64. madde).

²⁹² Government of France, How Government Works

Anayasa Konseyi 7 Kasım 1958 tarihli kararname²⁹³ ile kurulmuştur.²⁹⁴ Anayasaya göre Anayasa Konseyi dokuz üyeden oluşmakta ve üyelerin üçü Cumhurbaşkanı, üçü Millet Meclisi Başkanı ve üçü de Senato Başkanı tarafından dokuz yıllık bir süre için atanmakta ve her üç yılda bir üyelerin üçte biri yenilenmektedir. Eski Cumhurbaşkanı, Anayasa Konseyi'nin kaydı hayat şartı ile doğal üyesidir (56. madde). Konsey Başkanı Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve eşitlik halinde Başkanın oyunun bulunduğu tarafa üstünlük tanınmaktadır.

Anayasa Konseyi temel olarak yasaların Anayasaya uygunluğu görevini yürütmekle beraber çeşitli görevleri bulunmaktadır. Anayasa Konseyinin temel olarak yargısal konulara ilişkin olanlar ve danışma organı olarak sahip olduğu yetkiler olmak üzere iki çeşit görevi vardır.²⁹⁵ Konseyin görevleri arasında bazı referandumlar (60. madde) ve Cumhurbaşkanlığı seçiminin (58. madde), itiraz halinde milletvekili ve senatör seçimlerinin (59. madde) usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığı inceler, organik yasaların, Parlamento üyelerinin sunacakları yasa tekliflerinin ve Meclisler içtüzüklerinin anayasaya uygunluğu konusunda karar verir (61/2. madde). Konseye başvuru haricinde yasaların yayın süresi durur. Ayrıca derdest bir dava sırasında bir yasa hükmünün Anayasal hak ve özgürlükleri ihlal ettiği iddiası ortaya atılır ise, bu iddia Danıştay, ya da Yargıtay tarafından süresi içinde Anayasa Konseyine havale edilir (61-1. madde). 23 Temmuz 2008 yılında getirilen bu düzenleme 1 Mart 2010 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu düzenleme sayesinde bireyler, devam eden bir davada uygulanacak hukuk kuralının Anayasada tanınan hak ve özgürlüklere aykırı olduğu Anayasa Konseyi'ne havale edilmesini talep edebilir.²⁹⁶

²⁹³ Conseil Constitutionnel, Ordinance No: 58-1067 Constituting An Institutional Act On The Constitutional Council: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/en_ordinance_58_1067.pdf, Erişim: 23.04.2018

²⁹⁴ Roland Drago, "General Comparative View of the French Constitution", s. 546, https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/handle/1811/68257/OSLJ_V21N4_0535.pdf, Erişim: 23.04.2018

²⁹⁵ Constitutional Council, General Presentation, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/presentation/general-presentation/general-presentation.25739.html>, Erişim: 16.04.2018

²⁹⁶ Conseil Constitutionnel, Annual Report 2017, s. 40, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/bilan/annual_report_2017.pdf, Erişim: 17.04.2018

Anayasanın 16. maddesi uyarınca cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkesinin bütünlüğü veya uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi ciddi ve ani biçimde tehdit edildiği ve anayasal kamu güçlerinin düzenli işleyişi bozulduğu zaman Cumhurbaşkanı Anayasa Konseyi'nin görüşünü de aldıktan sonra olağanüstü yetkileri kullanmaya karar verebilir. Ancak Cumhurbaşkanı Konsey görüşü ile bağlı değildir, yani Anayasa Konseyi'nin olumsuz görüş bildirmesine rağmen Cumhurbaşkanı olağanüstü yetkileri kullanma kararı alabilir. Pratikte bu durumun zor olduğu ifade edilmektedir.²⁹⁷

Anayasa Konseyi kararlarına karşı başka bir mercie başvuru yapılamaz (62/3. madde). 61. maddeye dayalı olarak Anayasaya aykırılığı tespit edilen bir hüküm, yayınlanmaz ve uygulanmaya konulmaz. 61-1. maddeye dayalı olarak Anayasaya aykırılığı tespit edilen bir hüküm, Anayasa Konseyinin bu kararının yayımlandığı tarihten, ya da bu kararda belirtilen müteakip bir başka tarihten itibaren yürürlükten kalkar (62/1-2. madde).

3.2.3.Yürütme Organı ve Cumhurbaşkanının Kararname Yetkisi

Fransa'da yürütme organında ikili yapı söz konusudur. Bir tarafta başbakan ve bakanlar kurulundan oluşan kabine yer almakta iken bunun yanında Cumhurbaşkanı da bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı sistemin merkezinde yer almaktadır. Cumhurbaşkanı aynı zamanda yasama organına karşı siyaseten sorumsuzdur. Yürütme organının ikili yapısını oluşturan hem Bakanlar Kurulu hem de Cumhurbaşkanının bir takım yetkileri olması nedeniyle, yürütmenin her iki tarafının da sistemde kilitlenme yaşanmaması için anlayış ve uzlaşma içerisinde çalışması gerekmektedir.²⁹⁸ Ancak sistem iki başlı olmasına rağmen bakanlar kurulunun gerçek başı cumhurbaşkanıdır. Başbakanın, bakanlar kuruluna başkanlık etmesi ancak gündemin önceden belirlenmiş olması ve cumhurbaşkanının yazılı biçimde vekâlet vermesi halinde mümkündür.²⁹⁹

²⁹⁷ Muammer Oytan, "Fransa'da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme", **Amme İdaresi Dergisi**, S: 13/3 (1980), s. 28

²⁹⁸ Demir, "Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye", s. 831-876

²⁹⁹ Seda Dunbay, "23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu İşığında Fransa'daki Yarı Başkanlık Sistemi", **Ankara Barosu Dergisi**, S: 2012/3, s. 308-309

Devlet başkanı olan Cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakan hükümetin başıdır. Ancak başbakan, diğer bakanların hiyerarşik olarak üstü değildir, bu nedenle sorumluluk almak istemedikleri bir konuda karar almaları için bakanları zorlayamaz. Ancak başbakan Cumhurbaşkanı'ndan bir bakanın görevden alınmasını önerebilir.³⁰⁰ Bu da dolaylı olarak da olsa başbakanın diğer bakanları belirli bir konuda karar alması için zorlayabileceği sonucunu doğurmaktadır. Bununla beraber Anayasaya göre başbakanın önerisi üzerine hükümetin diğer üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından tayin edilir ve bunların görevine Cumhurbaşkanı son verir (8/2. madde). Anayasaya göre başbakan hükümetin faaliyetlerini yönetir (21. madde). Hükümet üyeleri her iki meclisin toplantılarına katılır ve istedikleri takdirde konuşma yapabilirler (31. madde). Bakanlar Kurulu kararı ile 12 günü aşmayacak sıkıyönetim kararı alınabilir, ancak 12 günü aşması halinde sıkıyönetim parlamentonun iznine bağlıdır (36. madde). Başbakanın yasa teklifinde bulunma yetkisi bulunmaktadır (39/1. madde). Başbakan tarafından yasa tasarısı hazırlanması halinde bunun ilk olarak Danıştay'ın (Conseil d'État) görüşü alınarak Bakanlar Kurulunda müzakere edilmesi ve iki Meclisten birinin başkanlık kuruluna verilmesi gerekmektedir.

Hükümet, programını uygulamak için, sınırlı bir süre için, normalde yasanın düzenleme alanına giren önlemleri kararname ile almak konusunda Parlamentodan izin isteyebilir. Bu kararnamelere “*Ordonnance (ordinance)*” adı verilmektedir. Kararnameler, Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulunca çıkarılır. Yayınlandıkları tarihte yürürlüğe girerler fakat onanmalarına ilişkin yasa tasarısı, yetki veren yasanın öngördüğü tarihten önce Parlamente'ya sunulmazsa geçersiz hale gelir. Kararnameler ancak açık şartlarla onanabilir. Öngörülen sürenin geçmesinden sonra kararnameler, ancak yasama alanına giren konuları düzenleyen yasalarla değiştirilebilir (38. madde). Bu düzenleme, Hükümete Parlamento onayı ve Cumhurbaşkanı'nın da imzası ile kararnameler yoluyla yasal düzenleme yapma yetkisi tanımaktadır.³⁰¹ Bu kararnameler, 2017 Anayasa değişikliği öncesi Türkiye'de çıkarılan olağan dönem KHK'lara benzerlik göstermektedir. Ancak

³⁰⁰ Assemblée Nationale, How Government Works

³⁰¹ Richard S. Conley, “Presidential Republics and Divided Government: Comparing Lawmaking and Executive Politics in the US and France”, s. 1-2, http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/6/9/7/pages66972/p66972-1.php, Erişim: 17.04.2018

cumhurbaşkanlığı kararnamesinin incelendiği kısımda belirtildiği üzere aralarında farklılık bulunmaktadır.

Yürütme organı, Anayasanın 13. maddesi uyarınca iki tür kararname çıkarabilmektedir. Bunlardan birincisi ve bu çalışmanın konusu olan ordinance adını taşıırken, diğeri ise decree adını taşımaktadır. Ordonnance, yasa gücündedir ve çıkarılması yasama organı tarafından verilecek bir yetki yasası ile mümkündür. Decree ise generaller, rektörler, büyükelçiler gibi üst düzey kamu yöneticilerinin atanması ile ilgili çıkarılır. Bu her iki kararname türünde de Cumhurbaşkanın ve Bakanlar Kurulu tarafından ortaklaşa çıkarılır.³⁰² Anayasanın 38. maddesi uyarınca çıkarılan yasa gücünde olan kararnameler yayımlandıkları tarihte yürürlüğe girerler fakat onanmalarına ilişkin yasa tasarısı, yetki veren yasanın öngördüğü tarihten önce Parlamenteoya sunulmazsa geçersiz hale gelir.

Başbakan, Bakanlar Kurulunun görüşünü aldıktan sonra, bir metnin oylaması ile ilgili olarak Parlamenteoya karşı Hükümetin sorumluluğunu ortaya koyabilir. Bu takdirde, metin kabul edilmiş sayılır (49/3. madde). Millet Meclisi bir gensoru önergesini kabul ettiğİ, Hükümetin programını veya genel politikaya ilişkin beyannamesini onaylamadığı takdirde Başbakan, Hükümetin istifasını Cumhurbaşkanına sunar (50. madde). Başbakan aynı zamanda yasaları yayınlanmadan önce anayasaya uygunluklarının denetlenmesi için Anayasa Konseyi'ne gönderebilir (61/2. madde).

Danıştay üyeleri, Legion d'Honneur Büyük Şansölyesi, Büyükelçiler ve fevkalade elçiler, Sayıştay Üyeleri, Valiler, Hükümetin denizaşırı ülkelerdeki ve Yeni Kaledonya'daki temsilcileri, yüksek rütbeli subaylar, akademi rektörleri, merkezi idarelerin yöneticilerinin atanması Bakanlar Kurulunca yapılır (13/3. madde). Hükümet üyelerinin aynı zamanda cezai sorumlulukları da bulunmaktadır (68-1/1. madde).

³⁰² Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government.", **European Journal of Political Research**, Vol: 8, Issue: 2, s. 170

3.2.3.1. Cumhurbaşkanı

Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, Anayasaya saygı duyulmasını gözetir, kamu güçlerinin düzenli çalışmasını ve devletin devamlılığını sağlar (5. madde). Cumhurbaşkanı, görevini sürdürmesiyle açıkça bağdaşmayacak şekilde görevlerini ihlal etmesi haricinde, hiçbir gerekçeyle görev süresi içinde görevden alınamaz (68/1. madde). Dış ilişkiler konusunda Cumhurbaşkanı baskın role sahiptir.³⁰³ Fransa’da benimsenen yarı başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı, hükümete ve kamu otoritesine karşı olan yetkiler, yargısal yetkiler, parlamentoya karşı yetkiler ve referandum yetkisi gibi kapsayıcı ve önemli yetkilere sahiptir.

Anayasaya göre Cumhurbaşkanı, beş yıllık bir için seçilir ve bir kimse art arda iki dönem Cumhurbaşkanlığı görevini yürütemez (6. madde). Yeni Cumhurbaşkanının seçimi, görevdeki Cumhurbaşkanının yetkilerinin sona ermesinden en az yirmi, en fazla otuz beş gün önce yapılır (7/3. madde). 1962 yılında Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi düzenlemesi getirilerek Cumhurbaşkanının değişiklik öncesine göre daha çok demokratik meşruiyet sahibi olması sağlanmıştır.³⁰⁴ Cumhurbaşkanı, kullanılan oyların salt çoğunluğu ile seçilir. Oylamanın ilk turunda bu çoğunluk sağlanamazsa, seçimleri izleyen ondördüncü gün ikinci tura gidilir. Bu ikinci tura, sadece, daha az oy alan adayların da elenmesinden sonra, ilk turda en çok oy alan iki aday katılabilir (7/1. madde). Cumhurbaşkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ya da Anayasa Konseyi tarafından belirlenen bir engelin ortaya çıkması halinde Cumhurbaşkanının görevleri geçici olarak Senato Başkanı tarafından, onun da engelli olması halinde Hükümetçe yerine getirilir (7/3. madde).

Cumhurbaşkanı anlaşmaları müzakere ve tasdik eder (52. madde). Barış sözleşmeleri, ticaret sözleşmeleri, uluslararası teşkilatlara ilişkin, Devletin mali sorumluluğuna matuf, yasama niteliğindeki düzenlemeleri değiştiren, kişilerin durumlarına ilişkin, toprak terki, değişimi yahut ilhakını öngören uluslararası

³⁰³ Conley, “Presidential Republics and Divided Government: Comparing Lawmaking and Executive Politics in the US and France”, s. 1-2,

³⁰⁴ Oytan, “Fransa’da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme”, s. 103

sözleşme ya da anlaşmalar, ancak bir yasa ile onaylanır ve tasdik edilir (53/1. madde).

3.2.3.2 Cumhurbaşkanı'nın Yetkileri

Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkiler, Anayasanın Başlık II bölümünde 5-19. maddeleri arasında sayılmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanı Başbakanı, hükümetin diğer üyelerini ise başbakanın önerisi üzerine atar; Başbakan tarafından hükümetin istifasının sunulması üzerine başbakanın, başbakanın önerisi üzerine ise diğer hükümet üyelerinin görevine son verir (8. madde). Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu (9. madde) ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna (65/1. madde) başkanlık eder ve silahlı kuvvetlerin başıdır (15. madde). Kesin olarak kabul edilen yasaları on beş gün içinde ilan eder (10. madde). Cumhurbaşkanı af yetkisine sahiptir (17. madde). Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmesi ve hükümet programı ve başbakanca Meclise sunulacak yasa teklifleri ilk olarak Bakanlar Kurulu'nda tartışılmasından dolayı Cumhurbaşkanı hem hükümet programı hem de yasa teklifleri konusunda “veto” yetkisi bulunmaktadır.³⁰⁵ Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği geniş yetkileri olmasına rağmen bazı durumlarda işlemlerinin karşı imza kuralınca başbakan ve gerektiğinde ilgili bakanlar tarafından imzalanması gerekmektedir. Bu durum 19. maddede açıkça belirtilmiştir. 19. maddeye göre 8'inci maddenin birinci fıkrası, 11, 12, 16, 18, 54 ve 61'inci maddelerde öngörülenler dışındaki işlemlerde karşı imza kuralı geçerlidir.

Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Meclis Başkanlarının görüşünü aldıktan sonra Millet Meclisini feshedebilir (12/1. madde). Bu durumda fesihten sonra yapılan seçimi izleyen yıl içinde yeni bir fesih yapılamaz. Olağanüstü yetkilerin kullanıldığı süre içinde Meclis fesih edilemez (16/5. madde). Meclisi fesih etme konusunda başbakanın görüşü alınması gerekmesine rağmen Cumhurbaşkanının bu görüş ile bağlı değildir.³⁰⁶ Cumhurbaşkanı Bakanlar Kurulunda görüşülen kararname ve kararları imzalar. Devletin sivil ve askeri görevlilerinin atamasını yapar (13/2.

³⁰⁵ Conley, “Presidential Republics and Divided Government: Comparing Lawmaking and Executive Politics in the US and France”, s. 5

³⁰⁶ Muammer Oytan, “Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, S: 15/1 (1982), s. 89

madde). Anayasa Konseyi'nin başkanı (56/3. madde) ve Kamu Başdenetçisi (71-1/5. madde) Cumhurbaşkanı'nca atanır.

Cumhuriyetin kurumları, milletin bağımsızlığı, ülkesinin bütünlüğü veya uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi ciddi ve ani biçimde tehdit edildiği ve anayasal kamu güçlerinin düzenli işleyişi bozulduğu zaman Cumhurbaşkanı, Başbakanın, Meclis Başkanlarının ve Anayasa Konseyinin resmi görüşlerini aldıktan sonra, bu şartların gerektirdiği önlemleri alır (16. madde). Ancak Anayasanın verdiği bu yetki Cumhurbaşkanı tarafından pek kullanılmamıştır. Bu yetki De Gaulle tarafından bir defa kullanılmıştır.³⁰⁷ Olağanüstü hal ilan edildiği takdirde Cumhurbaşkanı tarafından herhangi bir sınırlama olmadan kararname çıkarabilir.³⁰⁸ Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü yetkiler kullanmasına ilişkin başbakan ve Meclis Başkanlarının görüşleri açıklanmamakla birlikte Anayasa Konseyinin görüşünün gerekçeli olması ve kamuoyuna açıklanması zorunludur. Cumhurbaşkanı'nın Anayasa Konseyinin görüşü ile bağlı olmadığı, hukuken Anayasa Konseyinin olumsuz görüşüne rağmen olağanüstü yetkileri kullanmaya karar verebilir. Ancak uygulamada bu yola gitmenin son derece güç olduğu belirtilmektedir.³⁰⁹

Cumhurbaşkanı, yasalar yayınlanmadan önce Anayasaya uygunluklarının denetlenmesi için Anayasa Konseyi'ne gönderebilir (61/2. madde). Cumhurbaşkanı başbakanı atama ve görevden alma yetkisi sayesinde, Millet Meclisinde çoğunluk ya da koalisyon ile çoğunluk desteğine sahip olduğu takdirde hangi yasaların çıkarılacağına etki edebilmektedir.³¹⁰ Ancak Mitterrand ve Chirac, mecliste çoğunluk desteğine sahip olmadıkları için kendilerine muhalif başbakanları atamak zorunda kalmışlardır.³¹¹

³⁰⁷ Conley, "Presidential Republics and Divided Government: Comparing Lawmaking and Executive Politics in the US and France", s. 6

³⁰⁸ John Huber, "Executive Decree Authority in France", **Executive Decree Authority**, (233-253) Cambridge University Press, United States, 1998, s. 233

³⁰⁹ Oytan, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", s. 91

³¹⁰ Conley, "Presidential Republics and Divided Government: Comparing Lawmaking and Executive Politics in the US and France", s. 5

³¹¹ Conley, "Presidential Republics and Divided Government: Comparing Lawmaking and Executive Politics in the US and France", s. 2

Cumhurbaşkanının bireysel af yetkisi bulunmaktadır (17. madde). Cumhurbaşkanı, hükümetten veya iki meclisten bir öneri gelmesi halinde, bir tasarının kanunlaşması için referanduma da başvurabilmektedir (11. madde).

3.2.3.3.Cumhurbaşkanının Kararname Yetkisi

1958 tarihli Fransa Anayasası temelde parlamenter sistem öngörmekle birlikte devlet başkanı olan Cumhurbaşkanına alışılmışın üstünde önemli yetkiler vermiştir.³¹² Bunlardan biri de bir önceki bölümde ifade ettiğimiz üzere kararnameleri imzalama yetkisidir. Ancak bu yetki sıradan, formalite gereği olan bir işlem değil, Cumhurbaşkanının hükümete yön verme, görüşlerini empoze etme olanağı verecek biçimde kullanılmaktadır. Aynı zamanda 1958 Anayasasına göre kanunla düzenleme yetkisi istisnası iken idari düzenleyici işlem ise genel yetkidir.³¹³

Anayasaya göre Hükümet, programını uygulamak için, sınırlı bir süre için, normalde yasanın düzenleme alanına giren önlemleri kararname (*ordonnance*) ile almak konusunda Parlamentodan izin isteyebilir (38/1. madde). Bu şekilde çıkarılan kararnameler organik açıdan yürütme işlemi iken maddi açıdan yasama işlemi niteliğindedir.³¹⁴ Kararnameler, Danıştay'ın görüşü alındıktan sonra Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca çıkarılır ve Cumhurbaşkanınca da imzalanır. Kararnameler yayımlandıkları tarihte yürürlüğe girerler fakat onanmalarına ilişkin yasa tasarısı, yetki veren yasanın öngördüğü tarihten önce Parlamenteoya sunulmazsa geçersiz hale gelir. Kararnameler ancak açık şartlarla onanabilir (38/2. madde). Meclis, yetki verilen süre içerisinde verilen yetki alanına giren konularda kanun çıkaramaz. Kararnamelerin yasa gücünü taşıması, daha doğrusu yasa ile aynı statüde olması için Meclis tarafından onanması gerekmektedir.³¹⁵ Çıkarılan kararnameler, 1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan değişiklik öncesi çıkarılan KHK'lere iki husus haricinde, temel hak ve hürriyetlerin de düzenlenebilmesi ve bunu denetleyebilen mahkeme, benzemektedir. Bu

³¹² Demir, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, s. 835

³¹³ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 27

³¹⁴ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 28

³¹⁵ Government of France, Legislating By Ordinance: A Standard Democratic Procedure, <http://www.gouvernement.fr/en/legislating-by-ordinance-a-standard-democratic-procedure>, Erişim: 20.04.2018

kararnameler onaylanıncaya kadar idari işlem olarak kabul edilirler ve Resmi Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler.³¹⁶

Emmanuel Macron tarafından seçim kampanyası yürütüldüğü tarihlerde Cumhurbaşkanı olarak seçilmesi halinde kararname ile Çalışma Yasasında reform yapılacağı belirtilmiştir. Bu doğrultuda kararname çıkarmak amacıyla Meclise başvurulmuş, 1 Ağustos 2017 tarihinde yetki yasası Millet Meclisinde, 2 Ağustosta da Senato’da yetki verilmesi kabul edilmiştir. Meclis tarafından izin verilmesi sonucu 156 sayfadan oluşan beş kararname, 22 Eylül 2017 tarihinde Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron tarafından imzalanmıştır.³¹⁷

Anayasada belirtildiği üzere kararname çıkarma yetkisi Parlamento tarafından belirli bir süre için verilmektedir. Parlamento tarafından öngörülen sürede çıkarılan kararnamelerde değişiklik, ancak verilen sürenin geçmesinden sonra yasama alanına giren konuları düzenleyen yasalarla değiştirilebilir (38/3. madde). Ancak yetki verilen süre içerisinde bir kararnamede değişiklik, başka bir kararname yoluyla yapılabilmektedir.³¹⁸ Yasama çalışmaları ve görüşmeler sırasında verilen bir teklifin yasa ile düzenlenebilecek konuların kapsamına girmediği veya 38. madde uyarınca kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren yasaya aykırı olduğu görülürse hükümet, uyuşmazlık konusu kuralın oylanıp kabul edilmesine kadar her zaman "kabul edilmezlik" itirazında bulunabilir. İtirazın kabul edilmemesi üzerine Meclis ya da hükümet tarafından Anayasa Konseyince sekiz gün içinde bu konuda karar verilir (41/2. madde).³¹⁹

Yasa yapım süreci aylarca sürebildiği için kararname yoluyla yasa yapımı çok daha pratik olabilmektedir.³²⁰ Yasa kapsamına girmeyen diğer konular tüzük niteliğindedir ve Danıştay’ın görüşü alınarak çıkarılacak kararnamelerle değiştirilebilir (37. madde). Parlamento, mali yasa tasarıları hakkında yetmiş gün

³¹⁶ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi: Cilt II**, s. 370

³¹⁷ Fransa’da Çalışma Yasası Reformu Yürürlüğe Girdi, Dünya, <https://www.dunya.com/dunya/fransada-calisma-yasasi-reformu-yururluge-girdi-haberi-383274>, Erişim: 18.04.2018

³¹⁸ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 29

³¹⁹ Oytan, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, s. 97

³²⁰ Legislating By Ordinance: A Standard Democratic Procedure

içinde bir karara varamazsa, yasa tasarısındaki hükümler kararname ile yürürlüğe konulabilir (47. madde). Parlamento, sosyal güvenlik finansmanı ile ilgili yasa tasarıları hakkında elli gün içinde bir karar vermez ise, tasarı düzenlemeleri bir kararname ile yürürlüğe konabilir (47-1. madde).

3.2.3.3.1. Kararnamelerin Denetimi

Yürütme organı tarafından çıkarılabilen kararnameler konusunda yürütme organı sınırsız bir yetkiye sahip değildir. Öncelikli olarak Parlamentonun, programını uygulamak için, sınırlı bir süre için, normalde yasanın düzenleme alanına giren önlemleri kararname ile almak için hükümete izin vermesi gerekmektedir (38/1. madde). Çıkarılan kararnameler, yayımlandıkları tarihte yürürlüğe girerler fakat onanmalarına ilişkin yasa tasarısı, yetki veren yasanın öngördüğü tarihten önce Parlamenteoya sunulmazsa geçersiz hale gelir (38/2. madde). Kararnamelerin açık şartlarla onanması gerekmektedir. Kararnameler Parlamento tarafından belirlenen sürede çıkarıldıktan sonra sürenin sona ermesi halinde de değişiklik yasa ile yapılabilmektedir (38/3. madde). Kararnameler çıkarıldıktan sonra hükümet tarafından kararnamenin onaylanmasına dair tasarı hazırlanıp Meclise sunulması gerekmektedir. Kararnameler onaylanmadığı sürece düzenleyici işlem olarak kalmakta ve yasadaki hiyerarşik olarak daha alt seviyede kalmaktadır.³²¹ Kararnamelerin ne kadar sürede Meclise sunulması gerektiğine ilişkin kesin bir süre bulunmamaktadır.³²² Kararnameler yasamaya sunulduğu anda yasamanın kararnameler üzerindeki denetimi başlar. Bu aşamada da onaylanana ya da reddedilene kadar kararnameler idari işlem niteliğini korurular ve yasama organı tarafından onaylanınca artık idari işlem olma niteliğini kaybeder. Meclise sunulmasından itibaren Meclis kararnemelerde kanun yoluyla istediği değişiklikleri yapabilir.³²³ Meclis'in Anayasada açık düzenlemeden görüleceği üzere Parlamentonun hem kararnamenin çıkarılması hem de onanması, uygun

³²¹ Legislating By Ordinance: A Standard Democratic Procedure

³²² Örneğin çalışma yasasında reform öngören 22 Eylül 2017 tarihinde çıkarılan kararname için 2

Ağustos 2017 tarihinde yetki verilmiştir. Bu yetkiye dayanarak 22 Eylül 2017 tarihinde kararname çıkarılmış ve çıkarılan kararname 28 Kasım 2017 tarihinde Millet Meclisinde onaylanmıştır. (Labour Law Reform, <http://www.gouvernement.fr/en/labour-law-reform>, Erişim: 24.04.2018)

³²³ Teziç, **Anayasa Hukuku**, s. 29

bulunmasında önemli yetkileri olduğu gibi sonradan kararnamede değişiklik yapılmasında da önemli yetkileri bulunmaktadır.

Kararname çıkarılmasında yasama organının dolaylı olarak etki edebileceği bir diğer yol da kararnamelerin imzalanması aşamasıdır. Yukarıda gördüğümüz üzere başbakan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta, bakanlar da başbakanın önerdiği isimler arasından atanmaktadır. Ayrıca yasama içerisinde çıkan başbakan ve bakanların, yani hükümetin yasama organına karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Bakanlar Kurulunda görüşülen kararnameler, Cumhurbaşkanınca ve diğer hükümet üyeleri tarafından imzalanması gerekmektedir. Bu yolun, aslında kararnamelerin denetimi konusunda bir nevi iki başlı yürütmeden dolayı iki başlı denetim mekanizması doğurduğu söylenebilir. Buna aşağıda kararnamelerin yasama ve yargı ile olan ilişkilere etkisinde değinilecektir.

Kararnamelere ilişkin Anayasa Konseyi'nin denetim olanağının olduğuna ilişkin açık bir hüküm Anayasada yer almamaktadır. Çıkarılan kararnameler ile yasa kapsamına girmeyip tüzük niteliğinde olan konulardaki yasal metinler, Danıştay'ın görüşü alınarak çıkarılacak kararnamelerle değiştirilebilir. Bu metinlerden, Anayasanın yürürlüğe girmesinden sonra çıkarılacak olanların kararname ile değiştirilebilmesi, bunların önceki fıkra gereğince tüzük niteliğinde olduğunun Anayasa Konseyince ilân edilmesine bağlıdır (37. madde). Yasama alanına giren bir konuda kararname çıkarılabilmesi için Danıştayın görüşünün alınması gerekmektedir. Ancak Danıştayın görüşünün bağlayıcılığı bulunmamaktadır.³²⁴ Her ne kadar Anayasa Konseyi'nin kararnameler konusunda yargısal denetimi olmasa da bu durum çıkarılan kararnamelerin yargısal denetim dışında olduğu anlamına gelmemektedir. Çıkarılan kararnameler ilk çıkarıldığı zaman idari işlem niteliğindedir ve Danıştay'ın denetimine tabi tutulurlar.³²⁵ Danıştay'ın denetim yetkisi, kararnamenin çıkarılmasından Meclis tarafından onaylanması ya da reddedilmesine kadar bulunmaktadır. Çıkarılan bir kararname yasama organı tarafından onaylandığı zaman ise artık yasa olacağından, idari işlem niteliğini

³²⁴ Oytan, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", s. 97

³²⁵ Gözler, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi: Cilt II**, s. 370-371

yitireceğinden Danıştay'ın denetim yetkisi son bulmakta, Anayasa Konseyi tarafından denetim yapılabilmektedir.

3.2.3.3.2. Kararnamelerin Yasama, Yürütme ve Yargı Organları İlişkileri Üzerine Etkisi

Fransız hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanının, sistemin merkezine oturtulduğunu ifade etmiştik. Ancak Cumhurbaşkanı sistemin merkezinde yer almasına rağmen başbakanı atarken parlamentodaki durumu göz önüne almak durumundadır. Bir önceki bölümde ifade ettiğimiz kararnameler üzerinde yürütme organının denetimi, kararnamelerin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından imzalanması sürecinde önem arz etmektedir. Çıkarılan kararnameler üzerinde denetim, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunda yer alan bakanların farklı siyasi partilere ya da görüşlere sahip olması durumunda ortaya çıkmaktadır. Buna örnek olarak Mitterrand (1986-88, 1993-95) ve Chirac (1997-2002) dönemi hükümeti gösterilebilir. Bu dönemlerde Cumhurbaşkanı ve parlamentodaki çoğunluk farklı siyasi görüşlere mensup olduğu için Cumhurbaşkanları kendisine muhalif isimleri başbakan olarak atamak durumunda kalmıştır.³²⁶

1986 yılında dönemin Başbakanı Chirac ile Cumhurbaşkanı Mitterrand arasında bazı kararnamelerin imzalanması konusunda uyuşmazlık çıkmıştır. Başbakan tarafından hazırlanan bazı kararnameler Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmayınca, Başbakan, Millet Meclisinde çoğunluk partisine mensup olmanın avantajı ve hükümetin yasamaya karşı birtakım tasarılar için sorumluluk alması sayesinde hükümet istediği düzenlemeleri yapabilmıştır.³²⁷ 1986 yılında yürütme organında kararnameler konusunda yaşanan bir çatlak da özelleştirmeler konusunda olmuştur. 65 işletme ve bankanın özelleştirilmesi için Chirac hükümeti tarafından kararname hazırlanmış ancak Francois Mitterrand bir televizyon kanalı ile yaptığı röportajda ulusal çıkarların gözetilmediği gerekçesiyle kararnameleri açıkça imzalamayacağını ifade etmiş, buna karşılık hükümet kanadından imzalamamanın

³²⁶ Conley, "Presidential Republics and Divided Government: Comparing Lawmaking and Executive Politics in the US and France", s. 2

³²⁷ Conley, "Presidential Republics and Divided Government: Comparing Lawmaking and Executive Politics in the US and France", s. 9

politik bir savaş işareti olacağı ifade edilmiştir. Yaşanan uyuşmazlık nedeniyle hükümet arzu ettiği reformları gecikerek de olsa yapmıştır.³²⁸

Kararnamelerin Cumhurbaşkanınca imzalanmaması durumu, 1993 yıllarında da aynı şekilde 21 şirketin özelleştirilmesi konusunda Başbakan ile Cumhurbaşkanının farklı siyasi partilere mensup olması nedeniyle meydana gelmiştir. Başbakanlık koltuğunda Edouard Balladur Cumhurbaşkanlığı koltuğunda ise Francois Mitterrand'ın oturduğu yürütme organında, bir taraf özelleştirmelere ulusal çıkarlara aykırı olduğu gerekçesiyle karşı çıkarken diğer taraf ise dünya ekonomilerindeki gelişmeleri gerekçe göstererek haklılığını savunmuştur.³²⁹

Ancak yürütme organı içerisinde çıkan bu durum 2000 yılında yapılan değişiklikler ile giderilmiştir. Değişiklik ile Cumhurbaşkanlığı seçimi ile yasama seçimi birbirini takip eden yakın tarihler olması sağlanmıştır. Bu sayede Cumhurbaşkanlığı seçiminin kazanan kişinin mensup olduğu partinin daha sonra yasama organında da çoğunluğu elde etmesi sağlanmıştır. Böylece yürütme organının farklı siyasal kesimlerden oluşması nedeniyle görülen birlikte yaşama dönemi ihtimali azaltılmıştır.³³⁰

³²⁸Richard Bernstein, "Mitterrand Challenges Key Chirac Plan", **The New York Times**, 15.07.1986, <https://www.nytimes.com/1986/07/15/world/miterrand-challenges-key-chirac-plan.html>, Erişim: 20.04.2018

³²⁹ Alan Riding, France is Selling 21 Big Companies, **The New York Times**, 27.05.1993, <https://www.nytimes.com/1993/05/27/business/france-is-selling-21-big-companies.html>, Erişim: 20.04.2018

³³⁰ Dunbay, "23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa'daki Yarı Başkanlık Sistemi", s. 304

3.3. ARJANTİN BAŞKANLIK SİSTEMİ

Arjantin’de 1816 yılında kolonilerin İspanyol hâkimiyetinden kurtulmaları ve bağımsızlıklarını ilan etmelerinin ardından iç savaş başlamış ve 1829 yılında askeri yönetimin birliği sağlamasının ardından iç savaş bitmiş ancak bu sefer askeri yönetim bir diktatörlük kurmuştur. Askeri yönetimin 1852 yılında son bulmasından sonra 1853 yılında anayasa yapılarak kabul edilmiş ve kabul edilen Anayasa günümüze kadar uygulanmaya devam etmiştir³³¹

Federal cumhuriyet olarak 23 eyalet ve Buenos Aires özerk kentinden oluşan³³² Arjantin, hükümet sistemi olarak ABD’den esinlenerek başkanlık sistemi benimsenmesine rağmen uygulamada ABD’den farklılık arz etmektedir.³³³ Başkanlık hükümet sistemi, devlet başkanının halk tarafından seçilerek göreve geldiği ve göreve olduğu süre içerisinde yasama organının güvenine dayanmadığı, yasama organının da yürütme organınca feshedilemediği bir hükümet sistemidir. Bu sistemde devlet başkanları belirli bir süre için seçilir ve bu süre boyunca görevde kalmaya devam ederler. Bu sistemde yürütme yetkisi tek kişide toplanmaktadır.³³⁴

Her ikisi de başkanlık sistemini benimsemesine rağmen ABD başkanlık sistemi ile Arjantin başkanlık sistemi arasında farklar bulunmaktadır. Temel bazı farklar şöyle sıralanabilir: ABD başkanlık sistemini incelerken gördüğümüz üzere

³³¹ Jouet Mugambi, “The Failed Invigoration of Argentina's Constitution: Presidential Omnipotence, Repression, Instability, and Lawlessness in Argentine History”, **University of Miami Inter-American Law Review**, Volume: 39, Issue: 3, s. 3-4

³³² Dışişleri Bakanlığı, Arjantin’in Siyasi Görünümü, <http://www.mfa.gov.tr/arjantin-siyasi-gorunumu.tr.mfa>, Erişim: 25.03.2018

³³³ Halit Tunçkaşık, “Siyasi İstikrar İle Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, (85-152), TBMM Basımevi, Ankara, 2. Baskı, 2017, s. 90

³³⁴ Saadet Yüksel, “Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Eğerlendirme: Başkanlık Sistemindeki ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler”, **İÜHFM**, C: 73, S: 2, s. 137

ABD’de yasa teklifi yürütme tarafından yapılamazken Arjantin’de başkanın yasama faaliyeti bizzat Anayasada (99/3. madde)’te belirtilmiştir. ABD başkanlık sisteminde başbakan bulunmamakta iken Arjantin’de ise her ne kadar parlamenter sistemlerde bulunan şekilde olmasa da başbakan bulunmakta ve başkanın yetkilerini sınırlamak amacıyla getirilen düzenleme uyarınca başbakan gensoru ile görevden alınabilmektedir.³³⁵ ABD başkanlık sisteminde başkanların bütçenin hazırlanması konusunda yetkileri bulunmamakta iken Arjantin başkanlık sisteminde bakanlar kurulu başkanı (Chief of the Ministerial Cabinet), kabinenin kabulü ve başkanın onayı ile bütçe tasarısını Kongre’ye sunar (100/6. madde). Bir başka farklılık da ABD’de başkan tarafından kabine ve bazı yüksek mevkideki kamu görevlilerinin atanması Kongre’nin onayına tabii iken Arjantin’de başkan kabine ve bazı atamalarda yasama organının onayına ihtiyaç duymamaktadır.³³⁶

Arjantin’in başkanlık sistemini benimsemesinin, sosyal ve politik ayrışmaların etkisiyle bir süper başkanlık sistemi uygulamasına dönüştüğü ve bunun da askeri müdahalelere neden olduğu ifade edilmektedir. Süper başkanlık sistemleri, ayrı bir hükümet sistemi olarak kabul edilmeyip seçmenler ile yasama ve yargı organlarının başkan ve diğer politik aktörler üzerinde çok sınırlı bir etkisinin olduğu, başkanların kendilerini diğer anayasa organların denetiminden bağımsız gördüğü başkanlık hükümet sistemleridir.³³⁷ Arjantin başkanlık sisteminde yürütmenin başı olan başkan halk tarafından doğrudan seçilmekte ve yasama organı kural olarak görevine son verememektedir. Bunun istisnası, aşırı zor bir suçlandırma prosedürü izlenerek başkanın görevine son verilebilmesidir. Sistemdeki bu katılık nedeniyle seçilen başkan, anayasal süre dolana kadar popülerliğini yitirse de görevde kalabilmektedir. Bu da kriz dönemlerinde krizin çözülmesinin tek yolunun

³³⁵ Tunçkaşık, Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 103

³³⁶ Susan Rose-Ackerman, Diane A. Desierto, Natalia Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines”, *Berkeley Journal of International Law*, Volume: 29, Issue: 1, Berkeley, 2011 s. 250

³³⁷ Ackerman, Desierto, Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines”, s. 247-249

başkanların görevlerine son verilmesi, bunun da tek yolunun askeri müdahaleler olduğu anlayışına neden olmuştur.³³⁸

Arjantin hükümet sistemine ve Anayasal organlara ilişkin temel düzenlemeler 1853 yılında kabul edilen ve en son 1994 yılında değişikliğe uğrayarak günümüze kadar uygulanmasına devam edilen Arjantin Anayasası'nda³³⁹ bulunmaktadır.

3.3.1.Yasama

Arjantin Anayasasının Yasama Gücü başlıklı İkinci Kısım Birinci Başlık Birinci Ayrım'a göre (44. madde) yasama gücü, iki meclisten oluşan Kongre'ye aittir. Bunlardan biri Temsilciler Meclisi (The House of Deputies - De la Cámara de Diputados) diğeri ise Senato'dur (The Senate - Del Senado). Kongrenin birincil görevi yasa yapmaktır.³⁴⁰

Temsilciler Meclisi üyeleri, doğrudan halk tarafından seçilir (45. madde). Dört yıllık bir süre için seçilen Temsilciler Meclisi üyelerinin her iki yılda bir yarısının yenileneceği düzenlenmiştir (50. madde). Devlet gelirin artırılmasına ve asker yetiştirilmesine yönelik her yasa teklifinin Temsilciler Meclisi'nde görüşülmesi gerekmektedir (52. madde). Suçlandırma yetkisi (İmpeachment) Temsilciler Meclisi'ndedir (53. madde). Temsilciler Meclisi, başkan, başkan yardımcısı, başbakan, bakanlar ve Yüksek Mahkeme üyelerini görevini kötüye kullanmaları, görevleri ile ilgili suç işlemeleri ya da diğ er cezai suçlardan dolayı suçlandırabilir.³⁴¹ Belirtilen kişiler suçlu bulunurlarsa görevden alınırlar. Belirtilen bu önemli yetkiye rağmen gerek Senato gerekse de Temsilciler Meclisi başkana karşı yeterince etkili değildir.³⁴²

³³⁸ Jouet, "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution: Presidential Omnipotence, Repression, Instability, and Lawlessness in Argentine History", s. 20-21

³³⁹ Constitution of the Argentine Nation, Erişim: 25.03.2018, <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/argentina-constitution.pdf>, Erişim: 28.03.2018

³⁴⁰ Tunçkaşık, Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 90

³⁴¹ Tunçkaşık, Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 92

³⁴² Tunçkaşık, Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 105

Kongrenin diğerk kanadı olan Senato ise bölgeleri temsil eden ve her bölge ve başkent Buenos Aires şehri için üçer senatörden oluşmaktadır (54. madde). Senato üyeleri altı yıllık bir süre için seçilirler ancak Senato'nun her iki yılda bir üçte birinin yenileneceğı düzenlenmiştir (56. madde). Başkan Yardımcısı, Senatonun başkanıdır ancak oy eşitliğı durumu haricinde oy kullanma hakkı bulunmaktadır (57. madde). Başkan Yardımcısının olmadığı ya da Başkanın yerine geçtiğı durumda Senato bir başkan seçebilir (58. madde). Senato aynı zamanda, yabancı saldırı olduğu durumlarda olağanüstü hal (State of Siege) ilan edilmesi için Başkana yetki verebilir (61. madde). Senatonun önemli yetkileri arasında suçlanan başkan ve üst düzey kamu görevlilerini yargılama, başkan tarafından yapılan üst düzey terfi ve atama işlemlerini onama, başkanın Yüksek Mahkeme üyelerini atamasını onaylama, büyükelçi, diplomatik temsilciler ve ticari ateşelerin atanması ve görevden alınmasında onay verme, başkan ve başkan yardımcısının istifasını kabul ya da gerekçesini ret ve yeni seçim yapılması çağrısında bulunma (75/21. madde) yetkisi bulunmaktadır.³⁴³

Her iki meclis de kendiliğinden toplanır (63. madde). Her iki meclis de gerekli gördüğü bir konuda dilediğı Bakanlardan bilgi alabilir (71. madde). Kongre üyeleri kamu personeli olarak atanamaz ve yürütme organı bünyesindeki bir komisyonda görev alamaz (72. madde). Kongre'nin yetkileri Anayasanın 75. maddesinde sayılmıştır. Meclisin her iki kanadı da gensoru ile Başbakanı görevden alabilir. Görevden almak için çoğunluk oyu gerekmektedir. ABD'de ise bakanlar yasamanın onayıyla atanmakta ancak başkan tarafından görevden alınabilmektedir.³⁴⁴

3.3.2.Yargı

Arjantin Anayasasına göre yargı gücü, Yüksek Mahkeme (Corte Suprema de Justicia de la Nación) ve Kongre tarafından kurulan diğerk alt derecedeki mahkemelerdedir (108. madde). Yüksek Mahkeme, diplomatik temsil ve eyaletlerin

³⁴³ Tunçkaşık, Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 93

³⁴⁴ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 252

taraf olduğu konularda ilk derece mahkemesi ve anayasanın yorumlanması ve anayasaya aykırı kanunların iptali yetkisi ile Anayasa Mahkemesi olarak çalışmaktadır.³⁴⁵ Yüksek Mahkeme üyesi olmak için sekiz yıllık avukat olmak ve senatör olmak için gerekli şartları taşımak gerekir (111. madde). Yargıçların seçimi ve yargı gücünün yönetimi, her iki meclisin nitelikli çoğunluk ile kabul ettiği bir yasaya göre oluşturulan Yargıçlar Konseyi'ndedir (114/1. madde).

Anayasaya göre hâkimler, Hâkimler Kurulu (The Council of Magistracy) tarafından atanmaktadır. Kurula ilişkin usul ve esasların her iki meclis üye tam sayısının kabul edeceği bir yasa ile belirleneceği hükme bağlanmıştır (114/1. madde). Kurulun yapısında, meclisteki siyasi partilerin temsili, her dereceden mahkeme hâkimleri ve federal sicile kayıtlı avukatların temsilinde denge sağlanması gerekir. Hâkimlerin adi suçlar ve görevleri dolayısıyla işledikleri suçlar nedeniyle görevden alınmaları, parlamenterler, hâkimler ve sicile kayıtlı avukatlardan oluşan bir kurul tarafından kararlaştırılabilir.³⁴⁶

Yüksek Mahkeme, 1853 tarihli Anayasa ile 1863 yılında kurulmuştur. Anayasada Yüksek Mahkeme üye sayısı ile ilgili kesin bir sayı yoktur. Üye sayısı 1863'te beş iken 1960 yılında yediye çıkarılmış, 1966'da beşe indirilmiş ve son olarak 1990'da Kongre tarafından üye sayısı dokuza çıkarılmıştır. Yüksek Mahkeme üyeleri Senatonun üçte iki onayıyla Başkan tarafından atanır. Mahkemenin başkan ve başkan yardımcısı, Mahkemenin kendi üyeleri tarafından üç yıllık süre için seçilir. Başkanın suçlandığı durumda Yüksek Mahkeme Baş Yargıcı Senato'da yapılan yargılamada başkanlık yapar (59. madde).³⁴⁷

Mahkeme bazı dava türlerinde ilk derece bazı dava türlerinde ise temyiz mahkemesi olarak çalışır. Büyükelçiler, bakanlar ve danışmanlar, yabancı temsilciler ile eyaletlerin taraf olduğu davalarda ilk derece mahkemesi sıfatıyla yargılama yapar.

³⁴⁵ Tunçkaşık, Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 130

³⁴⁶ TBMM Araştırma Merkezi, **Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmaları**, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2012, s. 360

³⁴⁷ Commission de Venise, Argentina Supreme Court of Justice of the Nation, [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/Codices/Descriptions/ENG/AME/ARG?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$g=\\$uq=\\$x=\\$sup=1#0-0-0-1541](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/Codices/Descriptions/ENG/AME/ARG?f=templates$fn=document-frameset.htm$g=$uq=$x=$sup=1#0-0-0-1541), Erişim: 26.03.2018

Mahkeme, Anayasanın ve Anayasada belirtilen hak ve özgürlüklerin yorumlayıcısı ve koruyucusudur. Mahkemenin bu yetkisi, Anayasanın üstünlüğü ilkesini sağlamak amacıyla getirilmiştir. Yüksek Mahkeme temyiz mahkemesi olarak baktığı davalarda, verdiği kararlar bağlayıcıdır ve Anayasanın, Anayasaya uygun olarak çıkarılan yasaların ve yabancı uluslar ile yapılan antlaşmaların üstünlüğünün sağlanması amacıyla getirilmiştir. Bu nedenle Yüksek Mahkemenin iki ana yargısal fonksiyonundan biri Anayasa Mahkemesi sıfatıyla yargılama yapması iken diğeri ise federal yasaların yorumlanmasıdır.³⁴⁸ Mahkemenin federal yasaların yorumlayıcısı olduğu, Anayasanın 116. maddesinde yer alan dava türlerinde temyiz mahkemesi sıfatıyla bakacağı belirtilmiştir.

3.3.3.Yürütme, Başkan ve Başkan'ın Kararname Çıkarma Yetkisi

Arjantin Anayasasında yürütme organına ilişkin düzenlemeler İkinci Kısım, Birinci Başlık, İkinci Ayrım'da "Executive Power" adıyla düzenlenmektedir. Anayasaya göre yürütme yetkisi, Arjantin Ulusunun Başkanı sıfatıyla seçilen Başkandır (87. madde).

Anayasaya göre hem başkan hem de başkan yardımcısı doğrudan halk tarafından seçilir. Her ikisi de dört yıllık bir süre için seçilirler (90. madde). Bir defaya mahsus olmak üzere yer değiştirebilen başkan ve başkan yardımcısı, üst üste iki kez seçilebilirler.³⁴⁹ İki turlu bir seçim sisteminin öngörüldüğü Anayasada, ilk turda bir aday yüzde 45 oy alırsa başkan seçilir (97. madde). Adayların yüzde 45 oy alamadığı durumda en az yüzde 40 oy alan bir aday ile ikinci aday arasında yüzde en az 10 fark yok ise ikinci tur seçim yapılır. Bu durumda basit çoğunluk sistemine göre en yüksek oy alan aday başkan seçilir.³⁵⁰ Başkan ve Başkan Yardımcısı olarak seçilebilmek için Arjantin devleti egemenlik alanında doğmak, yabancı ülkede doğma halinde anne babasının Arjantin'de doğmuş olması ve senatör olmak için gerekli şartları taşımak gerekmektedir (89. madde).

³⁴⁸ Commission de Venise, Argentina Supreme Court of Justice of the Nation

³⁴⁹ Nebi Miş, Ali Aslan, Hazal Duran, M. Erkut Ayvaz, **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları**, SETA Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2016, s. 42

³⁵⁰ Miş ve Diğerleri, **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları**, s. 44

Başkanın hastalık, Başkentte bulunmaması, ölümü, istifası ya da görevden alınması durumunda yerine Başkan Yardımcısı geçer. Başkanın ölümü, istifası, görevden alınması ya da görevini yapamaması durumunda ve Başkan Yardımcısı da yoksa Kongre, yeni bir başkan seçilinceye ya da başkanın yeniden görevini yerine getirebilmesine kadar bir kamu görevlisini Başkan olarak belirleyebilir (88. madde).

Yürütme organının başı olan Başkan, yasama organı ile kendisine bağlı bakanlar arasında bir tür koordinatördür.³⁵¹ Ayrıca her ne kadar yürütmede kabine ve kabinede başbakan varsa da bu durum parlamenter sistemden farklılık taşımaktadır. Kabinede yer alan bakanlar Kongre'nin toplantılarına katılabilir ancak oy kullanamazlar. Kabinede yer alan ve 1994 değişikliği ile getirilen başbakanlık makamı, temel işlevi bakanlıkların çalışmalarının organize edilmesi, yasama ve yürütme arasında aracı işlevi görmek ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında işbirliğini düzenlemek olan ve diğer tüm bakanlar gibi başkanın sekreteri ve danışmanı konumundadır. Devlet başkanlığı ile yürütmenin başı makamları arasında fark oluşturulmaya çalışılmış ve bu amaçla başkanlık sisteminden de fazla uzaklaşmadan 1994 değişiklikleri ile Başkanın yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiştir. Bu nedenle Başkan hala devletin ve yürütmenin başı iken başbakan, yetkileri arttırılmış bir bakan konumundadır.³⁵²

Başbakanlık makamı Başkanlık makamına göre oldukça güçsüzdür. Başbakan hakkında görevden alma prosedürü olmasına rağmen Başkan hakkında seçimlerin yenilenmesini sağlamak için bu prosedür bulunmamaktadır. Başbakan ülkenin genel idaresinden sorumlu olmasına rağmen Başkan politik olarak idareden sorumlu olduğu için bu iki makamın yetkileri net olarak Anayasadan anlaşılamamaktadır ve hükümetin ana fonksiyonları Başkan'da toplanmaktadır. Ayrıca Anayasada Başbakanın bütçeden sorumlu olmasına rağmen pratikte bu durum Başkanın

³⁵¹ Miş ve Diğerleri, **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları**, s. 30

³⁵² Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 252

denetimindedir.³⁵³ Uygulamada Başkan, belli bir alana özgülenen bütçede başka bir kategoriden kaynak aktarabilmekte, örtülü ödenek ayırabilmektedir.³⁵⁴

Başbakan parlamenter sistemlerde olduğu gibi Kongre'ye karşı sorumludur ve hakkında gensoru verilebilir, kabul edilmesi halinde de görevden alınabilir. Oysa diğer bakanların Kongre'ye karşı sorumlulukları yoktur. 1994 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrası yürütmeye yapılan önemli değişikliklerden biri de Başkan Yardımcısı hakkındadır. 1994 sonrası duruma göre, Başkan Yardımcısı Senato'nun başkanı konumundadır ve oy eşitliği durumunda oy kullanabilir.

3.3.3.1. Başkanın Yetkileri

Anayasada başkanın yetkileri 99. maddede düzenlenmiştir. Anayasaya göre başkan ulusun ve hükümetin başı ve ülkenin genel yönetiminden sorumlu olan kişidir (99/1. madde). Anayasaya göre kanun yapma sürecine katılabilir (99/3. madde). Başkan, Yüksek Mahkeme yargıçlarını ve daha düşük seviyede yer alan federal yargıçları Kongre'nin izni ile atayabilir (99/4. madde). ABD'de olduğu gibi Başkan aynı zamanda hükümetin ve silahlı kuvvetlerin de başıdır.³⁵⁵

Temsilciler Meclisi'nin görevden aldığı kişiler hariç olmak üzere cezaların affedebilmesi ve hafifletme yetkisi bulunmaktadır (99/5. madde). Büyükelçilerin, tam yetkili bakanların ve ticari atışelerin atanması ve görevden alınması Senato'nun onayına tabii iken başbakan ve bakanları (the Chief of the Ministerial Cabinet and the Ministers), danışmanlarını, sekreterlerini ve Anayasada haklarında hüküm bulunmayan görevlileri ise tek başına atayabilir ve görevden alabilir (99/7. madde). Atama ve görevden almalar konusunda Başkan, Anayasada belirtilen kısıtlamalar haricinde oldukça geniş yetkiye sahiptir.³⁵⁶ Yasama döneminin açılışını yapar ve bazı

³⁵³ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 253

³⁵⁴ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 253

³⁵⁵ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 250

³⁵⁶ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 252

durumlarda Kongre'yi toplantıya çağırabilir veya yasama döneminin uzatılmasına karar verebilir (99/9. madde).

Başkanın sınırlı durumlarda kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Anayasaya göre Başkan, Anayasanın öngördüğü prosedürlerin işletilmek suretiyle yasa çıkarılmasının mümkün olmadığı bir gelişme yaşanması ve ceza hukuku, vergilendirme, seçim sistemi ve siyasi partiler ile ilgili olmamak ve acil ve gerekli olmak şartıyla kararname çıkarabilir. Her iki Meclis tarafından nitelikli çoğunlukla kabul edilmesi durumunda kararnameler yürürlüğe girebilir.³⁵⁷ Belirtilen Anayasal sınırlar dâhilinde olmaması halinde kararnameler kesin olarak hükümsüz olur (99/3/2. madde). Bu tür durumlarda çıkarılan kararnamelere zorunluluk ve aciliyet kararnameleri denilmektedir. Başkanın zorunlu ve aciliyet kararnamesine ek olarak yasama yetkisi devri kararnameleri ve olağanüstü hal kararnameleri çıkarma yetkisi de bulunmaktadır.³⁵⁸

Başkanın yasa teklifini veto etme yetkisi de bulunmaktadır. Başkana sunulan bir yasa tasarısının on iş günü içinde veto edilmemesi halinde onaylanmış sayılır (80. madde). Başkan kural olarak kabul eder ya da veto eder; ancak bazı hükümlerin normatif olarak bağımsız nitelik taşıması ve Kongre tarafından kabul edilen teklifin diğer kısımlarından ayrı olarak yayımlanması durumunda kanunun ruhuna halel getirmediği durumlarda yasa teklifi kısmen veto edilebilir. Bu durumda zorunlu ve acil kararnameler için öngörülen prosedür uygulanır (80. madde). Yasa teklifinin tamamen veto edilmesi durumunda her iki Meclis tarafından da üçte iki çoğunluk ile kabul edilirse onaylanmış sayılır ve yayımlanması için Başkana gönderilir.³⁵⁹

Başkan, tüm silahlı kuvvetlerin başkomutanıdır ancak Kongre'nin izni ve müsaadesi ile savaş ilan edebilir ve misilleme kararı verebilir (99/12-15. madde). Yabancı bir saldırı durumunda Senato'nun onayı ile sınırlı bir süre için olağanüstü hal ilan edebilir (State of Siege) (99/16. madde). Başkan, yürütmenin başı olduğu için dilediği konuda Başbakan ya da tüm idari teşkilattan dilediği bir konuda bilgi

³⁵⁷ Miş ve Diğerleri, **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları**, s. 58-59

³⁵⁸ Tunçkaşık, **Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 118

³⁵⁹ Miş ve Diğerleri, **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları**, s. 59

edinebilir (99/17. madde). Başkan, Kongre'nin onayı ile devlet topraklarının dışına çıkabilir (99/18. madde). Başkanın bir diğer önemli yetkilerinden biri de, yasanın ruhunu değiştirmeyecek ve sadece düzenleyici rol oynayacak şekilde kararname çıkarabilmektir (99/2. madde).³⁶⁰

Bütçe yürütme organının yetkisindedir. Anayasaya göre bakanlar kurulu başkanı (Chief of the Ministerial Cabinet), kabinenin kabulü ve başkanın onayı ile bütçe tasarısını Kongre'ye sunar (100/6. madde).

Arjantin başkanlık sisteminde bazı dönemler süper başkanlık geleneği uygulamalar olmuştur. Juan Bautista Alberdi³⁶¹ yazılarından esinlenerek hazırlanan 1853 Anayasası, süper başkanlık için uygun ortamı kendi içinde barındırmaktadır. Bunda özellikle Alberdi'nin güçlü bir başkanlık rejiminin istikrar için çare olacağı düşüncesi etkili olmuştur. Bundan kaynaklı olarak hazırlanan anayasada başkana tanınan olağanüstü hal ilan etme yetkisi, yasama faaliyetine yönelik yetkileri, aşağıda göreceğimiz üzere zorunluluk ve aciliyet kararnameleri, kısmi veto yetkisi, af yetkisi gibi yetkiler yürütmenin aşırı güçlenmesini sağlamıştır.³⁶²

3.3.3.2. Başkanın “Kararname” Çıkarabilme Yetkisi

Anayasada yasama yetkisinin devredilemeyeceğine ilişkin düzenleme bulunmasına rağmen (76. madde) yürütmeye sınırlı olarak düzenleme yetkisi tanınması istisna olarak düzenlenmiştir. Bu istisnai durumlar da idari konular ve olağanüstü hal durumudur.³⁶³

³⁶⁰ Miş ve Diğerleri, **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları**, s. 58

³⁶¹ Juan Bautista Alberdi: 29 Ağustos 1810 yılında Arjantin'in Tucumán eyaletinin San Miguel de Tucumán kentinde doğan, politika, sosyal teoriler ve felsefe alanında münazaralar yapan entelektüel üniversite öğrenci hareketi “37'ler Jenerasyonu”nun en bilinen üyelerinden biridir. Juan Manuel de Rosas muhalifi olmasından dolayı 1838 yılında sürgüne gitmiş, Uruguay'da hukuk okumuş ve Şili ve Avrupa'da yaşamıştır. Rosas rejiminin 1852 yılında yıkılmasından sonra Arjantin Anayasası hazırlandığında esin kaynağı olan “*Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*” (Arjantin Cumhuriyeti Politik Organizasyonu için Temeller ve Başlangıç Noktaları) kitabını yazmıştır. 19 Haziran 1884 yılında Paris'te hayatını kaybetmiştir. Kaynak: Encyclopaedia Britannica, <https://www.britannica.com/biography/Juan-Bautista-Alberdi>, Erişim: 09.09.2018

³⁶² Jouet, “The Failed Invigoration of Argentina's Constitution: Presidential Omnipotence, Repression, Instability, and Lawlessness in Argentine History”, s. 5-6

³⁶³ Tunçkaşık, Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 117

Arjantin’de 1819 ve 1826 yılındaki anayasal belgeler olağanüstü durumlarda yürütme organının temel hakları kısıtlayabilmesini kabul etmiştir. 1853 yılında yapılan Anayasa ile ise de bazı durumlarda yasama organına olağanüstü hal ilan edebilme yetkisi tanımıştır. 1854 ile 2001 yılları arasında Arjantin’de altı ay ile dokuz yıl arasında değişen sürelerle 57 defa olağanüstü hal ilan edilmiştir. İlan edilen olağanüstü durumlarda da acil durum kararnameleri çıkarılmıştır. Yürütme organının bu şekilde bir yetkisi olduğuna ilişkin 1994 yılına kadar Anayasada bir ibare bulunmamaktaydı.³⁶⁴

Anayasada, ABD başkanlık sisteminde görülen anlamı ve kapsamıyla “executive order (başkanlık kararnamesi, yürütme emri)” çıkarabilme yetkisi bulunmamakla birlikte Arjantin’de yine başkana çok önemli yetki sağlayan “*Necessity and Urgency Decree*”³⁶⁵ çıkarabilme yetkisi tanınmıştır. Anayasada daha önce bulunmamasına ve başkanların çıkarabilmesine rağmen 1994 yılında yapılan Anayasa reformu ile başkanların bu kararnameleri çıkarabilmeleri Anayasal hale getirilmiştir. Bu kararnameler Anayasa reformu öncesi de kanun gücünde kabul edilmesine rağmen yasama organının onayına tabi tutulmamıştı. Anayasada belirgin bir şekilde yetki tanınmamasına rağmen bu kararnameler de Başkan tarafından çıkarılmıştır.³⁶⁶ Zorunluluk ve aciliyet kararnamesi ilk olarak General Bartolomé Mitre tarafından 1862 yılında çıkarılmıştır.³⁶⁷

Anayasaya 1994 yılında dâhil edilmesine rağmen başkanların zorunluluk ve aciliyet kararnameleri çıkarmaları daha öncesine dayanmaktadır. Daha önce 1853 ile 1989 yılları arasında bu adla anılmamakla beraber bu nitelikte 20 kararname çıkarılmıştır. 1989-1999 arasında iki dönem yönetimde olan Carlos Menem ise politik dışlanmışlık döneminde 178 zorunluluk ve aciliyet kararnamesi çıkarmıştır.

³⁶⁴ The Minerva Center for the Rule of Law under Extreme Conditions, **Emergency Laws and Regulations in Argentina**, January 2016, s. 4-5 http://minervaextremelaw.haifa.ac.il/images/Emergency_Laws_and_Regulations_in_Argentina-19-Jan2016.pdf, Erişim: 28.03.2018

³⁶⁵ Zorunluluk ve aciliyet kararnameleri olarak çevrilebilir. Çalışmanın bu bölümünde kısaca kararname diyeceğiz.

³⁶⁶ James Je Heon Kim, “Case for Constrained Unilateralism: Decree of Necessity and Urgency in Argentina - 1916-2004”, s. 19, <http://jcsites.juniata.edu/faculty/kim/research/wis/kim0907jt.pdf>, Erişim: 27.03.2018

³⁶⁷ Kim, “Case for Constrained Unilateralism: Decree of Necessity and Urgency in Argentina - 1916-2004”, s. 20

Carlos Menem tarafından çıkarılan kararnamelerin çoğu ekonomi alanındadır. Menem iktidarı döneminde çıkarılan söz konusu kararnameler bazıları tarafından otoriter bir yönetim tarzının kanıtı olarak ifade edilirken bir takım kimseler tarafından da ekonomi alanında reform yapmanın tek yolu olarak ifade edilmiştir.³⁶⁸ Bu kararnamelere askeri darbeler zamanında daha çok başvurulmuştur.³⁶⁹

Diğer başkanlık kararlarının aksine bu kararnameler başkana, kanun gücünde kararname çıkarabilme olanağı sağlamaktadır. Kararnameler çıkarıldıktan hemen sonra yürürlüğe girmektedir. Ancak daha sonra Kongre tarafından yapılacak incelemede yürürlükte kalıp kalmayacağına karar verilir.³⁷⁰ Zorunluluk ve aciliyet kararnameleri ile Başkanlara tanınan yetki, konu bakımından ABD’de Başkanlara tanınan yetkiden çok daha geniştir.³⁷¹ ABD’de olduğu gibi Arjantin’de de kararnameler, Başkanlar tarafından politik hedeflerini gerçekleştirmek için başvuru en önemli araçlardan biri olmuştur.³⁷²

Anayasaya göre Başkan tarafından Kongre’de yasama faaliyeti ile yasa yapmanın imkânı olmadığı olağanüstü zamanlarda, ceza hukuku, vergilendirme, seçim sistemi ve siyasi partiler ile ilgili olmamak ve acil ve gerekli olmak şartıyla kararname çıkarabilir. Başkan tarafından çıkarılan diğer kararlar aksine zorunluluk ve aciliyet kararnameleri, başbakan ve bakanların da imza koymaları gerekmektedir. Kararnamenin çıkarılmasının ardından başbakan tarafından 10 gün içinde, Kongre’ye sunulmak üzere kararname Komite’ye (Joint Standing Committee) sunulur (99/3. madde). Kararnamenin Kongre’ye sunulduğu süreçte kararname uygulanmaya devam edilmektedir³⁷³

Kararnamelerin zorunluluk ve aciliyet gereğince çıkarılmasına en çok Raul Alfonsin uymuş, Carlos Menem’in başkanlık yaptığı dönemde ise kararnameler

³⁶⁸ Javier Corrales, **President Without Parties**, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2002, s. 138

³⁶⁹ Emergency Laws and Regulations in Argentina, s. 5

³⁷⁰ WikiVisually, Necessity and Urgency Decree, https://wikivisually.com/wiki/Necessity_and_Urgency_Decree, Erişim: 27.03.2018

³⁷¹ Ackerman, Desierto, Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines”, s. 12

³⁷² Ackerman, Desierto, Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines”, s. 13

³⁷³ WikiVisually, Necessity and Urgency Decree

zorunlu ve aciliyet gereği çıkarılmaktan ve istisnai olmaktan çıkarılarak vergilendirme, ulaşım, özelleştirme, ticaret, vergi reformu ve kamu borçları gibi alanlarda dahi çıkarılmıştır. Cristina Fernandez de Kirchner döneminde çıkarılan bazı kararnameler ile bütçede değişiklik, bakanlık teşkilatlarında değişiklik ve yeni bakanlıklar kurulması konularında çıkarılmıştır.³⁷⁴ Turizmi arttırmak için hafta sonu tatilinin uzatılması için kararname (521/11 ve 750/01 sayılı kararnameler) çıkarılması, Cristina Fernandez tarafından ulusal bağımsızlık kutlamalarına hazırlık için kamu sektörü, işçiler ve okullara ulusal bağımsızlık günü öncesi bir gün izinli sayılmasına yönelik çıkarılan kararname (615/10 sayılı kararname), tiyatro oyunlarını desteklemek amacıyla Ulusal Tiyatro Kurumu kurulması için çıkarılan kararname (1022/03 sayılı kararname) zorunluluk ve aciliyet konusunda sınırlayıcı bir ölçüte uyulmadığını ortaya koymaktadır.³⁷⁵ 2008 yılı sonbaharında Başkan Cristina Fernandez de Kirchner tarafından çıkarılan ilk kararname, bütçede 11,6\$ Milyar dolar artış ile ilgilidir. Başkan, acil bir gereklilik olduğu gerekçesiyle kararname çıkarıldığını savunmuştur.³⁷⁶

1862 yılında bir başkanın yönetimde iken aldığı maaşı arttıramayacağına dair kanun çıkarılmasına rağmen, zorunluluk ve aciliyet kararnameleri ile bu durum aşılmıştır. Örneğin 1994 yılında Başkan aldığı maaşı 6.000\$'a çıkarmak için kararname çıkarılmış, 2006 yılında da iki katına çıkarılmak için çıkarılmıştır. 2010 ve 2013 yıllarında da Başkanların aldığı maaş konusunda düzenleme yapan kararnameler çıkarılmıştır.³⁷⁷

Şartları Anayasada (99/3. madde) belirtilmesine rağmen bu şartların yerine gelip gelmediği, başka bir deyişle olağanüstü durumlar ve olağan yasama sürecinin

³⁷⁴ Tunçkaşık, Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 120

³⁷⁵ Florencia Inés Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 157-158, <https://repository.library.northeastern.edu/files/neu:1839/fulltext.pdf>, Erişim: 28.03.2018

³⁷⁶ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 13-14

³⁷⁷ Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 158

izlenemeyeceği durumların ne olduğu tam olarak ortaya konulmamıştır. Bu nedenle uygulamada tespiti başkanlar yapmaktadır.³⁷⁸

Başkan'ın, iktidar partisi ile iyi ilişkiler içerisinde olmadığı ya da Kongre desteğine sahip olmadığı zamanlarda başvurdıkları bu kararnameler, reformların engellenmesini önlemek ve politik gözden düşmüşlüğü durdurmak amacıyla genellikle çıkarılmıştır.³⁷⁹ Kriz zamanları, çıkarılan kararnamelerde artış olduğu başka bir etkidir. 1983 yılları sonrası demokrasiye dönüş zamanlarında ayda ortalama 0,1 kararname çıkarılmakta iken, 1990'lı yıllarda çıkarılan kararname ortalaması 4,4'e çıkmıştır. 2001-2003 yılları arasındaki krizde ise çıkarılan kararname ortalaması aylık 9,3 olmuştur.³⁸⁰

3.3.3.3. Zorunluluk ve Aciliyet Kararnamelerinin Denetimi

Sürekli tartışmalara neden olmasına rağmen zorunluluk ve aciliyet kararnameleri, Arjantin'in bağımsızlığından itibaren çıkarılmıştır. 1994 yılına kadar Anayasada açık bir yetki olmamasına rağmen yapılan değişikliklerle 1994 yılında Anayasaya dâhil edilmiştir. 1994 yılına kadar kararname çıkarılabilesine ilişkin Anayasada açık bir hüküm bulunmamasına rağmen kararnamelerin Anayasallığı konusuna, Başkan tarafından zorunlu ve acil durumlarda kararname çıkarılıp çıkarılamayacağına ve Yüksek Mahkeme tarafından denetleme yapıp yapılamayacağına ilişkin konuya tartışmalı bir kararı ile Yüksek Mahkeme tarafından bir içtihat geliştirilmiştir. Yüksek Mahkeme 1990 yılında *Peralta Davası*'nda Başkan tarafından çıkarılan kararnamelerin üç şartı sağlaması halinde Anayasaya dayanılarak çıkarılabileceğini kabul etmiştir. Mahkeme kararına göre: (1) Ulusun ve devletin varlığını tehlikeye atacak ölçüde olağanüstü durum olması, (2) getirilen düzenlemelerin yürürlükte olacakları süre ve tedbirler ile ölçülü olması ve (3)

³⁷⁸ Tunçkaşık, Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 119

³⁷⁹ Corrales, **President Without Parties**, s. 135

³⁸⁰ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 13

Kongre tarafından açık ya da örtülü olarak kabul edilmeleri halinde kararnameler anayasal olacaktır.³⁸¹

Ancak Yüksek Mahkeme, sonraki yıllarda verdiği kararlarda 1994 değişiklikleri ile Anayasaya dâhil edilen ölçüler açısından da kararnameleri denetlemiş, bazı kararlarında yukarıda belirttiğimiz ölçütlerden bazısına değinmemiştir. Örneğin 1995 yılında *Video Club Dreams c. Instituto Nacional de Cinematografía* davasında verdiği kararda yasama organının kabul edip etmemesi ile ilgili bir ölçü belirtmemiştir.³⁸² 1997 yılında verdiği bir kararda da kararnamenin sadece Anayasada yer alan vergilendirme, ceza, seçim sistemi ve partiler ile ilgili olup olmadığını irdelenmiş, ulusun ve devletin varlığını tehlikeye atacak ölçüde olağanüstü durum olup olmadığına bakmamıştır.³⁸³

Yüksek Mahkeme 2010 yılındaki *Consumidores Argentinos* kararında da, 1994 değişikliklerinin Başkanın yetkilerini sınırlamak amacıyla getirildiğini ve yürütme organının yasama organının yetkisinde olan bir konuda yasa niteliğinde düzenleme yapabilmesi için Anayasada belirtilen şekliyle olağanüstü bir durum olması gerektiğini söylemiştir. Mahkeme bu nedenle yargı organının yapması gerekenin zorunluluk ve aciliyet şartını sağlayıp sağlamadığını denetlemek olduğunu, kararname çıkarılabilmesi için Kongre'nin toplanamaması ya da acil olarak çözülmesi gereken bir durum olması gerektiğini, bu şartların sağlanması durumunda ancak kararnamenin anayasal olacağını belirtmiştir.³⁸⁴

Zorunluluk ve aciliyet kararnamelerinin anayasallığı denetimini temelde yargı organında Yüksek Mahkeme yapmakta ise pratikte temyiz mahkemeleri de yürütmeyi durdurma ve iptal kararları verebilmektedir. Buna örnek olarak Başkan Kirchner tarafından Ocak 2010 yılında Arjantin Merkez Bankası başkanının görevden alınması konusunda çıkarılan kararname verilebilir. Bu kararnameye karşı

³⁸¹ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 15-16

³⁸² Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 18

³⁸³ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 18

³⁸⁴ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 20

açılan davalarda, anayasal olmadığı gerekçesiyle alt derece mahkemelerde yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir.³⁸⁵ Tartışmaların devam etmesi ve Kongre tarafından hakkında ret kararı verilmesine yakın bir zaman kala Başkan tarafından önceki ile hemen hemen aynı ancak yeni bir kararname çıkarılmış ve eski kararname Başkan tarafından iptal edilmiştir. Ancak sonra çıkarılan kararname de temyiz mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.³⁸⁶

1994 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile zorunluluk ve aciliyet kararnameleri anayasal temele kavuşturulmuştur. Anayasa değişikliği ile yasama organına kararnameyi denetleme yetkisi tanınmıştır. Değişiklik ile yürütme gücünün yasanın ruhunu değiştirmeyecek ve sadece düzenleyici bir rol oynayacak şekilde kararname çıkarabileceği, aksi halde kararnameler kesin olarak hükümsüz olacağı (99/3. madde) düzenlemesi getirilmiştir. Anayasaya göre anayasanın öngördüğü olağan yollarla yasa yapılamadığı zamanlarda Başkan tarafından çıkarılan ve tüm kabine tarafından imzalanan ve ceza, vergilendirme seçimler ve partiler ile ilgili düzenleme içermeyecek kararnamenin en geç on gün içinde Kongre’de Komisyona sunulması gerekecektir. Komisyon da on gün içinde görüşünü belirterek her iki Meclisin genel kuruluna sunması gerekmektedir. Ancak buna ilişkin düzenlemelerin getirilmemesi nedeniyle Anayasal yollar 2006 yılına kadar işletilememiştir. 2006 yılında düzenleme getirilmişse de getirilen düzenlemeler üç açıdan yetersizdir. İlk olarak belirtilmesi gereken bir kararnamenin parlamento tarafından reddedilmesi için her iki Meclisin de ret kararı gerekmektedir. Sadece birinin kabul etmesi kararnamenin geçerliliği için yeterlidir. İkinci olarak kararnamenin onaylanması ya da reddedilmesi için Anayasada süre öngörülmemiştir. Bu nedenle çıkarılan kararname, parlamento tarafından bir karar verilene kadar geçerli bir kararname olarak yürürlükte ve kararname hakkında parlamento tarafından verilen karar, geçmişe etkili değildir. Üçüncü olarak da kararname ile getirilen düzenlemelerin geçerlilik süresi, yürürlükte kalacağı süre öngörülmemiştir.³⁸⁷ Anayasada kararname

³⁸⁵ Ackerman, Desierto, Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines”, s. 14

³⁸⁶ Ackerman, Desierto, Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines”, s. 15

³⁸⁷ Ackerman, Desierto, Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines”, s. 17

için denetim yolu öngörülmesine rağmen pratikte Başkanın kararname çıkarma yetkisinin sınırlandırıldığı söylenemez.³⁸⁸

3.3.3.4. Zorunluluk ve Aciliyet Kararnamesinin Yürütmenin Yasama ve Yargı İlişkiler Üzerine Etkisi

Kararname çıkarma yetkisinin istisnai durumlarda ve sınırlı olarak tanınmasına rağmen sürekli tartışma konusu olmuş ve yürütme organı ile yasama organı arasında gerilime sebep olmuştur. Kongre'nin başkanın partisine mensup siyasi görüşte olması ve Yüksek Mahkeme'nin ise tam bağımsız olmaması nedeniyle başkanlar kararnameleri istismar aracına dönüşmüştür. Uygulamada sınırlamalara riayet edilmemekte ve başkanlar olağanüstü hal olup olmadığına kendileri karar vermektedir.³⁸⁹

1990 yılında Yüksek Mahkeme tarafından kararnamelerin anayasal olduğuna dair karar verilmesi sonrası, Carlos Menem tarafından iktidarda olduğu 1989 ile 1994 yılları arasında Kongre'nin bypass edilerek kararnameler ile ülkenin yönetilmesi söz konusu olmuştur.³⁹⁰ Ayrıca Anayasada Kongre tarafından anayasada öngörülen yollarla yasa yapılamaması durumunda zorunluluk ve acil durum kararnamelerinin çıkarılması öngörülmüşken çıkarılan kararnamelerin sadece %38'i Kongre'nin yasama sezonunda olmadığı zamanlarda çıkarılmış, %62'si ise Kongre'nin yasama döneminde olduğu zamanlarda çıkarılmıştır.³⁹¹

Fernando de la Rúa'nın iktidarda olduğu dönemde muhalefetin Kongre'de çoğunlukta olması nedeniyle yasama ile yürütme arasında gerilim yaşanmıştır. De la Rúa seçim çalışmaları zamanında Menem'i Kongre'nin çalışmasına imkân vermek yerine ülkeyi kararnameler ile yönetmekle itham etmiş ancak iktidara geldiği ilk günlerde sekiz kararname çıkarmıştır. Kongre'de çoğunluğun muhalefette olması

³⁸⁸ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 31

³⁸⁹ Tunçkaşık, Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 118

³⁹⁰ Emergency Laws and Regulations in Argentina, s. 5

³⁹¹ Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 165

muhalefetin de De la Rúa'nın aldığı ekonomik tedbirleri benimsememesi nedeniyle en tartışmalı kararname De la Rúa iktidarı döneminde çıkarılmıştır.³⁹²

Başkanlar tarafından çıkarılan kararname, yasama organını devre dışı bırakmak ya da yasama yetkisini sınırlamak amacıyla kullanılmıştır.³⁹³ Bütçenin Kongre tarafından kabul edilmesi gerekirken Başkanlar tarafından bütçe kalemleri arasında fon değişikliği öngören kararname de çıkarılmıştır. Örneğin 2009 yılında olağan yasama döneminin bitmesine birkaç gün kala Başkan Kirchner tarafından, son seçimlerde Kongre'de çoğunluk elde edilememesi nedeniyle, Kongre'nin aşılması için dış borçların Merkez Bankası tarafından ödenmesi maksadıyla kararname çıkarılmıştır. Merkez Bankası başkanı tarafından kararnamenin yerine getirilemeyeceğine ilişkin açıklama sonrası Başkan başka bir kararname ile Merkez Bankası başkanını görevden almak istemiştir. Ancak her iki kararnamenin de yürütülmesi bir federal yargıç tarafından durdurulmuştur.³⁹⁴

Arjantin tarihinde yasama organının da yürütmenin zorunluluk ve aciliyet kararnemesi çıkarmasına yönelik Anayasal denetim yetkisi kullandığından pek bahsedilemez. Yapılan bir çalışmaya göre Kongre Menem'in iktidarı döneminde kararname %91'ini incelememiş, %8'ini onaylamış ve ancak %1'ini iptal etmiştir. Bu durum nedeniyle kararname hakkında Menem tarafından hangi konuda çıkarılırsa çıkarılsın Kongre'nin yasalaştıracağı algısı oluşturmuştur.³⁹⁵

Kongre tarafından başkanın çıkardığı kararname konusunda çıkarılan yasa tasarıları başarısızlığa uğramıştır. 2004 yılına kadar başkan tarafından çıkarılan kararname sadece %5'inin düzenlediği alana ilişkin Kongre yasa çıkarmaya çalışmış ancak çalışmaların çoğu da başkan tarafından veto edilmiştir.³⁹⁶

³⁹² Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 168

³⁹³ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 31

³⁹⁴ Argentina: Emergency Decrees on President of the Central Bank, Payment of External Debt, <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/argentina-emergency-decrees-on-president-of-the-central-bank-payment-of-external-debt/>, Erişim: 01.04.2018

³⁹⁵ Gabriele, "Argentina's Delegative Democracy: A Case Study", s. 162

³⁹⁶ Kim, "Case for Constrained Unilateralism: Decree of Necessity and Urgency in Argentina - 1916-2004", s. 21

Yüksek Mahkemeye yürütme organının sık sık müdahalesi nedeniyle yargı bağımsızlığının sağlandığı söylenemez. 1947’de Peron döneminde Yüksek Mahkeme üyelerinin suçlandırma yoluyla görevden alınması, devam eden yıllarda da Yüksek Mahkemeye müdahale yolu açmıştır. 1940-1980 arası döneminde hükümetlerin memnun olmadıkları Yüksek Mahkeme üyelerini görevden almaları, ömür boyu görev yapma hakkına sahip olmalarına rağmen müdahaleler nedeniyle ömür boyu üyelik istisnai bir hal almıştır. Boşalan üyeliklere de hükümetler, kendine yakın üyeleri atamışlardır.³⁹⁷

Zorunluluk ve aciliyet kararnameleri Anayasal temele kavuşturulmadan önce, 1989-1990 yıllarında Arjantin’de hükümet için önemli bir sorun olacağı düşünülen bir konu da bu kararnamelerin Anayasallığı konusu idi. Kararnamelerin anayasallığı konusunda karar verecek olan Yüksek Mahkeme olduğu için Carlos Menem tarafından yapılacak reformlara engel olmaması için, Yüksek Mahkeme’nin karşı yönde bir karar vermemesi için Mahkeme üzerinde kontrol kurulmaya çalışılmıştır. Bu amaçla Ekim 1989 yılında Mahkeme üye sayısının beşten dokuza çıkarılmasını öngören bir yasa tasarısı hazırlanmış ve bu yasa Nisan 1990 yılında kabul edilmiştir. Bunun üzerine Menem tarafından Mayıs 1990 yılında da Senatonun onayı ile boş olan 6 üyeliğe hükümet taraftarları arasından atama yapılmıştır.³⁹⁸

1990 yılında Peralta Davası’nda Yüksek Mahkeme, 1994 reformu yapılmadan önce Anayasada zorunluluk ve aciliyet kararnamesi çıkarabilme yetkisi bulunmadığını, ancak olağanüstü durumlarda bu şekilde kararname çıkarılabileceğini belirtmiştir. Mahkeme kararında kararname için, Kongre’ye verilmiş olan yasama yetkisinin, sınırlı ölçüde başkan tarafından kullanılabileceğini, bunun da ciddi bir toplumsal kriz durumunda ve Kongre’nin karşı yönde bir kararının olmaması ya da getirdiği şartları reddetmemesi durumunda geçerli olabileceğine karar vermiştir.³⁹⁹

³⁹⁷ Tunçkaşık, Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 130-132

³⁹⁸ Mariana Llanos, **Privatization and Democracy in Argentina, An Analysis of President-Congress Relations**, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2002, s. 88

³⁹⁹ Kim, “Case for Constrained Unilateralism: Decree of Necessity and Urgency in Argentina - 1916-2004”, s. 20

Yüksek Mahkemenin bu kararı ile Menem'e tam yetki vermiş ve kararnameler ile ülkenin yönetilmesine zemin hazırlanmıştır. Daha önce de ifade ettiğimiz üzere demokratik rejimler döneminde 1583 ile 1983 arasında sadece 20 civarında ve 1983 ile 1988 arasında Alfonsín tarafından 10 kararname çıkarılmışken Carlos Menem tarafından 1989 ile 1993 yılları arasında 401 kararname çıkarılmıştır.⁴⁰⁰

Kararnamenin denetlenmesi başlığında değinilen kararlardan da anlaşılacağı üzere Yüksek Mahkeme, kararnamelerin anayasallığı konusunda kararlarında tutarlı bir duruş sergilememiştir.⁴⁰¹ Yargı organı, yürütmenin güçlü olduğu zamanlarda yürütme yanlısı kararlar vermiş, tersi durumda da özgürlüklerden yana kararlar vermiştir. Yürütme de Yüksek Mahkeme kendisi ile uyumlu karar verdiği ölçüde dokunmamış, ancak ters düştüğü durumda da Yüksek Mahkeme üyelerine suçlandırma, istifaya zorlama gibi yollara başvurmadan geri durmamıştır.⁴⁰²

⁴⁰⁰ Jouet, "The Failed Invigoration of Argentina's Constitution: Presidential Omnipotence, Repression, Instability, and Lawlessness in Argentine History", s. 47

⁴⁰¹ Ackerman, Desierto, Volosin, "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines", s. 31

⁴⁰² Tunçkaşık, Siyasi İstikrar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, s. 134-135



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KARARNAME UYGULAMALARININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin pratikte ne gibi uygulamaları olacağını tam olarak kestirmek zordur. Her ne kadar cumhurbaşkanlığı kararnamesi 1982 Anayasasında 2017 değişiklikleri öncesinde de yer alsa da sınırlı bir durumda çıkarılabilen ve kapsamı dar olan bir düzenleyici işlemi.

Bu çalışmanın önceki bölümlerinde de değindiğimiz üzere yürütme organının güçlü olduğu, yasama organına nazaran yürütme organının daha güçlü kılındığı ülkelerden biri ABD’dir. ABD başkanlık sisteminde yürütme organının başı ve devlet başkanı sıfatını taşıyan başkanın kararname çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Anayasada haklarında düzenleme bulunmamasına rağmen kararnameler başkanlar tarafından sürekli başvurulmuştur. Öyle ki toplam kararname sayısının, yayınlanmamış kararnameler ile birlikte, 13.700 dolayında olduğu ifade edilmektedir. Bu kararnameler yürütme emri ya da başkanlık emri olarak da bilinmektedir.

ABD başkanlık sisteminde çıkarılan kararnameler yürütmeye ilişkin konularda çıkarılmaktadır. Başkan, yürütmenin başı olduğu için çıkardığı kararnameler tüm idari mercileri bağlamaktadır ve kararnameler yasa gücündedir. Başkanın kararname çıkarması için Kongre’den ya da başka bir organdan görüş veya izin almasına gerek yoktur. Kararname çıkarılması izne bağlı olmadığı gibi kararname çıkarıldıktan sonra yürürlüğe girmesi ya da bağlayıcılığının olması için onay da gerekmemektedir. Ancak izin alınmaması yasama organının ve diğer anayasa organların denetim yetkilerinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Yasama organının başkanlık kararnamesini denetlemesi bütçe ayırmama, uygun bulmadığı kararnamelerin düzenleme alanı ile ilgili yasa çıkarması, çıkarılan bir yasada ilgili

kararnamenin hükümsüz kılındığını belirtmesi şeklinde olmaktadır. Yasama organı bu şekilde bir kararnameye etki edebilmekte, dahası onu yürürlükten kaldırabilmektedir.

Yasama organı yanında yargı organ da ABD başkanlık sistemini denetleme yetkisine sahiptir. Yargı organı tarafından yapılan denetim kararnamenin anayasal sınırlar dâhilinde olup olmadığı ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir alanının kararname ile düzenlenip düzenlenmediği şeklindedir. Bir başkanlık kararnamesinin denetimi konusunda Yüksek Mahkeme, Federal Mahkemeler ve Federal Bölge Mahkemelerinin denetim yapmasının yanında Federal Mahkemeler ve Federal Bölge Mahkemelerinin verdiği kararlara itiraz edilebilmekte ve son söz Yüksek Mahkeme’de olmaktadır. Yüksek Mahkeme’nin başkanlık kararnamesi hakkında alacağı karar kesindir. Yargı organı tarafından bir başkanlık kararnamesinin yürütmesi durdurulabildiği gibi iptal edilebilmektedir. ABD başkanlık sistemi için belirtilen bu ilkeler Anayasada yer almamaktadır. Başkanlık kararnamelerine ilişkin esaslar uzun yıllar süren tartışmalar ve yargısal içtihatlar sonucu oluşmuştur.

Yarı başkanlık hükümet sisteminin uygulandığı Fransa’da da ABD başkanlık sisteminden farklılık göstermekle beraber yürütme organının kararname düzenleme yetkisi iki durumda bulunmaktadır. İlk olarak Anayasa 16. maddede belirtilen olağanüstü durumlarda yasama ve yargı organının görüşünü aldıktan sonra kararname çıkarılabilmektedir. Ancak daha önce ifade ettiğimiz üzere bu şimdiye kadar sadece bir defa başvurulmuş yöntem olmuştur. İkinci durum da Anayasa 38. maddede düzenlenmiştir.

Fransa Anayasası 38. maddesine göre hükümet, normalde yasama organı tarafından düzenleme yapılması gereken bir konuda yasama organında izin alarak kararname çıkarabilir. Her ne kadar Anayasada hükümet deyiimi kullanılmakta ise de bu pratikte Cumhurbaşkanı ifade etmektedir. Çünkü Fransa yarı başkanlık sistemi Cumhurbaşkanının merkezde olduğu bir hükümet sistemidir ve tarihsel süreç içerisinde Cumhurbaşkanı genel politikada belirleyici rol oynayan kişi konumuna geçmiştir. Yürütmenin çıkaracağı kararnameler daha sonra yasa gücünde olması ve yürürlükte kalması için Meclis tarafından uygun bulunması, onaylanması

gerekmektedir. Meclisin uygun bulduğu, onayladığı kararnameler artık birer yasadır. Görüldüğü üzere Fransa’da anayasal organlardan yasama organı ve yargı organı olarak da Danıştay yasa gücündeki kararnamelerin denetimi konusunda etkin bir role sahiptir.

Fransa’da kararnamelerin denetimi konusunda 2000 yılında yapılan değişikliklerden önce yürütme organı da etkili iken yasama ve yürütme organı seçimlerinin aynı gün yapılması kararlaştırılarak bu sorun çözülmüştür. Çünkü değişiklik öncesi Cumhurbaşkanı ile yasama organında çoğunluğu oluşturan grubun farklı siyasi eğilimde olması iki başlı yürütme organında bazı dönemler gerilime sebep olmuştur. Değişiklik ile yasama ve yürütme organının aynı çoğunluğa mensup olması hedeflenmiştir.

Yürütme organının kararname çıkarma yetkisinin olduğu bir başka ülke de başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerden olan Arjantin’dir. Arjantin Anayasasında yürütme organına kararname çıkarma yetkisi 1994 yılında tanınmış ancak kararname bu dönem öncesinde de başvurulmuş bir araç olmuştur. Anayasanın halen yürürlükte olan şekli ile kararname çıkarılabilmesi için olağan yasama faaliyeti ile yasama organının yasa yapma imkânının olmaması ve çıkarılan kararnamenin ceza hukuku, vergilendirme, seçim sistemi ve siyasi partiler ile ilgili olmaması ve kararname çıkarılmasının acil ve gerekli olması gerekmektedir.

Arjantin’de çıkarılan kararnameler konusunda hem yasam hem de yürütme organının denetim imkânı bulunmaktadır. Yasama organının denetimi konusunda 1994 yılında yapılan anayasal değişiklikler ile açık bir ibare konulmuşken yargı organı olan Yüksek Mahkemenin denetim yetkisi ise öncesi yıllarda başvuru üzerine içtihat yoluyla geliştirilmiştir. Yasama organı tarafından yapılan denetim, kararnamenin onaylanması için sunulması üzerine her iki meclis tarafından kararnamenin geçersizliğine karar verilebilmesi şeklindedir. Ayrıca yürütme tarafından çıkarılacak kararnamenin yasanın ruhunu değiştirmemesi ve sadece düzenleyici rol oynaması gerekmekte, aksi halde hükümsüz olacağı anayasada belirtilmiştir.

Arjantin’de kararnameler konusunda denetim yapma imkânına sahip olan bir diğ er anayasal organ olan Yüksek Mahkeme belirttiğ imiz üzere, kararnameler hakkında Anayasaya açık bir ibare konulmadan önce de içtihat yoluyla denetim yapabileceğ ine karar vermiştir. Kararnameler ile ilgili her ne kadar Yüksek Mahkeme içtihat oluşturmuşsa da içtihatlarda kararnamelerin ge erliliğ i için belirtilen  l   tler farklı davalarda farklı bir biçimde uygulanmıştır. İfade ettiğ imiz üzere Arjantin başkanlık sisteminde başkanların etkin rol oynaması, çıkarılan kararnamelerin sıradan konular hakkında bile olması yasama ve yargının etkili olamadığ ı bir durumda anayasada yer alan güvencelerin yetersiz kalabileceğ ini göstermiştir. Anayasadaki güvenceler karşısında yasama ve yargının tutumu fren ve denge mekanizmasının çalışmasını sağlamakta, yasama ve yargının etkili olamadığ ı durumlarda ise yürütme tarafından kararnameler anayasal sınırlara bağlı olmadan çıkarılabilmektedir.

Haziran 2018 tarihinde yapılacak seçimlerin ardından ilgili düzenlemelerin y r rl ğ e gireceğ i cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yukarıda belirtilen ülkelerdeki kararnamelerden bazı noktalarda farklılaşmakta bazı noktalarda ise benzemektedir. İlk olarak anayasalarda yer verilmesi bakımından bakıldığından cumhurbaşkanlığı kararnamesi Fransa ve Arjantin uygulaması ile benzerlik göstermekte ancak ABD başkanlık kararnamesinden ayrılmaktadır. Hem Fransa hem de Arjantin anayasalarında kararnameler konusunda düzenlemeler kısa olmasına rağmen anayasamızda cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin geniş ve ayrıntılı düzenlemelere yer verilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yürütmeye ilişkin konularda çıkarılabilmesi bakımından da değinilen diğ er kararnamelerden farklılık taşımaktadır. Anayasamızda cumhurbaşkanlığı kararnamesinin açıkça yürütmeye ilişkin konularda  ıkarılabileceğ i belirtilmektedir. ABD başkanlık sisteminde kararnamenin yürütmeye ilişkin çıkarılması zamanla yerleşen bir uygulama iken Arjantin başkanlık sisteminde hangi konuda kararname  ıkarılabileceğ i açık değildir. Ayrıca Fransa yarı başkanlık sisteminde ise kararnamelerin yasanın alanına giren konularda olacağı belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesini, Cumhurbaşkanı tek başına çıkarabilmektedir. ABD’de de başkan tek başına çıkarabilmekte iken Fransa ve Arjantin hükümet sistemlerinde kararnamelerde karşı imza kuralı geçerlidir. Yani çıkarılan bir kararnamenin Fransa ve Arjantin’de diğer bakanların imzalanması koşulu bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılması için herhangi bir organdan izin ya da görüş almaya gerek bulunmamakta iken Fransa’da kararname çıkarılacağı zaman Danıştay’ın görüşünün alınması gerekmektedir. ABD ve Arjantin’de ise herhangi bir organın görüşünün alınmasına gerek bulunmamaktadır. Arjantin ve Fransa’da kararnameler yasama organının onayına tabii iken Türkiye ve ABD’de çıkarılan kararnameler yasama ya da yargı organının onayına tabii değildir.

İncelediğimiz her dört ülkede de çıkarılan kararnameler yasama organının denetimini öngörmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir. ABD’de de yasama organı yasama organı benzer şekilde çıkarılan bir kararnamenin geçersizliği sonucunu doğuracak yasama faaliyeti yürütebilirken Fransa’da kararnameler yasama onayından geçmesi gerektiği için geçerliliği konusunda geniş yetkiye sahiptir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yargısal denetim bakımından da diğer kararnamelerle birtakım farklılıklar taşımaktadır. Anayasada cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebileceği açıkça düzenlenmiştir. ABD ve Arjantin’de bu durum içtihat yoluyla kabul edilmişken Fransa’da kararnamelerin denetimi Danıştay tarafından yapılmaktadır.

Tablo 2. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, başkanlık kararnamesi (executive order), kararname (ordonance) ve zorunluluk ve aciliyet kararnamesinin karşılaştırılması (Decreto de necesidad y urgencia).

Ülke Kararname	Türkiye	ABD	Fransa	Arjantin
Adı	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	Executive Order	Ordonance (Ordinance)	Decreto de necesidad y urgencia
Anayasada Düzenlenme	Var	Yok	Var	Var
Devlet Başkanının Çıkarma Usulü	Tek başına	Tek başına	Karşı imza kuralı var	Karşı imza kuralı var
Yasama/Yargı İzin	Yok	Yok	Yasama izni gerekir	Yok
Çıkarıldıktan Sonra Onay	Yok	Yok	Yasama onayı gerekir	Yasama onayı gerekir
Hiyerarşik Konum	Olağan dönem yasadan alt derecede, olağanüstü dönem yasa gücünde	Yasa gücünde	Onaylandıktan sonra yasa gücünde	Yasa gücünde
Düzenlenebilecek Konu	Yürütmeye ilişkin	Yürütmeye ilişkin	Yasamanın alanına giren konular	Yasama ve yürütme alanında
Yargısal Denetim	Var, AYM (Olağanüstü dönem hariç)	Var, Yüksek Mahkeme, Federal ve Federal BM	Var (Meclis onayına kadar Danıştay, onaydan sonra Anayasa Konseyi)	Yüksek Mahkeme, Temyiz Mahkemeleri
Çıkarıldıktan Sonra Değişiklik	Yürütme yapabilir	Yürütme yapabilir	Yasama yapabilir	Yürütme yapabilir

SONUÇ

1982 Anayasasının benimsediği parlamenter hükümet sistemini değiştiren, dahası Anayasanın ilk düzenlemelerine göre çok daha farklı bir sistem öngören 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, halkoylaması sonucu kabul edilmiştir. 2018 yılı Haziran ayında yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi ile cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin düzenlemeler de yürürlüğe girmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, hukumuzda yeni bir norm olduğu ve 09.09.2018 tarihi itibarıyla henüz 16 kararnama çıkarıldığı için burada yapılan değerlendirmelerin geçerliliği, uzun yıllar sürecek uygulamalar ile oluşan sonuca göre yapılacak değerlendirmeden farklılık taşıyacaktır.

Anayasada değişiklik öngören Kanun 18. maddesine göre değişikliklerden bazıları yayım tarihinde, bazıları birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte ve diğer bir kısmı ise birlikte yapılacak ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte yürürlüğe girecektir.

Anayasada değişiklik yapılmasına dair kanun ile yasama, yürütme ve yargı organlarının yapısı ile diğer birçok konuda değişikliğe gidilmiştir. Bunların her biri başlı başına bir tez konusu olmakla beraber en göze çarpan değişiklikler hükümet sistemi konusundadır. Hükümet sistemi olarak 1982 Anayasasının ilk şeklinde benimsenen parlamenter hükümet sisteminden uzaklaşmıştır. Yasama ve yürütme organlarının karşılıklı birbirinin görevine son verebilmesi gibi parlamenter sistemde mevcut olan özellikler korunmakla beraber yürütme organının sorumsuzluğu ve tek bir kişiden oluşması bakımından başkanlık hükümet sisteminde mevcut olan düzenlemeler getirilerek Türk tipi başkanlık sistemi olarak adlandırılabilen bir hükümet sistemine geçilmiştir. Yürütme organının tek kişiden oluşması ile beraber

yürütme organına düzenleyici işlem yapma yetkisi tanıyan düzenlemeler de yapılmıştır. Bu kapsamda yürütme organına tanınan cumhurbaşkanlığı kararnamesi, 6771 sayılı Kanun’da yer alan cumhurbaşkanlığı kararnamesinden farklı olarak önemli yetkilerden biridir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin düzenlemeler de birlikte yapılacak Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe girecektir. Getirilen düzenlemeler, bir önceki bölümde değindiğimiz özellikleri bakımından birtakım ülkelerde bulunan yürütme organının sahip olduğu düzenleyici işlem yapma yetkisinden farklılık göstermektedir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin değinilmesi gereken en önemli özelliklerinden birisi anayasallığı konusudur. ABD başkanlık sisteminde anayasada açıkça düzenlenmeyen başkanlık kararnamesi günümüzde halen tartışma konusudur. Halen başkanların anayasada yer almayan bir yetkiyi kullandıkları, çıkardıkları kararnamelerin anayasal dayanaktan yoksun olduğu yönünde bir tartışma mevcuttur. Devlet başkanının kararname çıkarabildiği bir diğer ülke olan Arjantin’de de benzer bir tartışma devam etmektedir. Bu tartışmaya karşılık ABD’de başkanlar yürütmenin ve silahlı kuvvetlerin başı oldukları, yasaların sadakat ile uygulanmasını gözetecekleri ve tüm idari yapıdan sorumlu olduklarına dair Anayasal ve yasal düzenlemeler nedeniyle bu yetkilerinin bulunduğunu savunmuşlardır. Arjantin’de ise hükümet sistemi ve başkanın kararname çıkarabilmesi konusuna değindiğimiz bölümde ifade ettiğimiz üzere Arjantin anayasasında kararname çıkarabilme yetkisinin anayasada açıkça yer almasına rağmen bu tartışma devam etmektedir. Arjantin’de devam eden tartışmaların odağında ise kararnamelerin anayasada yer alıp almaması değil, başkanların bu yetkiyi kötüye kullanmaları olmuştur. Gerçekten de Arjantin anayasasında kararnamelerin zorunluluk ve aciliyet durumlarında çıkarılabileceği belirtilmesine rağmen başkanlar bu durumu keyfi yorumlamış, kararnameleri zorunlu ve acil olmayan durumlarda da çıkarmıştır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin bu açıdan daha güvenceli düzenlemeler getirdiğini söylemek yerinde olacaktır.

Bir kere Türkiye’de cumhurbaşkanlığı kararnamesi konusunda anayasamızda getirilen düzenlemeler ayrıntılıdır. Yani kararnamenin çıkarılıp çıkarılmayacağı, kim tarafından çıkarılacağı, hangi konularda çıkarılabileceği ve çıkarılacak kararnameler konusunda yasama ve yargı organlarının denetim yetkisinin olup olmadığı anayasada açıkça ifade edilmiştir. Bu sorulara anayasada rahatlıkla cevap bulunabilir. Bu nedenle ileride yaşanacak bir tartışma, cumhurbaşkanlığı kararnamesinin anayasada belirlenen kurallara göre çıkarılıp çıkarılmadığı, anayasada belirlenen çerçeveye uyulup uyulmadığı konusunda olacaktır. Bunun da sonuçları anayasada açıkça belirtilmiştir. Örneğin yasa ile düzenlenmesi gereken bir konuda cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılmış olması ya da bir konuda hem kanun hem de cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılmasının sonucunu anayasadan çıkarabiliriz. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri başlıklı 104. maddesinde hiyerarşik olarak cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanunun altında olduğu açıkça ifade edilmiştir. Bunun tek istisnası ise 119. maddede düzenlenen olağanüstü dönemde cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılmış olmasıdır. Bu durumda çıkarılan kararnamelerin kanun hükmünde olduğu bizzat anayasada belirtilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi konusunda getirilen düzenlemeler, Arjantin ve Fransa Anayasalarında yasama organlarının sahip olduğu yetkilerden farklılık taşıyan özellikleri bulunmakta, bu farklılıklardan biri kararnamelerin izne ve onaya tabi olup olmaması noktasında olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılması aşamasında herhangi bir Anayasal organdan izin alınmadığı gibi herhangi bir organın görüşünün alınması zorunluluğu da yoktur. Aynı şekilde çıkarılan bir kararnamenin yürürlükte kalmaya devam etmesi için yasama ya da yargı organının onayına da ihtiyacı bulunmamaktadır. Oysa Fransa’da kararnamenin çıkarılmasından önce yasama organının izninin ve Danıştay’ın görüşünün alınması gerekmektedir. Arjantin’de ise çıkarılan kararnameler yasama organının denetimine sunulmakta ise de bu kurum pek işletilememiştir.

Ayrıca ABD başkanlık sisteminde başkanlık kararnamelerinin yürütmeye ilişkin konularda çıkarılabileceği zamanla Yüksek Mahkeme kararları ile oturan bir

anlayıştır. Fransa yarı başkanlık sistemi ve Arjantin başkanlık hükümet sistemlerinde ise kararnameler yasama alanına giren konularda çıkarılabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin düzenlemelerin yer aldığı Anayasanın ilgili hükümlerinde ise cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yürütmeye ilişkin konularda çıkarılabileceği belirtilmiştir. Ancak kapsam itibariyle cumhurbaşkanlığı kararnamesi diğer ülkelerde görülen kararnameler ile farklılık taşımaktadır. Örneğin bakanların ve üst kademe kamu yöneticilerinin atanması ve görevlerine son verilmesi kararname ile düzenlenebilir, ancak bu konuda yasama ya da yürütme organının izninin ya da onayının alınmasına gerek yoktur. ABD başkanlık sisteminde, başkanın kararname ile bir kurum kurması durumunda yasama organının bütçe ayırmamak suretiyle kararnamenin çıkarılması sırasında yasama organının tercihlerinin de dikkate alınması sonucunu doğurmaktaysa da cumhurbaşkanlığı kararnamesi konusunda aynı derecede bir etki olduğu söylenemez. Bu durumun temel nedeni de cumhurbaşkanlığı seçimi ile yasama organının seçiminin aynı dönemde yapılması olarak gösterilebilir. Fransa yarı başkanlık hükümet sistemi ve Anayasasında yer alan kararname çıkarma yetkisinin değerlendirildiği bölümde değindiğimiz üzere, yasama organı dolaylı olarak kararname çıkarılması aşamasında etki sahibi olmuş, yasamanın içinden çıkan Bakanlar Kurulunun dönem dönem cumhurbaşkanı ile farklı görüşte olması nedeniyle kararnameler imzalanmamıştır. Bu durum nedeniyle cumhurbaşkanlığı ile yasama organı seçimlerinin yakın tarihlerde yapılarak hem yürütmenin başı hem de yasamanın aynı çoğunluğa mensup olması ihtimali arttırılmıştır. Türkiye için değerlendirme yapılacak olursa yürütme organının başı ve yasama organının seçimlerinin aynı gün yapılması benzer bir durum oluşturacaktır. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı ve yasama seçimlerinin aynı gün yapılması yüksek ihtimalle hem cumhurbaşkanı hem de yasamanın aynı siyasi görüşten olması sonucunu doğuracaktır. Böylelikle her ne kadar yasama organı kararname üzerinde denetim imkânına sahipse de cumhurbaşkanı ve meclisin aynı siyasi partiye mensup olması, cumhurbaşkanlığı kararnamesi konusunda yasama organının sahip olduğu denetim olanaklarını kullanma konusunda isteksizliğe neden olabilir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin düzenlemeler arasında Anayasa Mahkemesi tarafından denetim yapılabileceğine ilişkin düzenlemeler de yer

almaktadır. Anayasanın iptal davası başlıklı 150. maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri hakkında belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal davası açılabileceği düzenlemesi getirilmiştir. İptal davası ile cumhurbaşkanlığı kararnamesinin anayasaya aykırılığı ileri sürülebildiği gibi itiraz yolu ile Cumhurbaşkanlığı kararnamesi uygulanmaya devam ettiği sürece iptali istenilebilir. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacak denetim, Anayasa Mahkemesi tarafından kendiliğinden yapılan bir denetim değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hakkında itiraz yoluna başvurulabilmesi için kararnamenin Resmi Gazetede yayımlanmasından itibaren altmış gün içinde başvuru yapılması gerekmektedir. İptal yoluyla bir kararnamenin iptali de Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere aittir. İtiraz yoluyla yargısal denetimde süre sınırlaması olmasa da iptal davası için Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve üye tamsayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere yetki tanınması, hukuka aykırılığın ileri sürülmesinde sınırlayıcı bir nitelik taşımaktadır.

Gerek bir önceki bölümde belirtilen tabloda gerekse de öncesinde yer verilen açıklamalardan cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenleme alanı ve kapsamının diğer ülkelerde görülen benzer işlemlerle arasındaki farkı görmek mümkündür. Bir hak ve hürriyetin ya da bir organa verilen yetkinin en etkili sınırlarının anayasalarda çizilebileceği kuşkusuzdur. Bu bakımdan anayasada cumhurbaşkanlığı kararnamesine yer verilmesi, bunun anayasallığı konusundaki tartışmalara etkisinin olacağı, bir kararnamenin anayasal olup olmadığı konusunda en etkili güvencenin yine anayasa olacağı anlaşılabılır. Bu açıdan bakıldığında Anayasada düzenlenerek birtakım kurallar getirilmesi cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemede bir etkisinin olacağını, kararname çıkarılırken anayasada daha belirgin sınırlar bulunması nedeniyle daha güvenceli bir sistemin getirildiğini söylemek mümkündür. Örneğin kanunla düzenlenmesi gereken bir alanda Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin çıkarılamayacağı bizzat Anayasada belirtilmektedir. Temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi durumunda da kararnamenin

Anayasaya aykırı olacağı yine Anayasadan anlaşılabilir. Ancak bir konuda sadece anayasada düzenleme bulunması, bunu tek başına yeterli kılmamaktadır.

Anayasa metninde cumhurbaşkanlığı kararnamesi hakkında her ne kadar ABD, Fransa ve Arjantin anayasalarında yer alan kararnamelere nazaran daha açık düzenlemeye yer verilmişse de bazı düzenlemelerin açık olmadığı ve uygulamada tartışmalara neden olacağı kuşkusuzdur. İlk olarak göze çarpan düzenlemelerden biri üst kademe kamu yöneticileri kavramıdır. Anayasada üst kademe kamu yöneticilerinin ne olduğu ile ilgili bir düzenleme yer almamaktadır. Bu konuda Cumhurbaşkanının düzenleyebileceği geniş bir düzenleme alanı bulunmaktadır ve çıkarılan Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi de bu genişliği yansıtmıştır. Üst kademe kavramının açıklanmaması, Cumhurbaşkanına kimlerin üst kademe kamu yöneticisi olduğunu belirleme konusunda geniş bir düzenleme alanı sunmuştur. Bir diğer açık olmayan düzenleme de münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular deyimidir. Anayasada bu konuda da açık bir düzenleme yer almamaktadır. Bu nedenle hem üst kademe kamu yöneticileri hem de münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular konusunda yasama ve yargı ile yürütme organı arasında yetki konusunda tartışma çıkma ihtimalinin yüksek olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Çünkü üst kademe kamu yöneticisi denmekle bu ibareden neyin kastedildiği belirtilmediği için Cumhurbaşkanı tarafından çok geniş bir düzenleme yetkisinin olduğu ve buna diğer anayasal organların müdahale edecemeyeceği ileri sürülebilir.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi konusunda değinilmesi gereken bir diğer konuda hiç şüphesiz düzenleme alanının genişliği konusudur. ABD başkanlık hükümet sisteminde gördüğümüz üzere anayasada yer almasa da yürütme, kararname çıkarma yetkisinin olduğunu savunmuş ve zamanla kararname çıkarma olağan bir hal almıştır. Arjantin’de de benzer bir durum söz konusudur. Arjantin Anayasasında 1994 yılına kadar kararname düzenleme yetkisi yer almamasında rağmen kararname çıkarılmış, 1994 yılında Anayasaya dâhil edilmesine rağmen bu sefer anayasal sınırlara başkanlar dönem dönem uymamıştır. Görüldüğü üzere her iki ülkede de

yürütme organı, yetkisini gitgide genişletmiştir. Bizzat anayasamızda cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ilgili geniş bir düzenleme yetkisinin tanınması, yürütme organının yetkisini zamanla daha da genişletme isteğinde olacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

Yasama, yargı ve yürütme organlarının birbirleriyle olan ilişkileri, birbirlerini etkileme biçimleri ile hükümet sistemlerinin tasnif edildiği düşünüldüğünde, anayasalarda yer alan güvencelerin ancak bu organların birbirini dengelemesi ve güçlerini kötüye kullanımının önlenmesi ile sağlanacağı kuşkusuzdur. Bu açıdan her ne kadar anayasada cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler bir güvence oluştursa da esas güvenceyi Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Anayasa Mahkemesi'nin cumhurbaşkanlığı kararnamesine ilişkin değerlendirmelerinin oluşturacağını unutmamak gerekir.

KAYNAKÇA

6771 s.K. Gerekçesi, 26. Dönem 2. Yasama Yılı, 2/1504 Numaralı Teklif, s. 10-11
<http://anayasadeGISikligi.barobirlik.org.tr/pdf/anayasadeGISikligikanunteklifi.pdf>, Erişim: 06.03.2018

ACKERMAN, Susan Rose, Diane A. DESIERTO, Natalia VOLOSİN, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines”, **Berkeley Journal of International Law**, Volume: 29, Issue: 1, 246-333

AKGÜL, Mehmet Emin, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2010/4, s. 79-101

ALDIKAÇTI, Orhan, **Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı**, Doçentlik Tezi, Kor Müessesesi, İstanbul, 1960

ALKAN, Haluk, “Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S: 51, s. 779-789

Amerika Hakkında: Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf>, Erişim: 11.02.2018

Anadolu Ajansı, “Üç Ayrı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Resmi Gazete’de Yayımlandı”, 10.07.2018: <https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/uc-ayri-cumhurbaskanligi-kararnamesi-resmi-gazetede-yayimlandi/1199491>, Erişim: 06.09.2018

Anayasa Mahkemesi, Norm Denetimi, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/gorevyetki/normdenetimi.html> , Erişim: 01.03.2018

ARDIÇOĞLU, Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S: 2017/3, s. 19-51

Argentina: Emergency Decrees on President of the Central Bank, Payment of External Debt, <http://www.loc.gov/law/foreign-news/article/argentina->

[emergency-decrees-on-president-of-the-central-bank-payment-of-external-debt/](#), Erişim: 01.04.2018

Assemblée Nationale, Role and Powers of the National Assembly, http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9511, Erişim: 14.04.2018

ATAR, Yavuz, **Türk Anayasa Hukuku**, Mimoza Yayınları, Konya, 2000

AYM, 15.03.2017 tarih, 2017/85 Esas ve 2017/64 Karar sayılı karar, II-7: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/aa418181-308a-4864-8bb1-7647ddd625e5?highlightText=%C5%9Fekil&excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim: 15.03.2018

AYM, 16.09.1993 tarih, 1993/26 Esas ve 1993/28 Karar sayılı karar, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/10838053-11ef-4026-84d6-ed3a0f71cdc4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim: 16.03.2018

AYM, 16.11.1965 tarih, 1964/38 Esas ve 1965/59 Karar sayılı karar: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/04508683-8102-4ffe-a658-f212a395f2aa?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim: 05.09.2018

AYM, 3-4-6.05.1968 tarih, 1968/15 Esas ve 1968/13 Karar sayılı karar: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/9c75a58f-e89b-4faf-97cf-134914fc8d54?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim: 05.09.2018

AYM, 30.09.1969 tarih, 1969/24 Esas ve 1969/50 Karar sayılı karar: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e49bcb61-3532-4c32-b53d-d71e304dd400?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, Erişim: 05.09.2018

BBC News, “Donald Trump's Life Story: From Hotel Developer to President”, 20.01.2017, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-35318432>, Erişim: 14.03.2018

BERNSTEIN, Richard, “Mitterrand Challenges Key Chirac Plan”, **The New York Times**, 15.07.1986, <https://www.nytimes.com/1986/07/15/world/mitterrand-challenges-key-chirac-plan.html>, Erişim: 20.04.2018

CHARLES, Robert, “Ten Arguments against Obama's Executive Action”, **American Thinker**, 17.11.2014, https://www.americanthinker.com/articles/2014/11/ten_arguments_against_obamas_executive_action.html, Erişim: 01.09.2018

Charles de Gaulle's speech before the municipal council of Bayeux: June 16, 1946, <https://everything2.com/title/Charles+de+Gaulle%2527s+speech+before+the>

[+municipal+council+of+Bayeux%253A+June+16%252C+1946,](#) Erişim: 16.04.2018

CORRALES, Javier, **President Without Parties**, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2002

Commission de Venise, Argentina Supreme Court of Justice of the Nation, [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/Codices/Descriptions/ENG/AME/ARG?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=\\$u=\\$x=\\$y=\\$z=1#0-0-0-1541](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/Codices/Descriptions/ENG/AME/ARG?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=$u=$x=$y=$z=1#0-0-0-1541), Erişim: 26.03.2018

Committee on Government Operations, **Executive Orders And Proclamations: A Study of a Use of Presidential Powers**, December 1957, <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015034716152;view=1up;seq=15>, Erişim: 20.02.2018

Congressional Research Service, Congressional Commissions: Overview, Structure, and Legislative Considerations, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40076.pdf>, Erişim: 23.02.2018

CONLEY, Richard S., “Presidential Republics and Divided Government: Comparing Lawmaking and Executive Politics in the US and France”, http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/6/9/7/pages66972/p66972-1.php, Erişim: 17.04.2018

Conseil Constitutionnel, Annual Report 2017, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/bilan/annual_report_2017.pdf, Erişim: 17.04.2018

Conseil Constitutionnel, Ordinance No: 58-1067 Constituting An Institutional Act On The Constitutional Council: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/en_ordinance_58_1067.pdf, Erişim: 23.04.2018

Constitutional Council, General Presentation, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/presentation/general-presentation/general-presentation.25739.html>, Erişim: 16.04.2018

Constitution of the Argentine Nation, , Erişim: 25.03.2018, <http://www.biblioteca.jus.gov.ar/argentina-constitution.pdf>, Erişim: 28.03.2018

CONTRUBIS, John, Executive Orders and Proclamations, https://en.wikisource.org/wiki/Executive_Orders_and_Proclamations#cite_note-72, Erişim: 20.02.2018

ÇOLAK, Çağrı D., “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, **Strategic Public Management Journal**, Volume: 3, Special Issue, 51-65

DEMİR, Fevzi, “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, **Journal of Yaşar University**, S: 51, s. 831-876

Dışişleri Bakanlığı, Arjantin'in Siyasi Görünümü, <http://www.mfa.gov.tr/arjantin-siyasi-gorunumu.tr.mfa>, Erişim: 25.03.2018

DOVERE, Edward-Isaac, Democratic State Attorneys General Vow Action Against Refugee Order, **Politico**, <https://www.politico.com/story/2017/01/trump-immigration-attorneys-general-234338> Erişim: 23.02.2018

DRAGO, Roland, “General Comparitive View of the French Constitution”, https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/handle/1811/68257/OSLJ_V21N4_0535.pdf, Erişim: 23.04.2018

DUMAN, Selçuk, **Türkiye Devleti Cumhurbaşkanları**, Berikan Yayınevi, 2. Baskı, Ankara, 2013

DUNBAY, Seda, “23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa’daki Yarı Başkanlık Sistemi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S: 2012/3, s. 293-316

DUVERGER, Maurice, "A New Political System Model: Semi- Presidential Government.", **European Journal of Political Research**, Vol: 8, Issue: 2, s. 165-187

Dünya, Fransa’da Çalışma Yasası Reformu Yürürlüğe Girdi, 26.09.2017, <https://www.dunya.com/dunya/fransada-calisma-yasasi-reformu-yururluge-girdi-haberi-383274>, Erişim: 18.04.2018

ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasa Hukuku**, Orion Kitabevi, 6. Baskı, Ankara, 2011

EREN, Abdurrahman, “Başkanlık Sistemi 1 - Genel Değerlendirme”, **Kanuniesasi.com**, <http://www.kanuniesasi.com/index.php/kose-yazilari/37-baskanlik-sistemi-1-genel-degerlendirme>, Erişim: 13.03.2018

ESEN, Selin, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S: 2016/4, s. 45-73

Federal Register, Executive Orders, <https://www.federalregister.gov/executive-orders>, Erişim: 17.02.2018

Fransa Anayasası:
<http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/07-FRANSA%20169-208.pdf>, Erişim: 12.04.2018

French Senate, Senators, <https://www.senat.fr/lng/en/senators.html>, Erişim: 14.04.2018

French Senate, The Senate's Role, https://www.senat.fr/lng/en/the_senates_role.html, Erişim: 14.04.2018

GABRIELE, Florencia Inés, “Argentina’s Delegative Democracy: A Case Study”, <https://repository.library.northeastern.edu/files/neu:1839/fulltext.pdf>, Erişim: 28.03.2018

GENÇAY, Fatma Didem Sevgili, “Adsız Düzenleyici İşlemlerin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri”, **AÜHFD**, C: 63, S: 2, s. 397-417

GONZALES, Richard, Joel ROSE, Merrit KENNEDY, “Trump Travel Ban Blocked Nationwide By Federal Judges In Hawaii, Maryland”, **National Public Radio**, 15.03.2017, <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2017/03/15/520171478/trump-travel-ban-faces-court-hearings-by-challengers-today>, Erişim: 22.02.2018

Government of France, How Government Works, <http://www.gouvernement.fr/en/how-government-works>, Erişim: 12.04.2018

Government of France, Legislating By Ordinance: A Standard Democratic Procedure, <http://www.gouvernement.fr/en/legislating-by-ordinance-a-standard-democratic-procedure>, Erişim: 20.04.2018

GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Esasları**, Ekin Yayınları, Bursa, 2010

GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi: Cilt II**, Ekin Yayınları, Vol. 1, Bursa, 2011

GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınları, 24. Baskı, Bursa, 2015

GÖZLER, Kemal, **Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırma Anayasa Hukuku İncelemesi**, Ekin Yayınları, 2.Baskı, Bursa, 2016

GÖZLER, Kemal, **Elveda Anayasa**, Ekin Yayınları, Bursa, 2017

GÖZLER, Kemal, Kanun-u Esasî (1876), <http://www.anayasa.gen.tr/kanunuesasi.htm>, Erişim: 04.03.2018

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, Ekin Yayınları, 2. Baskı, Bursa, 2018

GÖZLER, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınları, 12. Baskı, Bursa, 2011

GÖZLER, Kemal, Yargı, <http://www.anayasa.gen.tr/yargiorgani.htm# ftnref49>, Erişim: 13.03.2018

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, 10. Baskı, Ankara, 2002

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2005

House Committee on Resources, **Behind Closed Doors: The Abuse of Trust and Discretion in the Establishment of the Grand Staircase–Escalante National Monument**, Committee on Resources Report, 105th Congress, 1st Session. Serial No: 105-D, 07.11.1997,

<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=pst.000032117707;view=1up;seq=1>, Erişim: 15.01.2018

House of Representatives, **Terminate Further Development And Implementation Of The American Heritage Rivers Initiative**, 105th Congress 2d Session, Report 105-781, <https://www.congress.gov/105/crpt/hrpt781/CRPT-105hrpt781.pdf>, Erişim: 20.02.2018

HowStuffWorks, How Executive Orders Work, <https://people.howstuffworks.com/executive-order1.htm>, Erişim: 05.09.2018

HUBER, John, “Executive Decree Authority in France”, **Executive Decree Authority**, Cambridge University Press, United States, 1998, 233-253

Insights on Law and Society, “What is an Executive Order”, ABA, https://www.americanbar.org/publications/insights_on_law_and_society/17/fall-2016/what-is-an-executive-order.html, Erişim: 17.02.2018.

JOUET, Mugambi, “The Failed Invigoration of Argentina's Constitution: Presidential Omnipotence, Repression, Instability, and Lawlessness in Argentine History”, **University of Miami Inter-American Law Review**, Vol: 39, Issue: 3, s. 409-462

KABOĞLU, İbrahim, **Anayasa Yargısı**, 3. Baskı, İmge Kitabevi, İstanbul, 2000

KABOĞLU, İbrahim, “Parlamenteer Rejimin Olağanüstü Halde Kaldırılması (16 Nisan 2017 Referandumu ile “kabul edilen” anayasa değişikliğine ilişkin ilk gözlemler)”, Çeviren: Gülten KURT, **Ankara Barosu Dergisi**, S: 2017/4, s. 25-43

KABOĞLU, İbrahim, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 2016/4, s. 37-44

KARATEPE, Şükrü, “Hükümet Sistemleri ve Türkiye”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S: 51, s. 223-225

- KİM, James Je Heon, Case for Constrained Unilateralism: Decree of Necessity and Urgency in Argentina - 1916-2004, <http://jcsites.juniata.edu/faculty/kim/research/wis/kim0907jt.pdf>, Erişim: 27.03.2018
- KOÇAK, Konur Alp, “ABD Başkanlık Sistemi: “Ayrı” Ama “Birlikte” Çalışan Organlar”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, (21-81), TBMM Basımevi, Ankara, 2. Baskı, 2017, s. 21-81
- KOH, Harold Hongju, **The National Security Constitution: Sharing Power after the Iran-Contra Affair**, Yale University Press, New Haven, 1990
- KÖKER, Levent, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Çelişkileri ve Sorunları”, **T24**, 09.03.2017, <http://t24.com.tr/haber/prof-levent-koker-yazdi-cumhurbaskanligi-kararnamesinin-celiskileri-ve-sorunlari,392793>, Erişim: 13.03.2018
- KUBALI, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İÜHFM, İstanbul, 1971
- KUZU, Burhan, **Her Yönü İle Başkanlık Sistemi Yeni Sistem Cumhurbaşkanlığı Modelimiz**, Babıali Kültür Yayıncılığı, İstanbul, 2017
- KUZU, Burhan, “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi”, **Liberal Düşünce Dergisi**, S: 2, s. 13-43
- KÜÇÜK, Adnan, “Ak Parti’nin Başkanlık Sistemi Modelinin Abd’deki Başkanlık Sistemi Modelinden Farklılık Arz Eden Yönleri”, **Kırıkkale Üniversitesi Ü Sosyal Bilimler Dergisi**, C: 6, S: 1, s. 25-63
- LANDLER, Mark, Appeals Court Rejects Request to Immediately Restore Travel Ban, **The New York Times**, 04.02.2017, <https://www.nytimes.com/2017/02/04/us/politics/visa-ban-trump-judge-james-robart.html>, Erişim: 23.02.2018
- Library of Congress, National Parliaments: France, https://www.loc.gov/law/help/national-parliaments/france.php#_ftnref82, Erişim: 12.04.2018
- LLANOS, Mariana, **Privatization and Democracy in Argentina, An Analysis of President-Congress Relations**, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2002
- MARK, Michelle, “Federal Judge In Hawaii Blocks Trump's 3rd Travel Ban Hours Before It Was Going to Take Effect”, **Business Insider**, 17.10.2017, <http://nordic.businessinsider.com/trump-travel-ban-blocked-hawaii-federal-judge-2017-10?r=US&IR=T>, Erişim: 22.02.2018
- MİŞ, Nebi, Ali ASLAN, Hazal DURAN, M. Erkut AYVAZ, **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları**, SETA Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2016

Montesquieu, **Kanunların Ruhu Üzerine**, Çeviren: Berna GÜNEN, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2017

MUMCUOĞLU, Maksut, “Hukuk Devletinde Bağımsız Yargının Yeri ve Bağımsız Yargının Türkiye’de Gelişimi”, **Ankara Barosu Dergisi**, S: 2, s. 262-306

OLSON, William J., Alan WOLL, “Executive Orders and National Emergencies: How Presidents Have Come to “Run the Country” by Usurping Legislative Power”, **Cato Institute**, 28.10.1999, <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa358.pdf>, Erişim: 21.02.2018

ONAR, Erdal, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?”, **Başkanlık Sistemi**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005, s. 71-111

Our Documents, Executive Order 9066 - Resulting in the Relocation of Japanese, <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=74&page=transcript>, Erişim: 20.02.2018

Our Documents, Executive Order 9981 - Desegregation of the Armed Forces, <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=84&page=transcript>, Erişim: 20.02.2018

OYTAN, Muammer, “Fransa’da Anayasa Konseyinin Kuruluşu, Görevleri ve İşleyişi Konusunda Bir İnceleme”, **Amme İdaresi Dergisi**, S:13/3 (1980) , s. 25-38

OYTAN, Muammer, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri Ve Güçlü Olma Nedenleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, S: 15/1 (1982), s. 83-104

ÖZBUDUN, Ergun, “AKP’nin Anayasa Önerisi Mevcut Demokrasiyi Geriletir”, **T24**, 18.03.2013, <http://t24.com.tr/haber/prof-ozbudun-ak-partinin-anayasa-onerileri-mevcut-demokrasiyi-daha-geriletir,225902>, Erişim: 21.02.2018

ÖZBUDUN, Ergun, **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1993

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 2000

ÖZER, Atilla, **Anayasa Hukuku Genel İlkeler**, Turhan Kitabevi, 3. Bası, Ankara, 2009

PARSAK, Mehmet, “Parlamenter /Başkanlık/Yarı Başkanlık Hükümet Sistemlerine Genel Bir Bakış ve Türkiye Cumhuriyeti’nin Hükümet Sistemi”, Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı, <https://docplayer.biz.tr/21174983-Makale-mehmet-parsak-parlamenter-baskanlik-yari-baskanlik-hukumet-sistemlerine-genel-bir-bakis-ve-turkiye-cumhuriyeti-nin-hukumet-sistemi.html>, Erişim: 12.04.2018, 2012

Proclamation Suspending the Writ of Habeas Corpus, 24.09.1862:
<http://teachingamericanhistory.org/library/document/proclamation-suspending-the-writ-of-habeas-corpus/>, Erişim: 20.02.2018

RAMPTON, Roberta, Julia Edwards AINSLEY, “Fired: Trump Dumps Top Lawyer Who Defied Immigration Order”, **Reuters**, 30.01.2017,
<https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-immigration/fired-trump-dumps-top-lawyer-who-defied-immigration-order-idUSKBN15E1DE>,
Erişim: 23.02.2018

REVESZ, Rachael, “Donald Trump immigration ban: 60,000 visas revoked after travel restrictions imposed on seven Muslim-majority countries”, **Independent**, 03.02.2017,
<https://www.independent.co.uk/news/world/americas/donald-trump-travel-ban-immigration-visas-revoked-us-president-muslim-countries-a7561986.html>, Erişim: 01.09.2018

RIDING, Alan, “France Is Selling 21 Big Companies”, **The New York Times**, 27.05.1993, <https://www.nytimes.com/1993/05/27/business/france-is-selling-21-big-companies.html>, Erişim: 20.04.2018

RİGGS, Fred W., ”Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy”, **International Political Science Review**, S: Vol: 18, Issue: 3, s. 253-278

SOYSAL, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, Gerçek Yayınevi, 5. Baskı, İstanbul, 1990

SÖYLER, Yasin, **Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2018

Supreme Court of the United States, The Court as an Institution,
<https://www.supremecourt.gov/about/institution.aspx>, Erişim: 08/09/2018

TANÖR, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Yapı Kredi Yayınları, 28. Baskı, İstanbul, 2017

TANÖR, Bülent, Necmi YÜZBAŞIOĞLU, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 16. Baskı, İstanbul, 2016

TAŞDÖĞEN, Salih, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **AÜHFD**, C: 65, S: 3, s. 937-966

TBMM Araştırma Merkezi, **Karşılaştırmalı Anayasa Çalışmaları**, TBMM Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 2012

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, 17. Bası, Ankara, 2014

TEZİÇ, Erdoğan, “Başkanlık Rejimini Anlamak”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S: 51, s. 366-371

TEZİÇ, Erdoğan, “Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Esas Açısından Denetimi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C: 2, 21-38

The Constitution of the United States of America, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-CONAN-1992/pdf/GPO-CONAN-1992-6.pdf>, Erişim: 11.02.2018

TUNÇ, Hasan, Bülent YAVUZ, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, **TBB Dergisi**, S: 81, s. 1-89

TUNÇ, Hasan, Faruk BİLİR, Bülent YAVUZ, **Türk Anayasa Hukuku**, Berikan Yayınevi, 4. Baskı, Ankara, 2012

TUNÇKAŞIK, Halit, “Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, (1-18), TBMM Basımevi, Ankara, 2. Baskı, 2017

TUNÇKAŞIK, Halit, “Siyasi İstikrar İle Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi**, (85-152), TBMM Basımevi, Ankara, 2. Baskı, 2017

TURHAN, Mehmet, **Hükümet Sistemleri**, Gündoğan Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 1993

The American Presidency Project, Executive Order 10340 - Directing The Secretary Of Commerce To Take Possession Of And Operate The Plants And Facilities Of Certain Steel Companies, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=78454>, Erişim: 20.02.2018

The American Presidency Project, Executive Order 12954 - Ensuring the Economical and Efficient Administration and Completion of Federal Government Contracts, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=51072>, Erişim: 23.02.2018

The American Presidency Project, Executive Orders: Washington – Trump, , <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php>, Erişim: 23.02.2018

The Internet Archive, “Presidential Executive Orders, Numbered 1-8030, 1862-1938: Volume 1 The List”, <https://archive.org/stream/PresidentialExecutiveOrdersV1#page/n17/mode/1up>, Erişim: 17.02.2018

The Minerva Center for the Rule of Law under Extreme Conditions, **Emergency Laws and Regulations in Argentina**, January 2016,

http://minervaextremelaw.haifa.ac.il/images/Emergency_Laws_and_Regulations_in_Argentina-19-Jan2016.pdf, Erişim: 28.03.2018

The White House, Executive Order Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry Into The United States, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-2/>, Erişim: 22.02.2018

The White House, Presidential Executive Order on the Revocation of Federal Contracting Executive Orders, 27.03.2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-revocation-federal-contracting-executive-orders/>, Erişim: 14.03.2018

Tracking the United States Congress, Congressional Committees, <https://www.govtrack.us/congress/committees/>, Erişim: 23.02.2018

Türkiye Barolar Birliği, Anayasa Değişikliği Teklifi'nin Karşılaştırılmalı ve Açıklamalı Metni, 2018, http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, Erişim: 07.03.2018

Türk Dil Kurumu, Devlet, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5b19930ae93f39.70248680, Erişim: 04.03.2018

United States Senate, Impeachment, https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm, Erişim: 17.02.2018

United States Senate, Summary of Bills Vetoed, 1789-present, <https://www.senate.gov/reference/Legislation/Veto/vetoCounts.htm>, Erişim: 17.02.2018

United States Supreme Court, Chamber Of Commerce Of United States v. Reich, No. 95-5242, 02.02.1996: <http://caselaw.findlaw.com/us-dc-circuit/1343356.html>, Erişim: 23.02.2018

United States Supreme Court, Chenoweth v. Clinton, No. 98-5095, 02.07.1999, <https://caselaw.findlaw.com/us-dc-circuit/1461453.html>, Erişim: 09.09.2018

United States Supreme Court, Panama Refining Co. v. Ryan, 07.01.1935,: <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/293/388.html>, Erişim: 22.02.2018

United States Supreme Court, State v. Trump, Case No. C17-0141JLR, 03.02.2017: <https://www.leagle.com/decision/infco20170206h00>, Erişim: 23.02.2018

United States Supreme Court, Washington v. Trump, 847 F.3D 1151, 02.09.2017: <https://www.leagle.com/decision/infco20170209142>, Erişim: 23.02.2018

United States Supreme Court, *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 02.06.1952:
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/case.html>, Erişim: 16.03.2018

United States Supreme Court, *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678, 28.06.2001:
<https://www.leagle.com/cite/533%20U.S.%20678>, Erişim: 23.02.2018

WARBER, Adam L., **Executive Orders and the Modern Presidency**, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2006

WikiVisually, Necessity and Urgency Decree, Erişim: 27.03.2018
https://wikivisually.com/wiki/Necessity_and_Urgency_Decree,

YAZICI, Serap, **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 2011

YILDIRIM, Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **MÜHF-HAD**, C: 23, S: 2, s. 13-28

YSK, 30.10.2007 tarih ve 873 sayılı kararı için bkz: <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/10/20071031.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/10/20071031.htm>, Erişim: 06.03.2018

YSK, 27.04.2017 tarih ve 663 sayılı kararı için bkz: <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170416.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/04/20170416.htm>, Erişim: 05.03.2018

YÜKSEL, Saadet, “Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmalarına Dair Anayasal Eğerlendirme: Başkanlık Sistemindeki Ve Parlamenter Sistemdeki Kurumsal Değişkenler”, **MÜHF**, C: 73, S: 2, s. 135-170