



ANKARA
HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**HÜKÜMET SİSTEMLERİ POLİTİĞİ:
TÜRKİYE – RUSYA KARŞILAŞTIRMASI**

Shokhrukh ISKANDAROV

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER**

**DOKTORA TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

MAYIS 2023



**HÜKÜMET SİSTEMLERİ POLİTİĞİ: TÜRKİYE – RUSYA
KARŞILAŞTIRMASI**

Shokhrukh ISKANDAROV

**DOKTORA TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

MAYIS 2023

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Shokhrukh ISKANDAROV

12.05.2023

TEZ ONAY SAYFASI

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Programı öğrencisi 1882324140 no.lu Shokhrukh ISKANDAROV tarafından hazırlanan Hükümet Sistemleri Politigi: Türkiye – Rusya Karşılaştırması başlıklı tez çalışması, 12/05/2023 tarih ve 11/12.00 saatinde yapılan tez savunma sınavında aşağıdaki jüri tarafından OYBİRLİĞİ ile DOKTORA TEZİ olarak KABUL edilmiştir.

	Kabul	Ret
Başkan (Unvan/Ad -Soyad/ Kurum):		
Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA Ankara HBV	☒	☐
Üye (Unvan/Ad -Soyad/Kurum) :		
Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER Ankara HBV	☒	☐
Üye (Unvan/Ad -Soyad/Kurum) :		
Prof. Dr. Hasan YAYLI Kırıkkale Ün. İİBF	☒	☐
Üye (Unvan/ Ad-Soyad/ Kurum) :		
Doç. Dr. Yusuf PUSTU Ankara HBV	☒	☐
Üye (Unvan/Ad -Soyad/Kurum) :		
Dr. Öğr. Üy. İbrahim İRDEM Polis Akademisi	☒	☐

HÜKÜMET SİSTEMLERİ POLİTİĞİ: TÜRKİYE - RUSYA KARŞILAŞTIRMASI
(Doktora Tezi)

Shokhrukh ISKANDAROV

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Mayıs 2023

ÖZET

Hükümet sistemleri, devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargının oluşum biçimlerini, anayasal konumlarını, birbirleri ile olan ilişkilerini belirleyen ve devlet erkinin bu organlar arasında nasıl dağılacakını düzenleyen kurallar bütünüdür. Bu açıdan bir devletin hükümet sistemi tanımlanırken, o devletin temel organlarının anayasasındaki konumuna, düzenleniş biçimine ve birbirleri ile olan ilişkilerine bakılmaktadır. Temelde, demokratik olarak kabul edilen ve günümüzde yaygın olarak kullanılan hükümet sistemleri, başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık sistemleri veya bu sistemlerin bazı değişikliklerle meydana getirilen türevleridir. Devletler, hükümet sistemlerini tarihsel geçmişleri, sosyo-kültürel yapıları, ülkelerinin iç dinamikleri ve çevrede yaşanan gelişim ve değişim şartlarına uygun olarak tercih etmekte ve gerektiğinde farklı bir sisteme geçiş yapabilmektedirler. Bu bağlamda, Türkiye’de de özellikle geçtiğimiz son yüzyılda yaşanan gelişmeler, siyasal istikrarsızlıklar, demokrasi dışı müdahaleler, darbeler hükümet sistemi tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Bir asra yakın süre ülkede uygulanan parlamenter sistem, kendine özgü özellikleri bulunan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile değiştirilmiştir. Türkiye’de bu olaylar yaşanırken, diğer taraftan SSCB’nin dağılması ile egemen bir devlet olarak ortaya çıkan Rusya’da demokratik devlet, açılım, piyasa ekonomisi gibi söylemler etkili olmuş ve bu durum ister istemez hükümet sisteminin de şekillenmesine neden olmuştur. Rusya, 1993 yılında yeni anayasasını kabul ederken, hükümet sistemi olarak yarı-başkanlık sistemini tercih etmiş ve bu sistemin uygulanmaya konulmasıyla uzun yıllar boyunca farklı çevreler tarafından çeşitli tartışmalar yaşanmıştır. Tartışmalar devam ederken 2020 yılında ülkede bir köklü anayasa değişikliği yapılmış ve hükümet sistemini etkileyecek çok sayıda yenilik getirilmiştir. Bu kapsamda ilgili çalışma, hükümet sistemlerini genel olarak incelenmesini ve son dönemde Türkiye ile Rusya’da hükümet sistemleri ile ilgili getirilen yeniliklerin analiz edilmesini ve karşılaştırmasını konu almaktadır. Çalışmanın amacı, sözü edilen hükümet sistemlerinin tarihsel süreçlerini, düşünsel temellerini, özelliklerini tanımlamak ve Türkiye ile Rusya’nın uyguladıkları hükümet sistemlerinin benzer ve farklı yönlerini, avantaj ve dezavantajlarını tespit etmek, ardından yasama, yürütme ve yargı organlarının anayasadaki konumlarını, birbirleri ile olan ilişkilerini ortaya çıkarmak ve tüm bu bilgiler ışığında iki ülkenin hükümet sistemlerini karşılaştırmaktır. Bu bağlamda çalışma konu bakımından ilk kez yapılacağından ilgili literatüre katkı sağlaması açısından önem arz etmektedir. Çalışma genel olarak hükümet sistemlerinin incelenmesi ve Türkiye ile Rusya’nın hükümet sistemlerinin karşılaştırmasının yapılmasını kapsamaktadır.

Bilim Kodu : 111602
Anahtar Kelimeler : Hükümet Sistemleri, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi, Türkiye, Rusya.
Sayfa Adedi : 431
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

POLITICS OF GOVERNMENT SYSTEMS: TURKIYE - RUSSIA COMPARISON

(Ph. D. Thesis)

Shokhrukh ISKANDAROV

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

May 2023

ABSTRACT

Systems of government encompasses the set of rules that determine the formation of main organs of the state such as the executive, legislature and judiciary; they also specify their constitutional positions in their relations with each other, and how the state power will be distributed among them. In terms of defining the systems of government, the position of the main organs of that state in its constitution and the way they are organized as well as their relations with each other are examined. Essentially, governmental systems that are considered democratic and widely used today are presidential, parliamentary and semi-presidential systems or their certain modified derivatives. States may change their system of government when necessary, this would depend on their historical background, socio-cultural structures, internal dynamics and the conditions of development as well as change in their environment. In this context, the development, political instability, non-democratic interventions and coups in Turkey, especially in the last century have brought about the debates on what could be the appropriate system of government for the country. In the end, the parliamentary system applied in the country for nearly a century has been replaced by a presidential system of government. While these events occurs in Turkey, in Russia, which emerged as a sovereign state with the disintegration of the USSR; the discourses such as democratic state, initiative, market economy were influential to the haphazard situation that led to the formation of a kind of system of government. While accepting its new constitution in 1993, Russia preferred the semi-presidential system as the new system of government, and various discussions were experienced by different circles for many years with the implementation of this system. As the debates continue, a fundamental constitutional change was made in the country in 2020, and scores of innovations were introduced that would affect the governmental system. In this context, this study focuses on the general scrutiny of the systems of government, the analysis and comparison of recent innovations in government systems between Turkey and Russia. The aim of the study is to describe the historical processes, intellectual foundations and characteristics of the aforementioned systems of government and to identify the similarities, differences, merits, demerits of different systems of government implemented by the two countries. The research will reveal the positions of the legislative, executive and judicial organs in the constitution and their relations with each other, and compare the government systems of the two countries in the light of all this information. Considering the fact that the study will be conducted for the first time, it pinpoints the importance of literature contribution as the study broadly covers the examination of the systems of government and their comparisons between Turkey and Russia.

Science Code : 111602

Key Words : Government Systems, Separation of Powers Theory, Turkiye, Russia.

Page Number : 431

Supervisor : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

TEŞEKKÜR

Bu tez çalışmasının hazırlanmasının ilk aşamasından son aşamasına kadar, yoğun çalışmalar yürütmesine rağmen her türlü yardımı esirgemeyen, sadece bu çalışma ile sınırlı kalmayıp yürütmüş olduğum diğer çalışmalarda da ciddi emeği olan, değerli danışman hocam Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER’e teşekkürü borç bilirim.

Tez İzleme Komitesi üyeleri olan Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA ve Prof. Dr. Hasan YAYLI hocalarıma yapmış oldukları katkılardan ve harcamış oldukları yoğun emeklerden dolayı şükranlarımı sunarım. Tez jüri üyeliğinde yer alan saygıdeğer hocalarım Doç. Dr. Yusuf PUSTU ve Dr. Öğr. Üyesi İbrahim İRDEM’e ayırdıkları kıymetli vakit ve değerlendirmeleri için müteşekkirim.

Hayatımın başından itibaren günümüze kadar bana gösterdikleri güvenden ve vermiş oldukları maddi ve manevi destekten dolayı, bununla birlikte göstermiş oldukları anlayış ve sabırdan ötürü babama ve anneme sonsuz şükranlarımı sunarım. Bu çalışma sırasında gereken ilgiyi gösteremediğim tüm aile üyelerime ve yakınlarıma saygı, şükran ve sevgilerimi belirtmek isterim. Eğitim hayatımın her bir aşamasında hiç desteğini esirgemeyen kıymetli dayım Doç. Dr. Vahit CELAL’e teşekkürü ayrıca bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLoların LİSTESİ.....	xv
KISALTMALAR	xvi
1. GİRİŞ	1
2. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ	9
2.1. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi.....	9
2.1.1. Tanımı	9
2.1.2. Düşünsel Temelleri	14
2.1.3. Uygulamaya Yansımaları.....	25
2.1.4. Günümüzdeki Durumu.....	26
2.1.5. Yöneltilen Eleştiriler	28
2.2. Hükümet Sistemleri: Kavramsal Çerçeve	30
2.3. Kuvvetler Birliğine Dayanan Hükümet Sistemleri	33
2.3.1. Mutlak Monarşi.....	33
2.3.2. Diktatörlük	34
2.3.3. Meclis Hükümeti Sistemi.....	36
2.4. Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri	39
2.4.1. Başkanlık Sistemi.....	40
2.4.1.1. Tanımı ve tarihsel gelişimi.....	40
2.4.1.2. Temel özellikleri	46
2.4.1.3. Karşılıklı etkileşim mekanizmaları	48

2.4.1.4. Güçlü ve zayıf yanları	51
2.4.2. Parlamenter Sistem.....	55
2.4.2.1. Tanımı ve tarihsel gelişimi.....	55
2.4.2.2. Temel özellikleri	64
2.4.2.3. Karşılıklı etkileşim mekanizmaları	67
2.4.2.4. Güçlü ve zayıf yanları	68
2.4.3. Yarı-Başkanlık Sistemi	71
2.4.3.1. Tanımı ve tarihsel gelişimi.....	71
2.4.3.2. Temel özellikleri	75
2.4.3.3. Karşılıklı etkileşim mekanizmaları	76
2.4.3.4. Güçlü ve zayıf yanları	78
2.5. Hükümet Sistemleri Bağlamında Bazı Ülke Uygulamaları	81
2.5.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanlık Sistemi.....	81
2.5.1.1. ABD'nin siyasal sisteminin temel nitelikleri	85
2.5.1.2. ABD'de yasama organı	87
2.5.1.3. ABD'de yürütme organı.....	92
2.5.1.4. ABD'de yargı organı.....	97
2.5.2. İngiltere'de Parlamenter Sistem	99
2.5.2.1. İngiltere'nin siyasal sisteminin temel nitelikleri	100
2.5.2.2. İngiltere'de yasama organı	102
2.5.2.3. İngiltere'de yürütme organı.....	105
2.5.2.4. İngiltere'de yargı organı.....	107
2.5.3. Fransa'da Yarı-Başkanlık Sistemi.....	108
2.5.3.1. Fransa'nın siyasal sisteminin temel nitelikleri.....	110
2.5.3.2. Fransa'da yasama organı.....	112

2.5.3.3. Fransa’da yürütme organı	117
2.5.3.4. Fransa’da yargı organı.....	125
3. TÜRKİYE CUMHURİYETİ’NİN HÜKÜMET SİSTEMİ	131
3.1. Türkiye’de Hükümet Sistemi Uygulamalarının Tarihsel Geçmişi.....	132
3.1.1. 1876 Kanun-ı Esasi ile Benimsenen Hükümet Sistemi.....	132
3.1.2. 1909’da Kanun-ı Esasi’de Yapılan Değişiklik ve Benimsenen Hükümet Sistemi.....	136
3.1.3. 1921 Anayasasıyla Benimsenen Hükümet Sistemi.....	139
3.1.4. 1924 Anayasasıyla Benimsenen Hükümet Sistemi.....	144
3.1.5. 1961 Anayasasıyla Benimsenen Hükümet Sistemi.....	150
3.2. 1982 Anayasası ve Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	159
3.2.1. 12 Eylül 1980 Darbesi ve Anayasanın Hazırlanmasına Giden Süreç.....	159
3.2.2. 1982 Anayasasının İlk Metniyle Benimsenen Hükümet Sistemi.....	161
3.2.3. 2007’de Yaşanan “367 Krizi” ve Anayasa Değişikliğine Giden Süreç.....	167
3.2.4. 2007 Anayasa Değişikliği ve Benimsenen Hükümet Sisteminin Niteliği	171
3.2.5. 2017 Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş.....	176
3.2.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Tarihsel Perspektiften Bir Bakış.....	179
3.2.7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Sağlayan 2017 Anayasa Değişikliğinin İçeriği.....	191
3.2.8. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Özellikleri.....	197
3.2.9. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Güçlü ve Zayıf Yanları	200
3.3. Yasama Organı (TBMM).....	203
3.3.1. TBMM’nin Yapısı, Üye Sayısı ve Seçimler	203
3.3.2. TBMM Üyelerinin Seçiminde Uygulanan Seçim Sistemi	204

3.3.3. TBMM Üyesi Seçilme Yeterliliği	205
3.3.4. TBMM Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler	207
3.3.5. TBMM Üyelerinin Yasama Bağışıklığı	208
3.3.6. TBMM Üyeliğinin Sona Ermesi	210
3.3.7. TBMM'nin İç Teşkilatlanması ve Çalışma Düzeni	212
3.3.8. TBMM'nin Görev ve Yetkileri	223
3.3.9. TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları.....	224
3.4. Yürütme Organı (Cumhurbaşkanı)	227
3.4.1. Cumhurbaşkanı Adaylığı ve Seçimler	227
3.4.2. Cumhurbaşkanının Göreve Başlaması ve Görev Süresi	229
3.4.3. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri	231
3.4.4. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu	233
3.4.5. Cumhurbaşkanına Vekâlet	234
3.4.6. Cumhurbaşkanına Bağlı Birimler	236
3.4.6.1. Cumhurbaşkanı yardımcılığı	236
3.4.6.2. Bakan ve bakanlıklar	237
3.4.6.3. İdari işler başkanlığı	239
3.4.6.4. Cumhurbaşkanlığı politika kurulları	240
3.4.6.5. Cumhurbaşkanlığı ofisleri	242
3.4.6.6. Devlet Denetleme Kurulu ve diğer bağlı kurumlar	243
3.4.7. Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri	244
3.5. Yargı Organı	249
3.5.1. Yargı Organının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	250
3.5.2. Türkiye'de Yargı Düzeni (Kolları) ve Yüksek Yargı Organları	252
3.5.2.1. Anayasa yargısı ve Anayasa Mahkemesi	252

3.5.2.2. Adli yargı ve Yargıtay	256
3.5.2.3. İdari yargı ve Danıştay	257
3.5.2.4. Uyuşmazlık Mahkemesi.....	258
3.5.3. Hâkimler ve Savcılar Kurulu	259
3.5.4. Kamu Hesapları Yargısı ve Sayıştay.....	261
4. RUSYA FEDERASYONU’NUN HÜKÜMET SİSTEMİ	263
4.1. Rusya’nın Hükümet Sistemi Uygulamalarının Tarihsel Geçmişi.....	263
4.1.1. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Öncesi Dönem.....	263
4.1.2. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Dönemi.....	270
4.1.2.1. SSCB’nin devlet biçimi olarak Sovyet federalizmi	270
4.1.2.2. SSCB’nin siyasal kurumları.....	273
4.1.2.3. SSCB’de hükümet sisteminin işleyişi	280
4.1.2.4. SSCB’nin son dönemlerinde yapılan sistem değişikliği ve dağılması.....	283
4.2. Rusya’nın 1993 Anayasası ve Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi.....	287
4.2.1. 1993 Anayasasının Hazırlanma Süreci ve Kabul Edilmesi.....	288
4.2.2. 1993 Anayasasının Genel Özellikleri ve Kuvvetler Ayrılığı İlkesi	292
4.2.3. Rusya Federasyonu’nun Federal Yapısı.....	295
4.2.4. Rusya’da Başkanlık Kurumunun Oluşturulması.....	297
4.2.5. Rusya’nın Hükümet Sisteminin Tanımlanması ve Genel Özellikleri.....	300
4.3. Yasama Organı (Federal Meclis)	303
4.3.1. Federasyon Konseyi.....	304
4.3.1.1. Yapısı, üye sayısı ve seçimler	304
4.3.1.2. Görev süreleri, seçilme yeterliliği ve dokunulmazlıkları.....	306
4.3.1.3. İç teşkilatlanması ve çalışma düzeni	307

4.3.1.4. Görev ve yetkileri.....	309
4.3.1.5. Bilgi edinme ve denetim yolları.....	311
4.3.1.6. Federasyon konseyi üyeliği ile bağdaşmayan işler.....	312
4.3.2. Devlet Duması.....	313
4.3.2.1. Yapısı, üye sayısı ve seçimler.....	313
4.3.2.2. Görev süreleri, seçilme yeterliliği ve dokunulmazlıkları.....	315
4.3.2.3. Devlet Duması üyeliği ile bağdaşmayan işler.....	316
4.3.2.4. İç teşkilatlanması ve çalışma düzeni.....	316
4.3.2.5. Devlet Duması'nın görev ve yetkileri.....	320
4.3.2.6. Bilgi edinme ve denetim yolları.....	320
4.3.2.7. Devlet Duması'nın feshedilmesi.....	323
4.3.2.8. Kanun yapım süreci.....	324
4.4. Yürütme Organı (Cumhurbaşkanı - Hükümet).....	326
4.4.1. Cumhurbaşkanı.....	327
4.4.1.1. Adaylığı ve seçimler.....	327
4.4.1.2. Göreve başlaması ve görev süresi.....	329
4.4.1.3. Görev ve yetkileri.....	329
4.4.1.4. Sorumluluğu ve görevden alınması.....	332
4.4.1.5. Cumhurbaşkanına bağlı birimler.....	334
4.4.1.6. Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri.....	337
4.4.2. Hükümet (Bakanlar Kurulu).....	339
4.4.2.1. Hükümetin oluşumu, üyelerinin atanması ve atanma yeterliliği.....	340
4.4.2.2. Hükümetin görev ve yetkileri.....	342
4.4.2.3. Hükümetin düzenleyici işlemleri.....	345
4.4.2.4. Hükümetin sorumluluğu ve görevinin sona ermesi.....	346

4.5. Yargı Organı.....	348
4.5.1. Yargı Organının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı.....	349
4.5.2. Bireylerin Temel Yargısal Hakları.....	350
4.5.3. Federal Yüksek Yargı – Anayasa Mahkemesi	351
4.5.4. Federal Yüksek Mahkeme.....	355
4.5.5. Rusya Federasyonu Prokuraturası (Savcılığı).....	359
5. TÜRKİYE CUMHURİYETİ İLE RUSYA FEDERASYONU’NUN HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRMASI.....	363
5.1. Türkiye ile Rusya’nın Hükümet Sistemlerinin Genel Olarak Karşılaştırması	364
5.2. Yasama Organları Bakımından Karşılaştırması.....	366
5.2.1. Yapıları, Üye Sayıları ve Seçim Dönemleri Bakımından Karşılaştırması.....	367
5.2.2. Uygulanan Seçim Sistemleri ve Baraj Bakımından Karşılaştırması...	369
5.2.3. Seçilme Yeterliliği ve Bağdaşmayan İşler Bakımından Karşılaştırması.....	371
5.2.4. Üyelerin Dokunulmazlıkları Bakımından Karşılaştırması.....	373
5.2.5. İç Teşkilatlanmaları, Çalışma Düzenleri ve Feshi Bakımından Karşılaştırması.....	374
5.2.6. Görev ve Yetkileri Bakımından Karşılaştırması	378
5.2.7. Bilgi Edinme ve Denetim Yolları Bakımından Karşılaştırması.....	381
5.3. Yürütme Organları Bakımında Karşılaştırması	384
5.3.1. Cumhurbaşkanı Adaylığı ve Seçimleri Bakımından Karşılaştırması..	385
5.3.2. Cumhurbaşkanıların Göreve Başlamaları ve Görev Süreleri Bakımından Karşılaştırması	387
5.3.3. Cumhurbaşkanıların Görev ve Yetkileri Bakımından Karşılaştırması.....	388
5.3.4. Cumhurbaşkanıların Sorumlulukları ve Görevden Alınmaları Bakımından Karşılaştırması	392

5.3.5. Cumhurbaşkanlarının Teşkilat Yapıları Bakımından Karşılaştırması	394
5.3.6. Cumhurbaşkanlarının Düzenleyici İşlemleri Bakımından Karşılaştırması.....	397
5.4. Yargı Organları Bakımından Karşılaştırması.....	398
5.4.1. Bağımsızlıkları ve Tarafsızlıkları Bakımından Karşılaştırması	399
5.4.2. Anayasa Mahkemelerinin Karşılaştırması	401
5.4.3. Diğer Yüksek Mahkemelerin Karşılaştırması.....	405
6. SONUÇ	407
KAYNAKLAR	417
ÖZGEÇMİŞ	431

TABLÖLARIN LİSTESİ

Tablo	Sayfa
Tablo 5.1. Türkiye ile Rusya'nın Yasama Organlarının Karşılaştırması.....	367
Tablo 5.2. Türkiye ile Rusya'nın Yürütme Organlarının Karşılaştırması	385
Tablo 5.3. Türkiye ile Rusya'nın Yargı Organlarının Karşılaştırması.....	399



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
HSK	Hâkimler ve Savcılar Kurulu
KGB	Devlet Güvenlik Komitesi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MBK	Milli Birlik Komitesi
Md.	Madde
MGK	Milli Güvenlik Konseyi
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
M.Ö.	Milattan Önce
R.F.	Rusya Federasyonu
RSFSC	Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
vb.	ve benzeri
vs.	vesaire

1. GİRİŞ

Birden fazla insanın ve insan ilişkilerinin olduğu her yerde yönetim de mevcuttur. Yönetim, en kısa tanımını ile başkalarını sevk ve idare etme faaliyetlerinin bütünüdür. Bireyler arasındaki siyasal, toplumsal ve ekonomik ilişkileri düzenlemek üzere ortaya çıkan yönetimin geçmişi, insanlık tarihi kadar eskidir. Geçmiş dönemlerde küçük devletler/kabileler halinde yaşamlarını sürdüren toplumlar, zamanla büyüyerek ulus devletlerini oluşturmuşlardır. Ulus devletlerinin ortaya çıkmasıyla devletlerin toplumları yönetmeleri daha da karmaşık bir hale gelmiş ve bu karmaşıklığı ortadan kaldırmak amacıyla da çeşitli yönetim sistemleri ortaya çıkmıştır. Yönetim sistemleri veya diğer bir ifadeyle hükümet sistemleri, dünyanın her noktasında gerek siyaset bilimi alanında, gerek yönetim biliminde uzun zamandan beri tartışılan ve üzerinde çokça çalışılan konulardan biri olagelmıştır.

Hükümet sistemleri en genel tanımlamasıyla, devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin aralarında otoritenin dağılımı ve düzenlenişi bakımından uygulanan kural ve kurumların bütünüdür. Tanımlamadan da anlaşılacağı üzere hükümet sistemleri, devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargının düzenlenişini, birbirleriyle olan ilişkilerini ve aralarındaki güç dağılımını/paylaşımını ifade etmektedir. Bu çerçevede bir devletin hükümet sistemi tanımlanırken sözü edilen temel organların aralarındaki ilişkilere bakılması ve ona göre bir sonuca varılması gerekmektedir. Hükümet sistemleri adlandırılırken özellikle yasama ile yürütme organlarının arasındaki ilişki dikkate alınmaktadır. Yargı organı ise, bu ilişkinin dışında tutulmakta ve yasama ile yürütme organlarından ayrı olması gerektiği genel kabul edilmektedir. Çünkü yargının doğası/mahiyeti gereği doğru karar verebilmesi için diğer organlardan bağımsız ve tarafsız olması gerekmektedir.

Temelde demokratik olarak kabul edilen başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemleri bulunmaktadır¹. Bu sistemler çeşitli türevleri ile birçok ülkede uygulamasını bulmakta ve üçü de kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ise, devlet gücünü tekelleşmesini önlemek ve demokratik hükümet sistemlerini ortaya çıkarmak amacıyla yasama, yürütme ve yargı organları arasında

¹ İsviçre’de uygulanan meclis hükümet sistemi de demokratik bir sistem olarak kabul edilmektedir. İlgili sistem kuvvetler birliğine dayanmasıyla birlikte, yaygın olarak kullanılmamaktadır.

bu gücün paylaşılması gerektiğini öngörmektedir. Günümüzde modern anayasal demokratik devletlerin olmazsa olmaz ilkelerinden biri haline gelen kuvvetler ayrılığı, devlet gücünün tekelleşmesinin önüne geçerek meydana gelebilecek olumsuzlukları da ortadan kaldırmaya bir araç olarak kullanılmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı erklerini ilk kez sistematik ayrımını yapan Montesquieu, bu üç kuvvetin ayrı ayrı olmayıp tek bir elde toplanmasının, insan hak ve özgürlüklerini yok edeceğini ileri sürmektedir. Dolayısı ile düşünür, yasamanın yasa yapması gerektiğini, yürütmenin bu yasaları uygulaması gerektiğini ve yargının da bu yasalara uymayanların cezalandırması gerektiğini savunmuştur.

Hükümet sistemleri tanımlanırken, kuvvetlerin sert ve yumuşak ayrılığına bakılmaktadır. Kuvvetler arasındaki ayrımın sert olduğu durumlarda söz konusu sistem başkanlık iken, bu ayrımın yumuşak olduğu durumda ise, ilgili sistem parlamenter hükümet sistemidir. Ayrıca daha sonraki süreçte ortaya çıkan ve başkanlık ile parlamenter sistemin ortak özelliklerini barındıran sistem de yarı-başkanlık sistemidir. Bu sistem hem başkanlık hem de parlamenter sistemin özelliklerini bir arada barındırdığından ilgili sistemde ne sert bir ayrım ne de yumuşak bir ayrım söz konusudur. Zira yarı-başkanlık sistemi karma bir sistem olarak da adlandırılmaktadır.

Başkanlık sistemi, Amerika Birleşik Devletleri ile özdeşleşen bir sistemdir. Bu sistemde yasama ile yürütme erkleri parlamenter ve yarı-başkanlık sistemine nazaran mutlak bir şekilde birbirinden ayrılmaktadır. Yasama ile yürütmenin oluşumu ve varlıklarının devamı bakımından da bağımsızlıkları söz konusudur. Yani her iki organ göreve ayrı ayrı seçimle gelmekte ve seçildikten sonra da birbirinin görevine bazı istisnalar (impeachment gibi) hariç son verememektedir. Bu yüzden de getirilen kurallar dışında yasama erki yürütmenin, yürütme erki de yasamanın işine karışmamaktadır. Ayrıca başkanlık sisteminde yürütme ortanı tek kanattan oluşmaktadır.

Parlamenter sistem ise, İngiltere ile özdeşleşen bir sistemdir. Bu sistemde yasma ile yürütme organları arasındaki ayrım yumuşak bir ayrımdır. Yani yürütme, yasamanın içinden çıkmakta ve ona karşı sorumlu olmaktadır. Parlamenter sistemde yürütme çift kanttan oluşmakta ve sembolik yetkilerle donatılan devlet başkanı ile gerçek güç sahibi olan bakanlar kurulu arasında paylaşılmaktadır. Bu sistemde devlet başkanının

meclise karşı sorumluluğu bulunmazken, başbakan ve bakanların meclise karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Bununla birlikte ilgili sistemde yasama ile yürütme birbirinin hukuki varlığına son verebilmektedir.

Karma model olarak da adlandırılan yarı-başkanlık hükümet sistemi ise, Fransa yönetim sistemiyle özdeşleşmiştir. Her ne kadar günümüzde yarı-başkanlık hükümet sistemi Fransa ile özdeşleşse de ilk örneklerine II. Dünya Savası öncesi Finlandiya, Avusturya ve İrlanda anayasalarında rastlamaktadır. Doktrinde yarı-başkanlık sistemi tanımlanırken yazardan yazara farklı noktalara değinildiği görülmektedir. Ancak yarı-başkanlık sisteminin en genel tanımlaması, başkanlık sistemi ile parlamenter sisteminin bazı özelliklerini birlikte taşıyan, devlet başkanının doğrudan veya dolaylı olarak belli bir süre için halk tarafından seçilen demokratik bir hükümet sistemidir. Yarı-başkanlık hükümet sisteminde yürütme iki kanatlıdır. Ancak parlamenter sistemin aksine devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir. Bunun yanı sıra yarı-başkanlık hükümet sisteminde devlet başkanı güçlü yetkilere sahiptir ve başbakan ile bakanlar parlamentoya karşı sorumludur. Bu sistemde yasama ile yürütme birbirinin hukuki varlığına son verebilmektedir. Yarı-başkanlık sisteminin, başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinin bazı özelliklerini bir arada taşıması dolayısı ile dünyanın pek çok ülkesinde sıkça uygulandığı görülmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki, kuvvetler ayrılığına dayanan ve demokratik olarak kabul edilen bu üç tür hükümet sistemi, bazı devletlerde saf hali ile uygulanırken, diğer bazılarında ise, ülkelerin toplumsal, siyasal ve diğer özelliklerine göre değişiklikler getirilerek çeşitli türevleriyle karşımıza çıkabilmektedir.

Ülkeler uyguladıkları hükümet sistemlerini kendi iç dinamikleri ile çevrede yaşanan gelişim ve değişim şartlarına ayak uydurabilmek adına farklı bir hükümet sistemine geçiş yapabilmektedirler. Bu geçişler bazen küçük anayasal veya yasal düzenlemelerle yapılabilirken, bunların yetersiz kalması durumunda sistemlerinde köklü değişikliklere gidebilmektedirler. Türkiye’de de özellikle XX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlayan siyasal ve ekonomik istikrarsızlıklar, bununla birlikte demokrasi dışı müdahaleler, terör olayları, darbeler hükümet sistemi tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Tartışmalar uzun yıllar boyunca devam ederken anayasanın bazı maddelerinde değişikliklere gidilmiş, fakat bu girişimler yeterli olmamıştır. 2017 yılına gelindiğinde ise, Türkiye’de köklü bir anayasa değişikliği yapılmış ve o

güne kadar uygulanan parlamenter sistemin yerini, başkanlık (cumhurbaşkanlığı) hükümet sistemi almıştır. Bu değişiklik ile eski sistemin tersine iki başlı yürütme teke indirilmiş ve önemli yetkilerle donatılan cumhurbaşkanı yürütmeden sorumlu tek merci haline gelmiştir.

Bir tarafta Türkiye’de yukarıda ifade edilen değişiklikler yaşanırken diğer taraftan Sovyetler Birliğinin dağılması ile birlikte küresel sürece uyum sağlamak isteyen Rusya, demokrasi söylemi ve piyasa ekonomisi yaklaşımına önem vermeye çalışmıştır. Bu durum ister istemez hükümet sistemini de etkilemiştir. 1993 yılında Rusya’da yeni bir anayasa yapılırken hükümet sistemi olarak yarı-başkanlık sistemi tercih edilmiştir. Anayasanın kabulü ve uygulamaya konulmasıyla farklı çevrelerde yönetim yapısıyla ve kuvvetlerin ayrılığıyla ilgili tartışmalar yaşanmıştır. Bu tartışmalar Türkiye’de olduğu gibi Rusya’da da uzun yıllar boyunca devam etmiştir. Tartışmalar devam ederken 2020 yılında gerçekleşen referandumla ülke anayasasında köklü değişiklikler yapılmıştır. Kabul edilen anayasa değişikliği ile devlet başkanının konumu güçlendirilmiş, parlamentonun yetkileri yeniden düzenlenmiş, hükümet üyeleri ile diğer devlet organlarının statülerinde çok yönlü değişikliklere gidilmiştir.

Bu bağlamda ilgili tez çalışmasının *konusu*; ayrıntılı olarak hükümet sistemleri politikalarının araştırılması ve Türkiye Cumhuriyeti ile Rusya Federasyonu’nun anayasalarına getirmiş oldukları yenilikler kapsamında hükümet sistemlerinin incelenmesi ve karşılaştırılmasıdır.

Bu çalışmanın *amacı*; hükümet sistemlerinin tarihsel süreçlerini, düşünsel temellerini ve özelliklerini tanımlamak, sonrasında Türkiye Cumhuriyeti ile Rusya Federasyonu’nun hükümet sistemlerine tarihsel perspektiften bakmak, benzer ve farklı yönlerini, güçlü ve zayıf yanlarını tespit etmek, ilgili hükümet sistemlerini ortaya çıkmasında yaşanan tartışmaları, yasama, yürütme ve yargı organlarının özelliklerini analiz etmek ve tüm bu bilgiler ışığında iki ülkenin hükümet sistemlerini karşılaştırmaktır.

Bu çalışmanın *önemi*; konu ile ilgili literatüre bakıldığında iki ülkenin hükümet sistemleri tek bir çalışmada ele alınmamış ve karşılaştırılmamıştır. Dolayısı ile literatürde bir boşluk bulunmakta ve bu boşluğu az da olsa giderilmesi önem arz etmektedir. Zira Türkiye’nin yeni hükümet sistemi ile ilgili çalışmalar her ne kadar

yapılmış olsa da yeterli düzeyde değildir. Aynı şekilde Rusya'nın hükümet sistemi ile ilgili literatürde çok az sayıda bilimsel çalışma bulunmakta ve bu çalışmalar ilgili konunun tam anlaşılması için yeterli olmamaktadır. Bu bağlamda ilgili çalışmada her iki ülkenin hükümet sistemlerinin ayrıntılı bir şekilde ele alınması ve tek çalışma halinde karşılaştırmasının yapılması hem Türkiye açısından hem de Rusya açısından hükümet sistemlerinin anlaşılması ve alana yeni bir bilimsel çalışmanın kazandırılması çalışmanın önemini göstermektedir.

Bu çalışmanın *kapsam ve sınırlılıkları*; hükümet sistemlerinin genel olarak incelenmesi ve Türkiye ile Rusya'nın hükümet sistemleri politişini karşılaştırmasıdır. Bu bağlamda çalışma kapsamında, kısaca kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri ele alındıktan sonra, ayrıntılı olarak kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinin tarihsel gelişim süreçleri, tanımları, özellikleri, dayandığı teoriler, güçlü ve zayıf yanları ile bazı seçilmiş ülke örnekleri ele alınmıştır. Ardından Türkiye ile Rusya'nın bugüne kadar hangi yönetim süreçlerinden geçtiğı, hangi hükümet sistemlerini uyguladığı ve uygulama şekilleri incelenmiştir. Bu bulgular ışığında sözü edilen iki ülkenin hükümet sistemlerinin bugünkü durumunun tespiti yapılarak, ne gibi yeniliklerin getirildiğı analiz edilmiştir. Daha sonraki aşamada ise, iki ülkenin hükümet sistemlerinin benzer ve farklı yönleri, güçlü ve zayıf yanları, yasama, yürütme ve yargı organlarının özellikleri incelenerek karşılaştırması yapılmıştır.

Bu tez çalışmasında nitel *araştırma yöntemleri* kullanılarak geniş bir literatür taraması yapılmıştır. Bu kapsamda konu ile ilgili olan kitaplar, makaleler, tezler, arşiv belgeleri ve diğer süreli ve süresiz yayınlar taranmış, ardından ilgili mevzuatlara ve kurumların internet adreslerinde yayımladıkları belgelere başvurulmuştur. Bununla birlikte konumuz, Türkiye'nin hükümet sisteminin yanı sıra Rusya'nın hükümet sistemini de kapsadığından, Rusya'da yayımlanan Rusça kitaplara, makalelere, mevzuatlara ve diğer bilimsel çalışmalara başvurulmuştur. Tüm bu kaynakların toplanmasının ardından veriler detaylı ve sistematik bir şekilde incelenmiş ve Rusça kaynakların tercümeleri yapılarak ilgili araştırmaya temel oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu kaynaklardan elde edilen verilerin işlenmesinde içerik analizinden yararlanılmıştır. Çalışmanın zenginliğinin sağlanması ve konuya ilişkin farklı bakış açılarının da değerlendirilmesi adına, sadece Türkçe ve Rusça kaynaklara değil aynı zamanda diğer yabancı kaynaklara da başvurulmuştur.

Bu tez çalışmada şu ana sorular cevaplanmaya çalışılmıştır:

- Hükümet sistemleri nelerdir ve aralarında nasıl farklılıklar bulunmaktadır?
- Hükümet sistemleri hangi teorilere dayanmakta ve düşünsel arka planında kimlere bulunmaktadır?
- Hükümet sistemleri, ülkelerin siyasal istikrar, karar alma, verimlilik, etkinlik gibi hususlarını nasıl etkilemektedir?
- Türkiye, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini benimsemeden önce hangi hükümet sistemleri ile yönetilmiştir? Bu sisteme neden geçme ihtiyacı duymuştur?
- Türkiye'nin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özellikleri, vaatleri ve başkanlık sisteminden ayıran temel farklılıkları nelerdir? Bu sistem Türkiye'nin siyasal istikrarını, karar alma sürecini nasıl etkilemektedir?
- Rusya, tarihsel süreçte hangi hükümet sistemleri ile yönetilmiştir? 2020 yılında anayasa değişikliği sonucunda hükümet sistemine ne gibi yenilikler getirmiştir?
- Rusya'da uygulanan hükümet sisteminin özellikleri, avantajlı ve dezavantajlı yönleri, yasama, yürütme ve yargı organlarının ilişkileri nelerdir? Bu sistem ülkedeki istikrarı, hızlı karar alma mekanizmalarını nasıl etkilemektedir?

Söz konusunu bu kapsamda ilgili tez çalışması, toplam altı bölümden oluşmaktadır. Giriş'i oluşturan *birinci bölümde*, yönetim ve hükümet sistemi ile ilgili genel bilgilere yer verilmiş, tanımları yapılmış ve demokratik olarak kabul edilen hükümet sistemlerinden kısaca bahsedilmiştir. Ardından çalışmanın konusu, amacı, önemi, kapsam ve sınırlılıklar ile cevabı aranan sorular açıklanmıştır.

Çalışmanın *ikinci bölümünde*, kuvvetler ayrığı teorisi ile hükümet sistemleri ele alınmıştır. Bu bağlamda ilgili teorinin tanımı, düşünsel temelleri (öncü isimleri), uygulamaya yansımaları, günümüzdeki durumu ve yöneltilen eleştiriler açıklanmıştır. Ardından kuvvetlerin birliğine ve ayrılığına dayanan hükümet sistemlerine yer verilmiş ve özellikle günümüzde yaygın olarak kullanılan ve demokratik olarak kabul edilen başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemleri ayrıntılı olarak incelenmiştir. Ayrıca bu bölümde, sözü edilen hükümet sistemleri ile özdeşleşen ülke örneklerine yer verilmiştir.

Çalışmanın *üçüncü bölümünde*, Türkiye Cumhuriyeti'nin hükümet sistemi ele alınmıştır. Bu bağlamda, tarihsel süreç içinde ülkenin uygulamış olduğu hükümet sistemleri incelenmiş ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kabul edilme sürecinde anayasada yapılan değişiklikler, yaşanan tartışmalar, sistemin özellikleri, avantaj ve dezavantajları, getirilen öneriler, yöneltelen eleştiriler incelenmiştir. Ardından getirilen yeni sistem çerçevesinde yasama, yürütme ve yargının özelliklerine, işleyişine ve bu organların birbirleri ile olan ilişkilerine yer verilmiştir.

Çalışmanın *dördüncü bölümünde*, Rusya Federasyonu'nun hükümet sistemi ele alınmıştır. Bu bölümde Rusya'nın geçmişten günümüze kadar uygulamış olduğu hükümet sistemleri incelenmiş ve günümüzde uygulanan sistemin ülkeye hangi süreçlerden geçerek geldiği kaleme alınmıştır. Bununla birlikte, ülkenin federal yapısına, başkanlık kurumunun oluşturulmasına, anayasasının genel özelliklerine, günümüzde ülkede uygulanmakta olan hükümet sisteminin tanımına, özelliklerine, fren ve denge mekanizmalarına yer verilmiştir. Ayrıca yasama, yürütme ve yargı organlarının genel özellikleri, işleyişi ve birbirleri olan ilişkileri incelenmiştir.

Çalışmanın *beşinci bölümünde* Türkiye Cumhuriyeti ile Rusya Federasyonu'nun hükümet sistemlerinin karşılaştırmasına yer verilmiştir. Bu bölümde iki ülkenin hükümet sistemlerinin genel olarak işleyişi, benzer ve farklı yönleri ile seçim sistemleri ve diğer özellikleri karşılaştırılmıştır. Ardından yasama, yürütme ve yargı organları birlikte ele alınmış ve bu organların yapısı, göreve gelişi, yetkileri, birbirleriyle olan ilişkileri, fesih mekanizmaları ile diğer hususlarının karşılaştırması yapılmıştır. Çalışmanın *altıncı bölümünde* ise sonuç kısmına yer verilerek, çalışma ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmış ve öneriler ile ulaşılan sonuçlara yer verilmiştir.



2. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ VE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Çalışmanın bu bölümünde kuvvetler ayrılığı teorisi incelenecek olup, tanımı, düşünsel temelleri, uygulamaya yansımaları, günümüzdeki durumu ve teoriye yöneltile eleştiriler ele alınacaktır. Ardından ise, kuvvetlerin birliğine ve kuvvetlerin ayrılığına dayanan hükümet sistemleri incelenecektir. Bu bağlamda kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemlerine kısaca ele alınarak, kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinin türleri, özellikleri, ortaya çıkışında etmenler ve dünyada uygulamasını bulduğu bazı ülke örnekleri incelenecektir.

2.1. Kuvvetler Ayrılığı Teorisi

Kuvvetler ayrılığı teorisi, devlet yetkilerinin çeşitli organlara bölünmesi suretiyle bir organın diğer organı denetlemesi ve sınırlandırması düşüncesine dayanmaktadır. Diğer bir deyişle, devlet organlarının yapılanmasında, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrı ellerde bulunmasını ifade etmektedir. Devlet baskısını önlemek için kuvvetlerin ayrılması gerektiği düşüncesi ilk çağdan itibaren tartışılan bir konu olagelmıştır. Bu düşünce eski çağda Yunan filozof Aristoteles tarafından savunulmuşken, daha sonraki çağlarda John Locke ve Montesquieu gibi ünlü düşünürler tarafından ele alınmıştır (Özer, 2010:131). Kuvvetler ayrılığı teorisinin ortaya çıkışında baskıcı yönetimlere karşı insanların temel hak ve hürriyetlerini güvence altına almak ve devlet-birey arasında ortaya çıkabilecek suiistimalleri ortadan kaldırmak amacı yatmaktadır. Bununla birlikte kuvvetler ayrılığı teorisi demokratik hükümet sistemlerinin tasnif edilmesinde önemli bir ilke olarak ortaya çıkmaktadır. Baskıcı rejimlerin karşısında demokratik bir yönetim oluşturulmasına yönelik olarak ortaya çıkan ilgili teori her dönem farklı çevreler tarafından tartışılmış ve güncelliğini korumuştur.

2.1.1. Tanımı

Devlet, “belirli bir toprak parçası üzerinde egemen olan, belirli bir insan topluluğunun oluşturduğu bir varlıktır” (Gözler, 2007:4). Devlet dediğimiz yapı, örgütlenmiş bir toplumdur. Bu örgütlenmenin getirmiş olduğu bir düzen vardır. Buna anayasal düzen denilmektedir. Anayasal düzen ise, devletin oluşturduğu organların yetkilerini, görev ve faaliyet alanlarını, bireylere tanınan hak ve özgürlükleri

belirlenmektedir (Gözübüyük, 2007:12). Demokratik anayasal devletin, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel fonksiyonu ve bu fonksiyonları yerine getiren üç temel organı bulunmaktadır. Devletin bu temel organlarının kuruluş, görev ve karşılıklı ilişkileri bize hükümet sistemlerini göstermektedir (Karatepe, 2018:114). Hükümet sistemleri kendi içinde “kuvvetlerin birliğine” ve “kuvvetlerin ayrılığına” göre iki ana düşünce çerçevesinde tasnif edilmektedir. Günümüzde var olan hemen hemen bütün demokratik devletlerin hükümet sistemleri kuvvetler ayrılığına göre yapılandırılmakta ve demokratik anayasal devletlerin vazgeçilemez bir ilkesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, en genel tanımı ile devlet gücünün temel organlar olan yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında bölünmesi suretiyle birbirlerini sınırlandırmaları, dengelemeleri ve denetlemeleridir. Bir başka tanıma göre ise, “devletin üç temel organı olan yasama, yürütme ve yargının görev, yetki ve sorumluluk alanlarının anayasal bir çerçevede net olarak tanımlanması ve birbirlerinden ayrıştırılmasıdır” (Akçalı, 2016:66). Yine kuvvetler ayrılığı teorisinin, “devlet iktidarının çeşitli fonksiyonlarının, aralarında bir işbirliği mevcut bulunan değişik organlarca yerine getirilmesi” şeklinde tanımlaması bulunmaktadır (Özbudun, 2008:183).

Görüldüğü gibi kuvvetler ayrılığı teorisi, devlet gücünün yasama, yürütme ve yargı organları arasında paylaşılmasını ve birbirlerinden bağımsız bir şekilde işlevlerinin sürdürülmesi gerektiğini öngörmektedir. Bu çerçevede, tanımlamalardan yola çıkarak, devletin temel organları olan yasamanın görevinin kanunlar yapmak olduğu; yürütmenin bu kanunları uygulamak olduğu; yargının da görevinin uygulanan bu kanunlara uymayanların denetimini yaparak, gerekli olması halinde de bağlayıcı kararlar almak olduğu şeklinde ifade edilebilir.

Gözler’e göre kuvvetler ayrılığı teorisi, “devlet iktidarını sınırlandırarak vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini korumak amacıyla, devlet iktidarını yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe bölüp, bunlardan her birinin birbirinden bağımsız olan üç ayrı organa verilmesi gerektiğini savunan” bir teoridir (2011:218). Kuvvetler ayrılığının temelinde, devlet gücünün farklı organlar tarafından kullanılması düşüncesi yatmaktadır. Devletin sahip olduğu kuvvetlerin farklı organlar tarafından kullanılması, bu gücün tekelleşmesini önlemekte ve kuvvetleri sınırlandırarak

dengelenmesini sağlamaktadır. Zira teorinin ortaya çıkışında sorumsuz olarak devlet kuvvetini tekeline bulunduran kralların iktidarlarının sınırlandırılması ve istibdat rejimlerinin ortadan kaldırılması amacı yatmaktadır. Aynı zamanda devlet kudretinin farklı organlar tarafından kullanılması, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin de güvence altına alınması amacına hizmet etmektedir. Bu bağlamda kuvvetler ayrılığı teorisinin demokratik yönetimin oluşmasında, iktidarda keyfiliğin önlenmesinde ve adil bir yönetim anlayışının kurulması ile insan hak ve özgürlüklerinin korunmasında önemli rolünün olduğu ifade edilebilir. Bu rolünden ötürü de bu ilkenin günümüzde anayasal demokratik devletlerin vazgeçilmez bir şartı olduğu pek çok çevre tarafından kabul edilmektedir.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, devlet baskısından korunmak amacıyla eski çağlardan beri var olan ve savunulan bir görüştür. Bu düşünce eski çağlarda Aristoteles tarafından dile getirilerek, en ılımlı hükümet sisteminin, devlet kuvvetlerinin ayrı erklerle verilmesiyle gerçekleşeceğini ileri sürmüştür. Ancak daha sonraki süreçlerde bu düşünce önemini korusa da üzerinde ayrıntılı çalışmalar yürüten pek kimse olmamıştır (Özer, 2010:131). Modern çağa gelindiğinde ise John Locke ve Charles Louis Montesquieu gibi düşünürler tarafından devlet kudretinin kullanımlarının suiistimallerini engellemek ve keyfiliği ortadan kaldırmak üzere, devletin içindeki mevcut kuvvetlerini birbirlerinden ayrılmasını sağlamak amacıyla ortaya çıkarılmıştır. Modern anlamıyla özellikle XVII. ve XVIII. yüzyıllarda ortaya çıkan bu teori, birçok pozitif hukuk metinlerinde de yer almış ve insanların temel hürriyetlerinin teminatı olarak görülmüştür (Küçük, 2013:39). Buna bir örnek getirecek olursak, 1789 Fransız İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi'nin 16. maddesinde: “Hakların güvence altına alınmadığı, kuvvetler ayrılığının yapılmadığı bir toplumda asla anayasa yoktur” ifadesiyle kuvvetler ayrılığı ilkesinin önemine vurgu yapılmaktadır.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, tanımlamalarda da ifade edildiği gibi, devlet kudretini farklı erkler arasında paylaştırarak dengelemeye çalışmaktadır. Bu da bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin daha iyi korunmasına ve demokratik bir devlet yapılanmasına yardımcı olmaktadır. Teori, bir yandan bu yönüyle kullanılırken, diğer taraftan kuvvetler arasındaki ilişkilere göre devletlerin hükümet sistemlerini belirlemek amacıyla da kullanılmaktadır. Hükümet sistemlerinin belirlenmesinde

özellikle yasama ile yürütme organları arasındaki ilişkiler dikkate alınmaktadır. Yargı organı ise, demokratik ülkelerin tamamında bağımsız ve tarafsız olması gerektiği ilke olarak kabul edilmektedir (Karakul, 2015:65). Yasama ile yürütme kuvvetlerinin birbirleri ile olan ilişkilerine baktığımız zaman genel olarak hükümet sistemlerinin iki tasnifi karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; “kuvvetlerin ayrılığına dayalı hükümet sistemleri” ve “kuvvetlerin birliğine dayalı hükümet sistemleri”dir. Bu durumda yasama ile yürütme kuvvetleri farklı organlara verilmiş ise kuvvetler ayrılığı söz konusu iken, bu iki kuvvetin aynı organda toplanmasında kuvvetler birliği söz konusu olmaktadır. Kuvvetlerin ayrılığına dayalı hükümet sistemleri kendi içinde sert ve yumuşak olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sert bir biçimde ayrılan hükümet sistemine “başkanlık” sistemi denilirken, yumuşak ya da dengeli bir şekilde ayrılan hükümet sistemine de “parlamentar” sistem denilmektedir. Ayrıca kuvvetler ayrılığına dayanan ve ifade edilen bu iki sistemin karması şeklinde karşımıza çıkan “yarı-başkanlık” hükümet sistemi de aynı sınıflandırma içerisinde yer almaktadır. Kuvvetlerin birliğine dayanan hükümet sistemlerinde ise, iki farklı durum ortaya çıkmaktadır. Bunlar yasama ile yürütmenin, yürütme organında birleşmesi, uygulamada “mutlak monarşi” ve “diktatörlük” şeklinde ortaya çıkmakta veya yasama ile yürütmenin, yasama organında birleşmesi, bu da uygulamada “meclis hükümeti sistemi” şeklinde ifade edilmektedir.

Görüldüğü gibi demokratik hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında kuvvetler ayrılığı teorisinin önemli yeri bulunmaktadır. Demokratik ve insan haklarına saygılı bir devlet/yönetim oluşturulmasına yönelik ortaya çıkan bu teori, devlet kuvvetinin kötüye kullanılmasını önlemek için bir kuvvetin karşısına başka bir kuvvet çıkarmaktadır. Gözler’in belirttiği gibi, “nasıl bir nokta, üç ayrı yönden birbirine eşit kuvvetlerle çekilince sabit kalırsa, devlet de üç ayrı kuvvet tarafından çekilirse sabit kalır” (2011:218). Bu yönüyle kuvvetler ayrılığı teorisi devlet kudretini farklı erklerle çekerek devletlerde diktatörlük veya despotik yönetimin oluşmasına karşı korumaktadır. Bu çerçevede teori, güç paylaşımı, sınırlandırma, denetim ve dengeleme mekanizmleri ve kavramlarıyla demokratik anayasal devletlerin oluşmasında temel şart niteliği taşımaktadır.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, ortaya çıktığı dönemden günümüze kadar gelişen ve değişen toplumun haklı taleplerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Aslında

teorinin arka planında yıllardır devam eden ve birçok pratikle farklılaşan devlet uygulamaları, bu uygulamalar arasındaki çelişkiler ve bu çelişkilerin yansımaları bulunmaktadır. Dolayısı ile teorinin yapısı ve kapsamı, tarihi birtakım özellikler de barındırmaktadır. Kuvvetler ayrılığı teorisinin yönetim alanında köklü bir kural niteliğinde olması ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerine saygıyla yaklaşması onu demokratik sistemlerle uyumunu sağlamıştır. Teorinin önemli özelliklerinden bir diğeri de dengeli ve uyumlu bir sistem yaratmak suretiyle toplumsal öncülükleri ortaya çıkarması ve özgürlük yanlısı mekanizmalara daha fazla alan bırakmasıdır. Bu kapsamda kuvvetler ayrılığı, çoğulcu demokratik sistemlerin olmazsa olmaz temel ilkelerinden birisi olarak kabul edilmektedir (Atalan, 2019:15-16).

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin diğere bazı ilkelerle bağlantısı bulunmaktadır. Bu ilke ile hukuk devleti ilkesi arasında sıkı bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Hukuk devleti ilkesi, bir ülkenin tüm unsurlarıyla birlikte hukuka bağlılığını ve yapılan bütün işlem ve eylemlerinin hukuk tarafından düzenlenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Bu bağlamda kuvvetler ayrılığı ilkesi nasıl ki temel hak ve özgürlükleri korumaya yönelik bir ilke olarak karşımıza çıkıyor ise, aynı şekilde hukuk devleti ilkesi de bir devlette yapılan tüm faaliyetlerin hukuk çerçevesinde yürütülmesini öngörmektedir. Yine kuvvetler ayrılığı ilkesi ile demokratik anayasaların yapılmasında da yakından bir ilişki bulunmaktadır. Çünkü prensip olarak anayasaların demokratik temellerden beslenmeleri sebebiyle, kuvvetler ayrılığının bulunmadığı bir anayasada demokrasiden söz etmek mümkün olmamaktadır (Atalan, 2019:16-17). Bu yüzden demokratik anayasaların olmazsa olmaz kurallarından biri niteliğinde olan bu ilke, demokratik yönetim şekillenmesinde belirleyici öneme sahip olmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalardan yola çıkarak, kuvvetler ayrılığı teorisini, devletin temel unsurları olan yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşumlarını, görevlerini ve karşılıklı ilişkilerini düzenleyen ve bu bağlamında sözü edilen organların güçlerini sınırlayarak dengeleyen bir teoridir. Bu görevlerinin yanı sıra teori, devletlerin hükümet sistemlerini sınıflandırılmasında ve demokratik anayasaların oluşturulmasında da temel ilke olarak kabul edilmektedir. Kuvvetler ayrılığı teorisine, ortaya çıktığı andan itibaren günümüze kadar her dönemde önemle yaklaşmış ve demokratik devletlerin oluşturulmasında temel prensiplerden biri olarak kabul edilmiştir.

2.1.2. Düşünsel Temelleri

Devlet kudretini sınırlandırmak ve dengelemek üzere ortaya çıkan kuvvetler ayrılığı teorisi, bu gücü yasama, yürütme ve yargı organları arasında paylaşılması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Devlet kuvvetinin farklı organlar tarafından kullanılması gerektiğini savunan düşünürler de siyasal otoritenin baskısının ancak bu sayede önlenebileceğini ileri sürmüşlerdir. Bunun için kuvvetlerin tek elde toplanmaması gerektiği fikrini benimsemişlerdir. Devletin fonksiyonlarının farklı organlar tarafından yerine getirilmesi ile adaletin daha iyi sağlanacağını, çoğulculuğun ortaya çıkacağını ve çok yönlü, çeşitli fikirlerin oluşması sonucunda da toplumlar için en ideal yönetimin gelişeceğini iddia etmişlerdir (Atalan, 2019:19). Kuvvetler ayrılığı teorisi her ne kadar modern devletlerin bir uygulaması gibi görünse de, aslında devlet otoritesinin sınırlandırılması düşüncesi eski çağlardan günümüze değin siyaset ve yönetim felsefesinin önemli bir akıl yürütme alanı olagelmıştır (Çınar, 2019:91). Bu kapsamda teorinin düşünsel temeli Aristoteles’e kadar dayandırılmaktadır. Aristoteles, devlet gücünün üçe ayrılması gerektiğini ve her bir gücün farklı organlar tarafından yürütülmesi gerektiğini savunan ilk düşünür olmuştur. Kuvvetler ayrılığı teorisini günümüzde yüklenen anlamıyla kuramsal temeller üzerine oturtan düşünürler ise. XVII. yüzyılda John Locke ve XVIII. yüzyılda da Charles Louis Montesquieu olmuştur (Gözübüyük, 2007:78).

Aristoteles: Antik çağ Yunan filozofu olan Aristoteles (M.Ö. 384-322) “Politika” adlı eserinde devlet sistemi üzerine geliştirdiği görüşlerini ortaya koymaktadır. Aristoteles, bir yapılanmanın anlaşılması için onun her bir parçasının ayrı ayrı ele alıp incelenmesi gerektiğini öne sürerek, en iyi hükümet sistemini ararken devletin fonksiyon ve faaliyetlerinin ayrı ayrı ele alınması gerektiğini ileri sürmüştür (Çınar, 2019:92). Aristoteles devletin yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının ayrı ayrı organlar tarafından yerine getirildiği bir sistemin, en iyi hükümet sistemi olduğunu da ifade etmiştir. Düşünöre göre, bu üç organ arasındaki ilişki iyi bir şekilde düzenlendiği zaman devlet kavramından söz edilebilirdi (Atalan, 2019:20). Aristoteles eserinde yasama, yürütme ve yargı organlarını üç farklı faaliyet sahasına ayırmakta ve bunları kitabında şu şekilde dile getirmektedir:

Bütün anayasalarda üç öge vardır ve ciddi bir yasa koyucunun, bunların her biri için en iyi düzenlemeyi araması gerekir. Bu birincisi, topluca görüşüp düşünmedir “meşveret”, yani ulus çapında önem taşıyan her şeyin tartışılması;

ikincisi, yürütmedir, yani bütün görev ve yetkiler karmaşası, bunların sayıları ve nitelikleri, yetkilerinin sınırları ve seçilme yöntemleri; üçüncüsü, yargı düzenidir (2016:161).

Bu organların ilki olan meşveret (yasama), karar verme fonksiyonunu yerine getirmektedir. Hak ve yetkileri çok geniş ve kapsamlı olan organdır. Bu organın görevleri arasında, savaşa ve barışa karar vermek; devletlerarası anlaşmaları onaylamak veya feshetmek; kanun yapmak ya da yürürlükteki kanunları kaldırmak; ölüm, sürgün, müsadere ve benzeri cezaları kesmek; finansal kaynakları ve memurların eylem ve işlemlerini denetlemek gibi görevleri bulunmaktadır. Yürütme ise, belirli konularda kamu gücünü ortaya koyan, uygulayan, emir ve talimat veren bir organdır. Bu organın fonksiyonlarının kapsamlı ve çeşitli olması dolayısı ile her bir görev/alan için ayrı bir büronun kurulması gerektiğini ifade etmektedir. Bu bürolar, devletin askeri, mali, ticari işlerini yürütürler, adalet mekanizmalarını ayarlarlar, şehrin altyapısını yaparlar, alınan kararları uygularlar ve cezaevlerini korurlar. Aristoteles devletin bu işlevlerinin tümüne, “makam ve memuriyet kudreti” demektedir. Aristoteles’in son olarak ele aldığı organ ise yargıdır. Bu organ devletin yargılama fonksiyonunu yerine getirmektedir. Haklı hakkını bulmadıkça, halk tatmin olmadıkça devletlerin karışıklıklardan kurtulamayacaklarını ifade eden Aristoteles, anlaşmazlıkların çözümünün halk tarafından yapılması gerektiğini belirtmektedir. Ancak özellikle halk arasından kimlerin seçilmesi gerektiğini belirtmeyen düşünür, bunu kura veya seçim yoluyla yapılabileceğini dile getirmektedir (Akyılmaz, 1995:46-47).

Görüldüğü gibi Aristoteles devlet yapılanmasını incelerken devletin üç farklı organ çerçevesinde işlevini ifa etmesi gerektiğini ifade etmektedir. Nitekim onun ortaya koyduğu devlet yapılanmasıyla kuvvetler ayrılığı teorisinin ortaya koyduğu yapılanma benzerlik göstermektedir. Zaten bu yüzden de kuvvetler ayrılığı teorisinin düşünsel temelleri incelenirken Aristoteles’in kurguladığı devlet yapılanması ele alınmaktadır. Aslında Aristoteles’in fikirleri, modern anlamda yasama, yürütme ve yargı organlarının işlevleri arasındaki ayrımı açıklamaktan ziyade, daha çok genel bir hukuk kuralının oluşturulması düşüncesi yatmaktadır. Dolayısı ile Aristoteles devlet işlevlerini farklı organlar tarafından yerine getirilmesi gerektiğini ifade ederken bu organların birbirlerine karşı devlet kudretini sınırlandırma veya dengeleme şeklinde ele almamaktadır.

John Locke: İngiliz filozofu olan John Locke (1632-1704) kuvvetler ayrılığı teorisini modern çağda sistematik olarak kuramsal temellerle ele alan ilk düşünür olmuştur. Locke, “*Hükümet Üstüne İkinci Tez*” adlı eserinde, devlet yönetiminde başlıca üç kuvvetin bulunduğunu ileri sürmüştür. Bunlar; “yasama”, “yürütme” ve “federatif” kuvvetleridir. Eserinde Locke, siyasal kuvveti iki unsur arasında yani yasama ile yürütme kuvvetleri arasında dağılımının sınırlarını çizmiştir. Yargıyı ayrı bir kuvvet olarak ele almayan Locke, bunun yerine federatif bir kuvvetten bahsetmiştir.

Locke, yasama kuvvetini, “ulusun gücünün, toplumu ve üyeleri korunmak için nasıl kullanılacağını belirleme hakkı olan güç” şeklinde tanımlamaktadır (2013:125). Locke’a göre yasama, diğer kuvvetlerden üstün bir güçtür (Uygun, 2017:224). Düşünür yasama kuvvetini, kamu iyiliğini gözetenler arasından halkın seçtiği kişilere verilmesi gerektiğini savunarak, bu kuvvetin halk tarafından emanet edilmesi dolayısıyla başkalarına devredilemeyeceğini dile getirmektedir. Kanun yapmak için halkın seçtiği kişilerin sınırsız ve dizginsiz yetkilere sahip olmadıklarını, onların da yaptıkları kanunlara toplumdaki diğer bireyler gibi boyun eğmeleri gerektiğini ifade eden Locke, sürekli olarak yürürlükte kalan kanunlar, kısa bir zaman içinde çıkartılabildiği için yasamanın her zaman yapacağı işler mevcut olmadığından sürekli faaliyet göstermesine gerek olmadığını savunmuştur. Bununla birlikte, yasama kuvvetinin sürekli faaliyet göstermesi, diğer kuvvetleri gasp hususundaki teamülleri artabilir, kendilerinin çıkarttıkları kanunlardan kendilerini muaf tutmaya kalkışabilir, sürekli yeni kanunların çıkarılması karışıklıklara neden olabilir ve topluma iyilikten ziyade kötülük yapabileceğini öne sürmüştür. Dolayısı ile bir toplumda yasama kuvveti tarafından yapılan kanunlar bir defada yapıldığından ve bu kısa zaman içinde çıkartıldığından yasama kuvvetinin sürekli olarak faaliyet göstermesi zorunlu değildir. Bu bağlamda Locke, kanunları yapmak için halkın seçtiği kişilerin, kanunları çıkarttıktan sonra dağılarak, yaptıkları kanunlara kendilerinin de uymaları gerektiğini ifade etmektedir (Küçük, 2013:40).

Locke, yasama kuvvetini elinde bulunduranların, kanunları kendilerine uygulamama veya onları kendi çıkarlarına göre ayarlama eğiliminde olabileceklerinden bu kanunları uygulama görevinin ayrı bir kuvvete yani yürütme kuvvetine verilmesi

gerektiğini ileri sürmüştür (Erdoğan, 2010:201). Locke bu hususu kitabında şu şekilde açıklamıştır:

Fakat bir kerede ve kısa zaman içinde yapılan yasalar sürekli ve daimi bir güce sahip olduklarından ve daimi olarak uygulanmaları veya takip edilmeleri gerektiğinden, yapılan yasaların uygulanmasını gözeten ve gücünü hissettiren, her zaman yürürlükte olan bir güce gerek vardır. Ve böylece yasama ve yürütme gücü genellikle birbirinden ayrılır (2013:125-126).

Görüldüğü gibi kanunların daimi ve aralıksız uygulanması zorunlu olduğundan, bunları yürüten ve uygulayan bir güce ihtiyaç duyulmaktadır. Bu güç de yürütme gücüdür. Locke, yürütme kuvvetini yasama tarafından çıkartılan kanunları, uygulayan ve takip eden bir kuvvet olarak adlandırmaktadır.

Düşünür, yürütme kuvvetinin yetkisini yasamadan aldığı için, sahip olduğu yürütme işlevini kanunların çerçevesinden çıkmadan yerine getirmesi gerektiğini belirtmektedir (Küçük, 2013:40). Çünkü Locke, yürütme kuvvetinin yasalara uymak zorunda olduğunun farkında olduğu zaman görevlerini kamunun iyiliği doğrultusunda yapacaklarını ifade etmektedir (Güzel, 2018:210).

Locke, yasama ve yürütme gücünün dışında ayrı bir federatif kuvvetin varlığından da söz etmektedir. Bu kuvvetin görevlerini, savaşa ve barışa karar vermek, antlaşma yapmak ve ittifak kurmak, ulusa ait olmayan bütün kişiler ve toplumlarla ilgili işlemleri kapsayan görevleri yerine getirmek şeklinde sıralamaktadır (2013:126). Yani bu kuvveti ülkenin dış iş ve ilişkileriyle ilgili politikaları yürüten bir kuvvet şeklinde tanımlamaktadır.

Locke, her ne kadar yürütme gücü ile federatif gücü birbirinden ayrı kuvvetler olarak ele alsada bunları birbirlerinden ayıramayacağını ileri sürmekte ve kitabında şu şekilde açıklamaya çalışmaktadır:

Bu iki güç, yürütme ve federatif, biri toplum içinde toplumun ilgili bütün kesimleri üzerinde yerel yasaların yürürlüğe konmasıyla; diğeri kamunun dışarıdaki bütün fayda ve zararlarıyla birlikte güvenliği ve çıkarlarıyla ilgili olması nedeniyle kendi içlerinde farklı olsalar da, her zaman hemen hemen her zaman birleşik bir güçtür (2013:126).

Açıklamasında görüldüğü gibi Locke, yasama ile federatif kuvveti birbirinden farklı kuvvetler olarak ele almakta ancak bu kuvvetlerin birbirinden ayıramayacağını da öne sürmektedir. Bu iki kuvvetin toplumun iyiliğini ve güvenliğini sağlanması bakımından birbirlerinin tamamlayıcısı olduğunu ve bunların ayıramayacağını kabul

etmektedir. Bu nedenle de Locke, yürütme kuvvetini ulusun işlerinden sorumlu ve içeride kanunları uygulayan bir organ olarak kabul ederken, federatif kuvveti dış işlerden/ilişkilerde sorumlu bir kuvvet olarak görmektedir.

Locke yargıçların tarafsız ve dürüst olmaları gerektiğini ileri sürmesine rağmen yargı kuvvetinden yasama ve yürütmenin yanında ayrı bir güç olarak bahsetmemiştir. Diğer bir deyişle Locke, kuvvetler ayrılığı modelinde yargıyı ayrı bir kuvvet olarak ele almamış, bu kuvveti yürütmenin bir parçası olarak saymıştır. Bunun sonucunda da Locke'un formüle ettiği kuvvetler ayrılığı günümüzde yüklenen anlamıyla üçlü bir ayırım (yasama, yürütme ve yargı) yerine ikili bir ayırım yapması modern kuvvetler ayrılığı teorisinden ayrılmaktadır (Ertaş, 2017:12-13). Bu çerçevede Locke, kuvvetler ayrılığı modelini kuvvetler arasında bir denge ve fren mekanizması olarak tasarlamamasına rağmen, genel olarak kuvvetlerin tek elde toplanmasının sakıncalarına işaret etmektedir (Uygun, 2017:224).

Aslında Locke, kuvvetler ayrılığı teorisi ile ilgili görüşlerini dile getirirken yaşadığı dönemin İngiltere koşullarını esas almıştır. Düşünür, teorisini sadece akli olarak ortaya koymamakta, temelini İngiliz anayasal sistemine ve o dönemin koşullarına dayandırarak açıklamaya çalışmaktadır (Atalan, 2019:23-24). Locke'a göre, kuvvetler arasında bir ayırım olmakta ancak eşitlik söz konusu olmamaktadır. Yani yürütme ile federatif kuvvet yasama kuvvetine tabi olmakta ve o yasamayı diğer kuvvetlerden üstün konumda görmektedir. Düşünür, yasama kuvvetini siyasal düzenin üyelerini birleştiren, onları tek bir vücutta toplayan, devlet düzenine şekil, hayat ve birlik veren bir unsur olarak ifade etmektedir. Dolayısı ile bu kuvvet bozulur ya da dağılırsa toplum da çözülmeye ve yok olmaya doğru sürükleneceğini belirtmektedir (Ertaş, 2017:11). Bu çerçevede Locke, kurguladığı teoride yasama kuvvetini diğer kuvvetlerden üstün tutması, kuvvetler ayrılığı teorisini, doktrinde kabul edilen saf halinden çıkarmıştır. Her ne kadar Locke'un kuvvetler ayrılığı düşüncesi saf üçlü bir ayırım şeklinde ele almamış ise de, onun teorisi sonradan gelecek olan Charles Louis Montesquieu'nun kurguladığı ve saf kuvvetler ayrılığı olarak adlandırdığımız teorisinin gelişmesine önemli katkı sağlamıştır.

Charles Louis Montesquieu: Ünlü Fransız düşünür Charles Louis Montesquieu 1689-1755 yılları arasında yaşamını sürdürmüştür. Montesquieu, kuvvetler ayrılığı teorisini gerçek kurucusu olarak kabul edilmektedir. Düşünür, “*Kanunların Ruhu*

Üzerine (De l'esprit des lois)” adlı eserinin XI. kitabının VI. bölümünde “İngiliz Anayasası Üzerine” başlığı altında kuvvetler ayrılığı teorisini dile getirmektedir. Başlıktan da anlayabildiğimiz gibi, Montesquieu bu konuyla ilgili görüşlerini yaşadığı zamanın İngiltere siyasi sistemi hakkındaki gözlemlerinden hareketle oluşturmuştur. Yukarıdaki bölümde ele aldığımız Locke, siyasi yönetimle ilgili önerileri normatif yargılardan hareket ederek geliştirmişken, Montesquieu kuvvetler ayrılığı teorisini tamamen ampirik gözleme dayandırmıştır (Erdoğan, 2010:202).

Kuvvetler ayrılığı teorisini, yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri olmak üzere üçlü ayrıma tabi tutan ilk düşünür ve kaynak Montesquieu sayılmaktadır. Montesquieu, yukarıda adı verilen eserinde: “Her devlette üç çeşit yetki vardır: Bir, yasama yetkisi; iki, devletler hukukuna bağlı olan şeyleri uygulama yetkisi; üç, medeni hukuka bağlı olan şeyleri uygulama yetkisi” (2004:156) şeklinde devlette var olan üç temel işlev ve kuvvetten bahsetmektedir.

İfade edilen bu üç kuvvet günümüzde yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerine tekabül etmektedir (Gözler, 2007:195). Montesquieu, bu kuvvetlerin ilki olan yasamaya, belli bir süre için ya da her zaman yürürlükte kalacak olan kanunları yapma, önceden yapılmış kanunlara düzenleme getirme veya tamamen yürürlükten kaldırma işlevi yüklemektedir. İkinci kuvvet olan yürütmenin işlevini, barışı sağlamak ya da savaş açmak; büyükelçiler göndermek veya kabul etmek; ülkedeki güvenliği sağlamak, istilaları önlemek şeklinde sıralamaktadır. Üçüncü kuvvetin yani yargının işlevini ise, suçluları cezalandırma ve kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çözme yeri şeklinde ifade etmektedir (2004:156). Montesquieu bu şekilde bu temel kuvvetlerin görevlerini belirttikten sonra, bu kuvvetlerin birbirlerinden ayrılması gerektiğini belirtmektedir (Gözler, 2007:196). Nitekim ona göre, güçlerin tek elde birleşmesi ve denetimsiz kalması siyasi özgürlük için en büyük tehlikeyi oluşturacaktır. Bu tehlikenin ortadan kalkması için bu kuvvetlerin frenlenmesi gerekmektedir. Bunu sağlanabilmesi için iktidarı iktidarla durdurulması, yani kuvvetlerin karşılıklı olarak birbirlerini dengelenmelerinin sağlanması gerekmektedir (Erdoğan, 2010:202). Montesquieu bu durumu şu şekilde dile getirmektedir:

Yasama yetkisiyle uygulama ya da yürütme yetkisi aynı kişiye ya da aynı memurlar topluluğuna verilirse, ortada hürriyet diye bir şey kalmaz; çünkü aynı hükümdarın ya da aynı senatonun, şiddet kullanarak uygulamak için ağır kanunlar yapmasından korkulur. Yargılama yetkisi, yasama yetkisiyle

uygulama yetkisinden ayrılmazsa ortada yine hürriyet diye bir şey kalmaz. Yargılama yetkisi yasama yetkisiyle birleştirilseydi vatandaşların hayatı ve hürriyeti üzerindeki yetki keyfi olurdu. Çünkü hâkim aynı zamanda kanun yapıcısı olurdu. Uygulama yetkisiyle birleştirilseydi, o zaman hâkimin elinde yargılama yetkisinden başka bir de baskı kuvveti bulunurdu. Bu üç yetki, yani kanun yapma yetkisi, genel kararları uygulama yetkisi, suçluları ya da vatandaşlar arasındaki anlaşmazlıkları yargılama yetkisi, aynı zamanda aynı kişinin ya da yüksek memurlardan, soylulardan, halktan oluşan aynı toplulukların elinde bulunsaydı, devlette her şey yıkılırdı (2004:156-157).

Görüldüğü gibi Montesquieu yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini birbirinden ayırmakta ve her bir kuvvetin görev alanına diğer kuvvetlerin karışmaması gerektiğini belirtmektedir. Kontrol edilemeyen her kuvvetin yanlış yapmasının kaçınılmaz olduğunu söyleyen Montesquieu'ya göre, iyilik ve erdem dâhil sınırlandırılmaya muhtaçtır. Devletin yönetim biçimi ne olursa olsun siyasi iktidar sınırlandırılmaz ise, yöneticiler yetkilerini halkın ve devletin aleyhine kullanabilirler. İdarecilerin yetkilerini kötüye kullanmamaları için iktidarın sınırlandırılması gerekmektedir. Tüm kuvvetler tekelleştiğinde çok güçlü ve sınırsız olan devlet iktidarı, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında paylaşılarak kullanıldığı zaman sınırlı hale gelmektedir (Karatepe, 2018:116).

Montesquieu bu kuvvetlerin sınırlarını şu şekilde çizmektedir: “Yasama sınırlı bir kuvvettir; çünkü kendi koyduğu kuralları kendisinin uygulama yetkisi yoktur. Yürütme de sınırlı bir kuvvettir; çünkü yasamanın koyduğu kuralları yürütmektedir. Yargı da sınırlı bir kuvvettir; çünkü hâkimler, kanunların sözlerini telaffuz eden birer ağızdan başka bir şey değildir” (Küçük, 2013:44). Bu açıklamalardan hareketle Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı teorisi devlet kuvvetini yine devletin bir başka kuvvetiyle sınırlandırma prensibi çerçevesinde oluşturulduğunu ifade edebiliriz. Ayrıca Karatepe'nin belirttiği gibi, “devlet egemenliği bir elde toplanırsa sınırsız, üç farklı organ arasında paylaşılarak kullanılırsa sınırlıdır. Bu üç organ, karşılıklı olarak birbirlerini denetleyerek görev ve yetkilerini kullanınca, devletin iktidarı sınırlanır, vatandaşların hak ve özgürlükleri iktidarın baskılarına karşı korunur” (2018:116). Dolayısı ile bu üç kuvvet kendi sınırlarının dışına çıkarlarsa o devlette hem siyasi hürriyet hem de insan hak ve özgürlükleri ortadan kalkmaktadır.

Montesquieu, yasama kuvvetini tüm bireylere ait olduğunu söylemekle birlikte, büyük devletlerde herkesin katılımıyla bir karar alınamayacağı veya kanun çıkartılamayacağından, küçük devletlerde ise birçok sakıncaların meydana

gelebileceği ihtimalinden toplumun bizzat yapamayacağı şeyi temsilciler aracılığı ile yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Düşünüre göre, yasama iki kanattan oluşmalıdır. Yasamanın bir kanadını halkın seçtiği temsilciler oluştururken, diğer kanadını ise soyluların/asillerin temsilcileri oluşturmaktadır. Soyluların/asillerin temsilcilerinin de ayrı bir kanat oluşturmalarının temel sebebi de, ülkede her zaman doğum, servet veya mevki bakımından seçkin kişilerin bulunmasıdır. Bu asilleri toplumdaki diğer bireylerle bir tutularak ayrıcalık tanınmazsa ise, ortak hürriyet onlar için kölelik gibi görünecektir. Çünkü ortak kararların çoğu bu soyluların/asillerin aleyhine olarak alınacaktır. Yine halkın temsilcilerini oluşturan kanadı doğrudan halk seçmekteyken, soylular kanadındaki üyeler seçimle gelmemektedir. Bunların üyelikleri doğrudan babadan oğula geçmektedir. Montesquieu'ya göre, bu iki kanadın birbirlerine karşı “önleme yetkileri” bulunmaktadır ve bu yetkileri sayesinde de birbirlerini sınırlandırmaktadırlar. Ayrıca düşünüre göre, yasamanın her iki kanadını ise yürütme kuvveti sınırlandırmaktadır, buna karşılık yürütme kuvvetini de bunların (halk temsilcileri ile soyluların temsilcileri) sınırlandıracaklarını ifade etmektedir (2004:158-163).

Montesquieu, yasama kuvvetinin her zaman toplantı halinde olması gerektiğine lüzum görmemektedir. Ona göre, bu kuvvetin daimi olarak toplantı halinde olması yürütme organını oyalayacaktır. Çünkü yürütme yükümlü olduğu işlevleriyle uğraşmak yerine kendi ayrıcalıklarını bu organın karşısında savunmakla uğraşacağını belirtmektedir (2004:161). Düşünür ayrıca yasama kuvvetinin kendi kendine toplanmaması gerektiğini dile getirmektedir. Çünkü bu kuvvetin toplanması için uygun dönemlerin bulunduğuna işaret etmektedir. Dolayısı ile bu kuvvetin toplantı zamanını ve süresini düzenleme işi, kendi şartlarına ve ihtiyaçlarına göre gereği gibi kullanmak üzere yürütme organına ait olması gerektiğini belirtmektedir. Bununla birlikte Montesquieu, yasama kuvveti toplanarak ihtiyaç duyulan kanunlar yapıldıktan sonra dağılmalarının doğru olacağını dile getirmektedir (Gözler, 2007:197).

Montesquieu yasama kuvveti konusunda yukardaki açıklamaların yanı sıra, bu organın uzun zaman toplanmaması halinde hürriyetin de ortadan kalkacağını ifade etmektedir. Böyle bir durumla karşı karşıya kalındığında ise, iki olayın gerçekleşeceğini belirtmektedir; ya yasama konusunda hiçbir karar alınmaz, bu da

devlet yönetimini anarşiye dönüştürür; ya da bu kararlar yürütme tarafından yerine getirilir, bu da istibdat yönetimine yol açar (2004:160).

Montesquieu'ye göre devlette yürütme kuvveti bir hükümdarın elinde olmalıdır. Bu kuvvetin doğrudan doğruya toplumun eline değil de tek bir kişiye verilmesi yürütme kuvvetinin niteliği bakımından sürekli faaliyette bulunması ve ani kararlar alması gerektiğinden ileri gelmektedir (Akyılmaz, 1995:54). Düşünür bu kuvveti iki sebepten ötürü bir hükümdarın elinde olması gerektiğini belirtmektedir. Birincisi; bazı olaylar karşısında hızlı bir şekilde karar vermesi gereken yürütme kuvvetinin sahip olduğu yetkilerin birden fazla kişi (grup) tarafından kullanılması durumunda verim düşecek, bu yetkilerin bir kişi tarafından kullanılmasında ise yürütme işleyişinde verim artacak ve devlet daha iyi idare edilecektir. İkincisi, hükümdarın dışında, yasama kuvvetine mensup kişilere bu kuvvetin verilmesinde ise, yasama ile yürütme kuvvetleri birleşmiş olacak ve bu durum da bireylerin özgürlükleri bakımından tehlike arz edeceği için yürütme kuvvetinin hükümdarda olması kuvvetler ayrılığı teorisi açısından daha tutarlıdır. Montesquieu'nun bu görüşlerinden hareketle, hem “meclis hükümet sistemini” hem de “parlamenter” ve “yarı-başkanlık” sistemlerini tasvir etmediğini ifade etmemiz mümkündür (Küçük, 2013:43).

Montesquieu eserinde ayrıca, yürütmeye yasama kuvvetinin işlem ve faaliyetlerini durdurma yani “veto” etme hakkı vermektedir. Aksi bir durumda yasama kuvvetinin zorbalığa ve tüm yetkileri kendinde toplama eğilimine kayabileceğini ifade etmektedir. Buna karşılık yasamanın, yürütme kuvvetinin faaliyetlerini durdurma yetkisinin olmaması gerektiğini belirterek, sadece kanunların nasıl uygulandığını denetlemeyle donatılabileceğini ifade etmektedir (Çınar, 2019:93). Yani yasamanın yürütmeyi denetleme yetkisi sadece kanunların nasıl tatbik edilmesiyle ilgili olmalıdır, çünkü düşünür yürütme kuvvetini zaten sınırlı bir kuvvet olarak görmektedir. Ayrıca yasama organının keyfi bir şekilde yetkilerini kullanmamasının önlenmesi devletin iyiliği için gerekli olacağından, uygulama kuvvetinin suçlanması veya yargılanması (denetlenmesi) devlette var olan hürriyeti ortadan kaldıracığını dile getirmektedir. Montesquieu bu konuyu şu şekilde dile getirmektedir:

Yasama organının giriştiği işleri durdurmak, uygulama organına verilmezse yasama organı zorba bir hal alır; çünkü o zaman yasama organı aklından geçebileceği bütün yetkileri kişiliğinde toplar, öteki organların tümünü ortadan

kaldırır. Buna karşılık yasama organına da uygulama organını durdurmak hakkı verilmemeli. Çünkü mahiyeti bakımından zaten sınırları olan uygulama organını bir daha sınırlandırmak faydasız olur; üstelik uygulama organı daima gelip geçici işlerle uğraşır... Hür bir devlette, yasama organının uygulama organını durdurmak yetkisi olmamalı ama buna karşılık, çıkardığı kanunların nasıl ve ne şekilde uygulandığını denetlemek hakkı ve yetkisi bulunmalı... Ama bu denetleme ne olursa olsun, yasama organının kişiyi, dolayısıyla uygulayan kişinin davranışını denetlemek yetkisi olmamalı. Kişiliği kutsal sayılmalı. Çünkü yasama organının istibdata kaçmaması için devlete gerekli olacağından, uygulama organı suçlandırıldığı ya da yargılandığı takdirde devlette hürriyet diye bir şey kalmaz (2004:161-162).

Görüldüğü gibi her ne kadar yürütme kuvveti faaliyetlerinde serbest olmasına rağmen, bu kuvvet tarafından yapılan işlem ve eylemler yasamanın çıkarttığı kanunlara uygun olmak zorundadır. Zira yasamanın yaptığı kanunlara aykırı davranışlar sergilemek, bir taraftan kanun yapmak anlamına gelebilir ve dolayısı ile yasamanın yetki alanına girmiş olur (Akyılmaz, 1995:55). Bu çerçevede yasamaya sadece kanunları uygulanmasını denetlenmesi yetkisini verilmesi aynı zamanda yürütmenin kanunlar çerçevesi dışına çıkmaması gerektiği anlamını da taşımaktadır.

Montesquieu, yargı kuvvetinin yasama ve yürütme kuvvetlerinden ayrı olması gerektiğini savunmaktadır. Yargı kuvvetinin yasama kuvvetiyle birleştirilmesinde, bireylerin hayatı ve hürriyeti üzerindeki yetkilerin keyfi olacağını ifade etmektedir. Çünkü hâkim aynı zamanda kanunların da yapıcısı konumunda olmaktadır. Yine yargıyı yürütmeden de ayrı olması gerektiğini belirtmektedir, çünkü bu durumda da hâkimin elinde yargılamanın yanı sıra başka bir baskı kuvveti de bulunmuş olmaktadır. Düşünüre göre, bu kuvvet ayrı bir kuvvet olarak değil de başka bir kuvvetin eline verilirse bireylerin temel hak ve özgürlükleri tehlikeyle karşı karşıya kalacaktır. Dolayısı ile Montesquieu yargı kuvvetinin diğer iki kuvvetten ayrı olması gerektiğini ifade ederek kuvvetler ayrılığı teorisini modern üçlü ayrıma tabi tutan ilk düşünür olarak kabul edilmektedir.

Montesquieu yargı kuvvetini senatoya değil, kanunların belirlediği usuller çerçevesinde halk tarafından seçilen kişilerden oluşan ve işin gerektirdiği süre faaliyet yürütecek mahkemelere verilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu şekilde de insanlar arasında korkunç sayılan yargı, belli bir mevki, belli bir mesleğe bağlı olmayacağından görünmez bir hale gelmektedir. Bu da bireylerin artık hâkimlerden değil, devletin mahkemelerinden korkmalarına yol açmaktadır (2004:157-158). Ayrıca Montesquieu'ya göre yargı kuvveti, mahiyeti gereği sınırlı bir kuvvettir ve

hâkimin kanun yapma gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Bu kuvvetin işlevi sadece kanunların uygulanmasından ibarettir. Düşünüre göre, hâkimlere kanun çıkarma yetkisi verilirse, insanların hakları tehlikeye girmiş olmaktadır. Bu yüzden de onların kanunlara kelime kelimesine sadık kalmaları ve kanunlar hakkında yorumlama yapmamaları gerekmektedir. Ayrıca Montesquieu, hâkimleri, kanunları söz haline getiren, kanunun kuvvetini ya da şiddetini yumuşatamayan cansız birer varlıktan başka bir şey olmadıklarını belirtmektedir (Küçük, 2013:44).

Montesquieu, büyük suçlar söz konusu olduğunda ve kanunların uygun bulunması halinde, sanığa kendisini yargılayacak yargıcı seçme ya da reddetme hakkının verilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Yine yargıçların sanıkla aynı sınıftan olması gerektiğini ya da ona eş kişiler tarafından yargılanması gerektiğini belirterek, bu şekilde de sanığın kafasında kendisine karşı şiddet kullanacak kişilerin eline düşmediği kanaatinin uyanacağını dile getirmektedir (2004:158). Montesquieu, yargı kuvvetini: “Sözünü ettiğimiz bu üç yetkiden, yargılama yetkisi aşağı yukarı bir hiç sayılır” (2004:160) ifadesi ile yasama ve yürütme kuvvetleri karşısında ayrı bir kuvvet olarak ele almasına rağmen diğer iki kuvvetle yargıya tam olarak eşit bir statü öngörmemektedir. Bununla birlikte düşünür eserini yazdığı dönemde, model aldığı İngiltere’nin anayasal düzeninde o döneme kadar yargıçların kanunları yorumladıklarını ve zaman zaman da içtihat yoluyla hukuk kurallarını oluşturduklarını belirtmemiz doğru olacaktır (Ertaş, 2017:18-19).

Özetlememiz gerekirse, Montesquieu’nun kurguladığı sistemde üç çeşit devlet faaliyeti üç farklı kuvvete verilmiş ve bunlardan her birinin yetkisi diğerinin yetkisiyle sınırlandırılmıştır (Gözler, 2007:198). Çünkü ona göre kuvvet ancak kuvvetle sınırlandırılabilen ve bu sınırlama kuvvetler ayrılığına dayanan mekanizmayla sağlanabilmektedir (Gören, 2011:156). Bunun yanı sıra Montesquieu’ya göre hürriyet, bu üç kuvvetin ancak kendi sınırlarında kaldığı müddetçe vardır. Çünkü hürriyete yasama kuvveti zarar verebilir, onu önlemek için yasamanın koyduğu kuralların yürütülmesi yetkisi bir başka kuvvete verilmelidir. Aynı şekilde yürütme de hürriyete zarar verebilir, bunu önlemek için de yürütülen kuralları belirleme yetkisi, yürütmeye değil yasama organına verilmelidir. Nihayet, suçluları cezalandırma ve bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip yargı da hürriyete zarar verebilir, bunun önüne geçmek için de yargı organı cezaları,

hakları ve borçları belirleyen kanunların sözlerini telaffuz eden birer ağızdan başka bir şey olmamalıdır. Bu kanunlar yargı tarafından yorumlanmamalı, yeni kurallar konmamalı, kanunun sözlerini yumuşatmamalı veya sertleştirmemelidir. Yargı kuvveti bunları yapması halinde hürriyete zarar verebilir. Bu da kuvvetler ayrılığı teorisine aykırı düşer (Gözler, 2007:198-199).

Sonuç olarak Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı teorisinin düşünsel arka planında toplumun özgürlükten mahrum bir şekilde katı despotizm içerisinde yaşamlarının sürdürülmesinden kurtarılması, temel hak ve özgürlüklerin teminat altına alınması, bu amaca yönelik olarak da devlet kudretinin sınırlandırılması düşüncesi yer almaktadır. Düşünüğe göre, insan tabiatı gereği, elindeki kuvveti suiistimal etmeye meyillidir. Hürriyet ise ancak kuvvetin suiistimal edilmediği toplumlarda mevcut olabilir. Montesquieu, bahsi geçen kuvvet nasıl sınırlandırılacaktır sorusunu şu şekilde cevaplamaktadır: “Kuvvetin suiistimal edilmemesi için tek çare bir kuvvetin diğerini durdurmasıdır”. Burada amaç her bir kuvvetin kötüye kullanılmasının diğer bir kuvvet tarafından sınırlandırılması ya da durdurulması suretiyle, iktidarın bir elde toplanmasının özgürlüğe zarar vermesini önlemektir. Aksi takdirde anayasanın veya kanunun çizdiği sınırlar dışına çıkılabilecektir, bu da insanların temel hak ve özgürlüklerini tehlikeyle sürükleyecektir (Küçük, 2013:46).

2.1.3. Uygulamaya Yansımaları

Kuvvetler ayrılığı teorisi ilk kez 1787 yılında Amerika Birleşik Devletleri (ABD), ardından ise 1791, 1795, 1848 ve 1958 Fransız anayasalarında uygulamasını bulmuştur. Bu anayasalarda kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiş ve devlet erki yasama, yürütme ve yargı şeklinde üç kuvvet arasında paylaşılmıştır (Teziç, 2014:474). Yine 1789 Fransız İhtilalinden sonra yayınlanan İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi'nin 16. maddesinde; “kuvvetler ayrılığının yapılmadığı bir toplumda anayasa yoktur” ifadeleri ile kuvvetler ayrılığı ilkesi dile getirilmiştir. Bununla birlikte çok uzun süre yürürlükte kalmamış olsa da 1791 Polonya-Litvanya Birliği anayasasında da kuvvetler ayrılığı ilkesine rastlanmaktadır. Bu anayasada yasama, yürütme ve yargı organları birbirlerinden ayrı birer organ olarak düzenlenmiş ve kabine meclise karşı sorumlu tutulmuştur (Ertaş, 2017:75). Bahsi geçen belgeler dışında da bu teori pek çok diğer yazılı belgelerde de uygulamasını bulmuştur.

Kuvvetler ayrılığı teorisi demokrasinin bir gereği olarak anayasaların temel ilkelerinden sayılmasının yanı sıra, modern devletlerin yönetim sistemlerinin sınıflandırılmasında da önemli bir rol oynamaktadır. Günümüzde yargı kuvvetinin niteliği ve amacının, yasama ve yürütme kuvvetlerinden farklı olması sebebiyle rejimlerin sınıflandırılmasında dikkate alınmamaktadır. Çünkü bu organın mahiyeti gereği bağımsız ve tarafsız olmasını gerektirmekte ve hukukun ihlal edilmesi halinde harekete geçerek, hakkın iadesi sağlanmaktadır. Zira Montesquieu de yargı kuvvetini siyasi alanda sıfır olarak kabul etmektedir. Bu bakımdan siyasi rejimlerin geleneksel sınıflandırılmasında yasama ile yürütme kuvvetleri dikkate alınmaktadır. Kuvvetlerin yasamada ya da yürütmede birleştiği yönetim sistemlerine karşılık, kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan İngiltere parlamenter sistemi ile kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan Amerika Birleşik Devletleri başkanlık sistemleri yer almaktadır. Bu iki sistemin karması olarak da kabul edilen bir diğer yönetim sistemi de yarı-başkanlık sistemidir. Burada saf anlamıyla kuvvetler ayrılığına dayanan tek sistem başkanlık sistemidir (Teziç, 2014:474-475).

2.1.4. Günümüzdeki Durumu

Klasik anlamda kuvvetler ayrılığı teorisi XVIII. yüzyılın sonuna doğru ortaya çıkan anayasa ve diğer yazılı belgelere yöne veren temel ilkelerden birini oluşturmuştur. Ancak XIX. yüzyıl devamında siyasal partilerin, baskı gruplarının ve diğer siyasi katılım yollarının gelişmesi, klasik kuvvetler ayrılığı teorisini yeniden düşünülmesine yol açmıştır. Bunun yanı sıra toplumsal, siyasal, teknolojik, hukuksal alanlarda meydana gelen gelişmeler ve değişimler ışığında klasik, saf kuvvetler ayrılığının eski önemini yitirdiğini ve günümüzde bu yaklaşımın yeni bir anlam kazandığı ifade edilmektedir (Karakul, 2015:65-88).

Son dönemlerde çağdaş parlamenter demokrasilerde yasama ile yürütme kuvvetleri arasında oluşturulan denge, kuvvetlerin birbirlerini durdurması biçiminde katı bir ayırmadan çok yürütme kuvvetinin yasamayı kontrol ettiği bir mekanizma oluşturulduğu görülmektedir. Hatta Amerika Birleşik Devletleri'ndeki başkanlık sisteminde bile yasama ile yürütme katı bir şekilde ayrılış gösterse de zamanla asgari bir işbirliği mekanizması ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda Montesquieu'nun tarif ettiği saf kuvvetler ayrılığı ilkesinin günümüzde değişmeyen yönü, yargı kuvvetinin bağımsızlığı olarak ifade edilmektedir (Uygun, 2017:236). Ancak yargı kuvveti her

ne kadar bağımsızlığını sürdürse de Montesquieu, teorisini açıklarken yargı kuvvetini bir “hiç” olarak belirtmiş ve hâkimlerin kanunları yorumlama yetkisinin bulunmadığını ifade etmiştir. Günümüzde bu durumun da değiştiğini ve pratikte bu anlayıştan uzak olunduğunu söylememiz mümkündür. Çünkü özellikle Anglosakson hukukunda hukuki normların kaynaklarından birisini hâkimlerin içtihatları teşkil ettiği gibi, kara Avrupası hukukunun da hâkimlerin yorum yoluyla hukuk kurallarının içeriğini tayin ettikleri ifade edilmektedir. Ayrıca bazı yüksek mahkemelerin “içtihadı birleştirme” kararları yöntemiyle bağlayıcılığı olan kararlar olarak hukuk dünyasına pozitif katkı sağladıkları belirtilmektedir (Küçük, 2013:51).

Klasik anlamda kuvvetler ayrılığının günümüzde çoğulcu demokrasiye uyum göstermemesinin ve yeni anlam kazanmasının bir diğer nedeni, partilerin siyasal arenada öneminin artması olmuştur. Yasama kuvveti ile yürütme kuvveti arasında eskiden yapılan ayrım partilerin siyasal yaşama hâkimiyet kurmalarıyla önemini yitirmiş ve biçimsel olarak ayrılığını koruyan yasama ile yürütme kuvvetleri, gerçekte parti mekanizması içerisinde birleşmişlerdir. Bir tarafta hem hükümete hem de meclis çoğunluğuna sahip bir iktidar partisi veya partileri, diğer tarafta da muhalif partiler vardır. İki partili parlamenter sistemde yasama ile yürütme kuvvetleri mecliste çoğunluğa sahip partilerin elindedir. Yasama kuvvetinin yürütmeyi sınırlandığı veya frenlediği prensibi bu durumda gerçeği yansıtmamaktadır. Hükümetler parlamentonun çoğunluğuna dayandığı için kabul ettirmek istedikleri kanunları meclisteki çoğunluğuna dayanarak kolayca kabul ettirebilmektedirler. Buna karşın muhalefet gelecekte seçimleri kazanabilmek için iktidarı elinde bulunduranları eleştirmekte ve kamuoyunu kendi lehine kullanmaya çalışmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminde yasama ile yürütme arasında ayrılık teorik ve kurumsal düzeyde devam etmektedir. Ancak gerçekte bu iki kuvvet arasında sıkı bir işbirliği ve karşılıklı etkileşim bulunmaktadır. Özellikle yürütme gücünün yasama kuvveti üzerinde etkinliği artmakta ve dengeler yürütme lehinde kaydığı görülmektedir (Gözübüyük, 2007:80).

Sonuç olarak kuvvetler ayrılığı teorisini günümüzde, saf tanımlaması dışına çıktığını, yasama ile yürütme kuvvetleri arasında net ayırmadan ziyade çoğu zaman yürüme lehine dengelerin kaydığını söyleyebiliriz. Bu çerçevede yasama ve yürütme erkleri biçimsel olarak iki ayrı organ olarak görülse de uygulamada yürütmenin yasama

organını önemli boyutta etkilediğini ve hatta kontrol ettiğini söyleyebiliriz. Yargı organı da her ne kadar bağımsız bir güç olarak konumunu korusa da, bu organın da saf kuvvetler ayrılığında tanımlandığı şekilden çok farklı bir görünüm arz ettiği görülmektedir. Yani yargı organı Montesquieu'nun tanımladığı saf anlamıyla “sadece kanunları telaffuz eden birer ağız” olmaktan çıktığını, bazı devletlerde hâkimlerin bizzat kanunları yorumlayarak içtihat tayin ettiği bilinmektedir. Bu gelişmelerden yola çıkarak saf anlamda kuvvetler ayrılığının uygulandığı bir ülkeden bahsedemeyeceğimizi ve bu teorinin günümüzde çok farklı bir görünüm arz ettiğini ifade edebiliriz.

2.1.5. Yöneltilen Eleştiriler

Kuvvetler ayrılığı teorisinin ortaya çıkışında belirtildiği gibi, siyasal otoritenin baskısını önlemek ve demokratik yönetimi gerçekleştirmek amacı yatmaktadır. Gerçekten de bu teori ortaya atıldığı dönemden itibaren iyi yönetimin sağlanması ve devlet baskısının önlenmesi için pek çok hukuk belgelerinde sözü edilmiş ve dünyanın her tarafında yönetim bilimcileri tarafından tartışılmalıdır. Bu teori bir yandan birçok yazılı hukuk belgelerinde söz konusu olurken diğer yandan bazı çevreler tarafından eleştiriler yöneltilmiştir. Bu eleştiri ve tartışmaların bazılarını şu şekilde özetlememiz mümkündür:

- Kuvvetler ayrılığı teorisinin egemenliğin tekliğine ve bölünmezliğine aykırıdır. Yani eleştirenlere göre, devletin egemenliği bölünmez bir bütündür. Oysa kuvvetler ayrılığı teorisi, egemenliğin bölünmesinden söz ederek, yasama, yürütme ve yargı organları arasında paylaşılması gerektiğini savunmaktadır. Özbudun, egemenliğin anlamını ve fonksiyonlarını kapsamlı bir şekilde tartışarak “kuvvetler ayrılığı” deyimini yerine “fonksiyonlar ayrılığı” deyiminin daha isabetli ve doğru olacağı önerisinde bulunmaktadır (2008:183). Ona göre, devlet egemenliği bölünmez bir bütündür, ancak bu egemenliğin birden çok fonksiyonu ve bu fonksiyonları yerine getiren organları mevcuttur. Bu durumda düşünürü göre yasama, yürütme ve yargı organları bölünmez bir bütün olan egemenliğin değişik kullanım biçimleridir. Yani diğer bir ifade ile devlet egemenliğinin kanun yapmak, bunları uygulamak, uyuşmazlıkları çözmek gibi çok çeşitli fonksiyonları vardır. İşte bu fonksiyonlar birbirlerinden ayrılarak farklı organlara verilebilir. Dolayısı

ile yasama, yürütme ve yargı organları arasında yapılan ayırım, kuvvetler ayrılığı değil sadece fonksiyonlar ayrılığıdır (Gözler, 2011:222).

- Kuvvetler ayrılığı teorisi sosyalist rejimlerde kabul görmemektedir. Marksist düşüncesinden kaynaklanan sosyalist rejimlerde kuvvetler ayrılığı uygulanması mümkün gözükmemektedir. Çünkü bu teori, liberal anlayışa uygun olarak, kuvvetin bir başka kuvvet tarafından durdurulması ve bu şekilde insan hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması esasına dayanmasından dolayı iktidara kuşku ile baktığı için bu gücün tek elde değil, bölünerek farklı organlar tarafından kullanılmasını amaçlamaktadır. Buna karşılık sosyalist rejimlerde ise insanların temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almak ve toplumsal yapıyı değiştirmek için iktidarın bölünmesi değil, aksine güçlendirilmesi hedef alınmaktadır. Zaten Marksist düşünceye göre iktidar bölünemez. Çünkü iktidarın ya da kuvvetlerin ayrılması sınıflara bölünmüş bir toplumu yansıtır. Bu anlayışa göre de sosyalist bir toplumda sınıf ayrımı olmadığı için kuvvetlerin de ayrılması yerine bütünleşmesi gerektiği kabul edilmektedir. Bu bakımdan sosyalist düzenlerde devlet organları arasında yatay bir yetki paylaşımı söz konusu olamamakta, bunun yerine dikey bir yetki devri söz konusu olmaktadır (Teziç, 2014:475).
- Woodrow Wilson’a göre kuvvetler ayrılığı teorisi, yasama, yürütme ve yargı organlarına sorumluluktan sıyrılma imkânı vermektedir. Bu kuvvetler ortaya bir sorunun çıkması halinde suçu bir diğerrinin üstüne yıkmakta ve bu şekilde de sorumluluktan kaçınabilmektedirler. Bu durumda “kimin sorumlu” olduğu sorusu ortaya çıkmaktadır (Gözler, 2011:221).
- Kuvvetler ayrılığı teorisi, birlik ve uyumun bozulmasına yol açabilmektedir. Kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanması için bütün devlet organlarının uyum ve birlik içerisinde faaliyetlerini yürütmeleri gerekir. Devlet gücünü parçalayarak, farklı organlar arasında paylaştırılmasını öngören kuvvetler ayrılığı teorisi, devlet organlarının birlikte ve uyum içerisinde faaliyet yürütmesini engellemektedir (Karatepe, 2018:117).
- Kuvvetler ayrılığı teorisine göre, hukuk kuralları yasama tarafından konulmakta ve yürütme tarafından uygulanmaktadır. Ortaya bir uyuşmazlığın çıkması halinde de yargı tarafından çözüme bağlanması gerektiği ifade edilmektedir. Ancak günümüzde bunun doğru olduğunu söylememiz güçtür.

Çünkü günümüzde yasama organı genel, soyut, objektif kurallar koymaya devam etmekle birlikte, yürütme organı da kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik gibi, genel soyut kurallar koyabilmektedir (Gözler, 2011:222). Bununla birlikte yukardaki bölümlerde ifade edildiği gibi yargı organlarının da bazı hukuk kurallarının içeriğini tayin ettikleri ve bazı yüksek mahkemelerin “içtihadı birleştirme” kararları ile bağlayıcı niteliği olan kararlar aldıkları görülmektedir.

- Saf anlamıyla uygulanan katı bir kuvvetler ayrılığı teorisi, siyasi ve idari yapıyı üç noktadan eş kuvvetle çekerek devleti hareketsiz kılabilir. Bu da acil durumlar söz konusu olduğunda karar almak zorlaşır ve devlet çalışması durma noktasına gelebilir (Karatepe, 2018:117).
- Siyasi partilerin gelişimini ve siyasal hayata hâkim olmasını hesaba katmaması. Günümüzde dünyanın pek çok ülkesinde hem yasama hem de yürütme siyasi partilerin elinde ve büyük etkisindedir. Özellikle parlamenter hükümet rejimlerinde yürütme (hükümet) parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran parti tarafından kurulmakta ve ona karşı sorumlu olmaktadır. Bu durum her iki kuvvetin aynı elde toplanmasını beraberinde getirmekte ve kuvvetlerin ayrılmasına değil tam aksine birleşmesine yol açmaktadır.

Görüldüğü gibi kuvvetler ayrılığı teorisine çok farklı eleştiriler yöneltmiştir. Yöneltilen eleştirilerin hemen hepsinde belli ölçüde haklılık payı bulunmaktadır. Devlet kuvvetinin farklı organlar tarafından kullanılması ve bunun sonucunda kendi faaliyet alanlarında bağımsız bir irade ve kuvvet merkezi oluşturduğu doğrudur. Fakat bunun amacı devletin tek olan egemenliğini parçalamak değil, kanun yapan yasama ile bunları uygulayan yürütmenin birbirlerini istismar etmesini engellemektir (Karatepe, 2018:117).

2.2. Hükümet Sistemleri: Kavramsal Çerçeve

Devlet, Türk Dil Kurumu sözlüğünde; “toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasal bakımdan örgütlenmiş millet veya milletler topluluğunun oluşturduğu tüzel varlık” şeklinde tanımlanmıştır. Bir başka tanımlamada ise devlet, “toplumsal sorunlara en üst kademedeki, en ince ayrıntılara kadar çözüm üreten ve almış olduğu siyasi kararları eyleme yönelik olarak örgütleyen, toplumsal bir mekanizmadır” (Akıncı, 2019:11).

Ayrıca devlet, belli bir toprak parçası üzerine yerleşmiş insan topluluğu ve egemenliği elinde bulunduran, zorlama gücüne sahip kurumsal bir siyasi otorite olarak da ifade edilmektedir. O halde bir devletten söz edilebilmesi için üç temel unsurunun bir arada olması gerekmektedir. Bunlar, milleti oluşturan ve bir arada yaşayan insan topluluğu, ülkeyi oluşturan ve sınırları belli bir toprak parçasının varlığı ve devlet kudreti unsurunu oluşturan içeride egemenlik dışarıda ise bağımsızlık unsurlarını yerine getiren kurumsal bir otoritenin (teşkilatın) varlığıdır (Özkaya, 2020:327).

Bu bağlamda devlet, toplumu oluşturan bireylerden egemenlik gücünü alan, bireylerin hak ve özgürlüklerinin yanı sıra, düzeni ve barışı sağlamak adına kurallar koyan, meşru gücüne dayanarak kurallar dışına çıkanları cezalandıran, ayrıca içeride bireyler arası ve dışarıda uluslararası ilişkileri yürüten bir teşkilat olduğu anlaşılmaktadır.

Devlet denilen yapının/teşkilatın egemenlik hakkını kullanan ve görevlerini yerine getiren üç temel organı/kuvveti bulunmaktadır. Bunlar yasama, yürütme ve yargı kuvvetleridir. Bu üç kuvvet, devletlerin anayasalarında farklı şekillerde konumlandırılmakta ve birbirleri ile olan ilişkileri yine her devlette farklı olarak düzenlenebilmektedir. Yani bu üç kuvvet arasındaki ilişkiler tüm devletlerde tek düzede şekillenmeyebilmektedir. İşte bu noktada farklı şekillerde yapılandırılmış üç kuvvet arasındaki ilişkiler bize devletlerin benimsemiş oldukları hükümet sistemlerini/modellerini göstermektedir. Hükümet sistemleri üzerinde ise herkes tarafından kabul edilen tek bir tanımın bulunmamasıyla birlikte, genel olarak, “devletin içindeki kuvvetlerin düzenlenişi ve dağılımı bakımından demokratik ve demokratik olmayan rejimlerde uygulanan kuralların ve kurumların bütünü” şeklinde tanımlanmaktadır (Polater, 2014:137).

Bu tanımın yanı sıra hükümet sistemleri, “devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargının işleyişleri ve siyasal sistem içerisinde sahip olacakları konuma yönelik anayasal tercihler neticesinde ortaya çıkan bir devlet mekanizması” şeklinde de tanımlanmaktadır (Şahin, 2014:31). Yine başka bir tanıma göre, “devletin kanun yapma, yönetme ve yargılama fonksiyonunu yerine getiren temel organların kuruluşu, işleyişi ve karşılıklı ilişkilerine” hükümet sistemleri denilmektedir (Karatepe, 2018:114).

Tanımlamalardan anlaşılacağı üzere hükümet sistemleri, devletin temel kurumları olan yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirleriyle olan ilişkilerini ve siyasal sistem içerisindeki konumlarını ifade etmektedir. Bu çerçevede bir devletin hükümet sistemini anlayabilmemiz için bu organlar arasındaki ilişkilere ve siyasal sistem içindeki konumlarına bakılmamız gerekmektedir.

Hükümet sistemleri adlandırılırken özellikle yasama ve yürütme organlarının arasındaki ilişkiler dikkate alınmaktadır. Yargı organı ise, genel olarak bu ilişkinin dışında tutulmakta ve yasama ile yürütme organlarından ayrı olması gerektiği genel kabul edilmektedir. Çünkü yargının doğası/mahiyeti gereği doğru ve kurallara uygun bir şekilde karara alabilmesi için diğer organlardan bağımsız ve tarafsız olması gerekmektedir.

Hükümet sistemleri kendi içerisinde iki temel sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Bunlar; “kuvvetler birliğine” ve “kuvvetler ayrılığına” dayanan hükümet sistemleridir. Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri ikiye ayrılmaktadır, ya devletin tüm organları yürütmede birleşmiştir ya da yasama, devletin diğer tüm organlarını kendi bünyesinde toplamıştır. Devletin organları yürütmede birleşmiş ise ortaya “mutlak monarşi” ya da “diktatörlük” çıkmakta; yasamada birleşmiş ise de “meclis hükümeti sistemi” meydana gelmektedir (Gözler, 2011:223).

Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri ise kendi içinde üçe ayrılmaktadır. Bunlar; yasama ile yürütme arasında sert bir ayrılığın söz konusu olduğu “başkanlık sistemi”, kuvvetlerin dengeli veya yumuşak bir şekilde ayrıldığı “parlamenter sistem” ve bu iki sistemin özelliklerini bir arada taşıyan, karma veya melez bir sistem olarak da adlandırılan “yarı-başkanlık sistemi”dir.

Bu bağlamda yukarıda ifade edilen açıklamalardan yola çıkarak hükümet sistemlerini, yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşum biçimlerini, birbirlerine karşı anayasal konumlarını belirleyen ve devlet kuvvetinin bu erkler arasında nasıl dağılacakını düzenleyen kurallar ve kurumlar bütünü olduğu ifade edilebilir. Hükümet sistemleri aynı zamanda, devletlerin yönetim biçimlerini bir bütün olarak resmini çizmekte ve bir ülkenin temel organlarının devlet mekanizması içindeki organizasyonunu kendine özgü ifadelerle (başkanlık, parlamenter, yarı-başkanlık) ortaya koymaktadır.

2.3. Kuvvetler Birliğine Dayanan Hükümet Sistemleri

Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemlerinde devletin yerine getirmesi gereken bütün fonksiyonlar devletin tek bir organında toplanır. Yani yasama, yürütme ve hatta yargı devletin tek bir organında birleşir (Dal, 2006:125). Bu organ bazen yürütme olabileceği gibi bazen de yasama organı olabilmektedir. Eğer yürütme devletin diğer organlarını kendi bünyesinde toplamış ise karşımıza iki sistem çıkmaktadır. Bunlar, “mutlak monarşi” ve “diktatörlük” hükümet sistemleridir. Devletin diğer organları yasamada birleşmiş ise de karşılaşacağımız sistem “meclis hükümeti” sistemidir. Çalışmanın bu bölümünde sırası ile bu hükümet sistemleri incelenecektir.

2.3.1. Mutlak Monarşi

Kuvvetler birliğine dayalı mutlak monarşi hükümet sistemlerinde devletin tüm yetkileri hükümdarda (kral, padişah, hakan, monark) toplanmıştır. Bu sistemde tek ve en yüksek yetki sahibi hükümdardır. Yani yasama, yürütme ve hatta yargı organları hükümdarın yetki alanında birleşmiştir. Bu hükümet sisteminde hükümdar, kanunları kendisi yapar, uygular ve ortaya uyuşmazlıkların çıkması halinde de yargılama işlevini yürütür. Hemen belirtmek gerekir ki hükümdarın bu yetkilerin hepsini bizzat ve doğrudan kullanması olanaksızdır. Dolayısı ile bu görevleri kendisi adına yürütmek üzere bir takım görevlilere yetkilerini aktarır. Bu görevliler doğrudan hükümdara bağlıdırlar. Hükümdar bunları istediği zaman görevden alabilir, yerine başkasını getirebilir ya da yetkilerini değiştirebilir. Dolayısı ile hükümdara yetkilerini kullanmak üzere yardımcı olmaları için atanmış olan bu görevlilerin herhangi bir hukuki statüsü bulunmamaktadır.

Hükümdarın yetkilerinin sınır tanımadığı bu sistemin meşruiyeti ya dinsel öğelerle sürdürülmekte ya da bunu destekleyen ve genellikle soy esasına dayanan veya her ikisinin de aynı anda barındıran bir anlayışla pratik edilmektedir. Bu bağlamda mutlak monarşiler, halkın egemenliği anlayışından uzak bir yönetim sistemidir (Okutan, 2012:200). Dolayısı ile mutlak monarşilerde hükümdar, mevcut düzeni ve varsa onu sınırlar gibi görünen kuralların tamamını istediği zaman ve istediği şekilde değiştirebilir ya da tamamen ortadan kaldırabilir. Bunları gerçekleştirmesine karşı

çıkabilecek herhangi bir kuvvet de bu hükümet sisteminde bulunmaz (Küçük, 2013:52).

Belirtmek gerekir ki, “mutlak monarşi” ile “meşruti monarşi” rejimlerini karıştırmamak gerekir. Çünkü meşruti monarşi, hükümdarın yetkilerinin kanuni bir sınırlamaya tabi tutulan bir monarşi şeklidir. Dolayısı ile bu monarşi modeli kuvvetler birliği hükümet sistemleri içerisinde değil, kuvvetler ayrılığı sistemleri içerisinde incelemek gerekir. İngiltere, Belçika, Hollanda, Danimarka, Japonya gibi ülkeler bu monarşi rejimine birer örneklerdir. Meşruti monarşi demokratik bir sistem olarak kabul edilirken, mutlak monarşi anti-demokratik bir rejim olarak kabul edilmektedir. Klasik dönem Osmanlı Devleti ve Rusya Çarlığı mutlak monarşi için birer örnek olarak gösterilmektedir. Günümüzde mutlak monarşi ile yönetilen bir devleti bulmak oldukça güçtür (Gözler, 2011:224).

2.3.2. Diktatörlük

Kuvvetler birliğine dayalı diktatörlük yönetim sistemlerinde, mutlak monarşide olduğu gibi devletin tüm organları bir kişi ya da belli bir grupta birleşmektedir. Diktatörlüğün kökeni Roma Cumhuriyetine dayandırılmaktadır. O dönemlerde Roma’da cumhuriyetin güvenliği tehlikeye düştüğü zaman Senato, diktatör unvanı ile bir kişiyi yönetimin başına getirmekte ve üstün yetkilerle donatmaktaydı. Bu rejimin geçmişi Roma Cumhuriyetine kadar ditse de çağdaş dönemlerde de varlığını sürdürmektedir. Bu çerçevede bir ülke sınırları içinde yürürlükte olan kanunların üstüne çıkabilen ya da görmezden gelen ve keyfiliğe dayanan yönetim sistemlerini diktatörlük olarak nitelendirmemiz mümkündür (Okutan, 2012:201).

Diktatörlükte, yasama, yürütme ve hatta yargı organlarının yetkileri bir kişinin ya da belli bir grubun elinde bulunur. Diktatörlük rejimlerinde tüm yetkiler belli bir kişinin ya da grubun elinde bulunsun da parlamentoya rastlamamız mümkündür. Fakat parlamento tamamen yürütme organına bağlıdır. Bu tür bir yönetim, Fransa’da Napolyon Bonaparte tarafından, İtalya’da Mussolini ve Almanya’da Adolf Hitler tarafından uygulanmıştır (Teziç, 2014:477). Diktatörlük, otoriter bir rejim olmasıyla birlikte, ortaya çıkmasında sosyal, ekonomik ve siyasal nitelikli birçok faktör rol oynamaktadır (Gül, 2004:34).

Diktatörlük rejiminin temel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Demirkol, 2015:132): Diktatörler, bulunduğu ülkenin sosyal, siyasal ve ekonomik sıkıntılarından yararlanarak devletin başına geçerler ve uzun süre görevde kalırlar; diktatörler, ihtilal, darbe, şiddet veya yasadışı yollarla iktidarı ele geçirirler; diktatörlüklerde muhalefet yok edilir ve genellikle polis devleti metotlarını kullanılır; bu rejimlerde insan hak ve özgürlüklerine yer verilmez; genellikle sömürücü politika izlenir; bu düzende, hukuk devleti anlayışı bulunmaz ve anayasacılık düşüncesinden bahsedilmez; diktatörlüklerde seçimler genellikle bir plebisit niteliğinde olup, “evet” veya “hayır” sözcükleriyle tercih yapılması istenir.

Diktatörlüklerde de, mutlak monarşilerde olduğu gibi, iktidarı elinde bulunduranların herhangi bir şekilde ve herhangi bir kuvvet tarafından sınırlandırılması mümkün değildir. Bu sistemlerde göstermelik halk oylamaları yapılmakta ve seçimler iktidarda olanlar ile yandaşları tarafından kazanılmaktadır. Bu oylamaların sonuçları genellikle yüzde yüze yakın bir çoğunluğun “evet” oylamasıyla sağlanmaktadır. Demokratik rejimin tam aksine olan diktatörlükte halka karşı duyulan güvensizlik en üst seviyeye ulaşmakta ve iktidar ile halk arasında bir kopukluk söz konusu olmaktadır.

Diktatörlükler çok çeşitlilik içermesiyle birlikte, “totaliter diktatörlük” ve “otoriter diktatörlük” olmak üzere iki gruba ayrılabilir.

Totaliter diktatörlükler, bütüncül bir ideoloji ve kütleli tek partinin bulunduğu bir diktatörlük şekli olarak tanımlanabilir. Bu diktatörlük modeli devlete bireylerin hayatının bütün alanlarına yaygın bir şekilde müdahale etme imkânı veren, sivil toplumu bütünüyle tahrip edilmesine yol açan, belli bir ideoloji ile bütünleşik olan devleti, toplumun her alanına yoğun bir şekilde hâkim kılan bir rejimdir. Devlet, birey ve toplum üzerinde mutlak bir şekilde belirleyici konumda ve insanların her anında ve alanında görülmektedir. Bireyler ve toplum belirlenmiş olan bir resmi ideoloji çerçevesinde uyumlu olarak şekillendirilmeye çalışılır. Totaliter rejimler, devleti, insanların ve toplumun bir aracı olmaktan çıkarıp, insanları ve toplumu devletin aracı haline getirir. Bu rejimlerde, kitle iletişim araçları devletin kontrolünde tutulur ve bilginin tek kaynağı devlet kanalları sayılır (Küçük, 2013:54-55).

Sol totaliter diktatörlüklere örnek olarak, komünizmin özelliklerini içinde barındıran Josef Stalin dönemi SSCB ile sağ totalitarizme Adolf Hitler dönemi Nazi Almanyası

gösterilmektedir. Bu iki rejim ideoloji anlamında birbirlerinin karşısı olarak gözükse de her ikisi de totaliter diktatörlük özelliklerini barındırmaktadır. Her iki rejimde anti plüralist yaklaşımlar benimsenmiş ve devlet içerisindeki muhalif gruplar ortadan kaldırılarak, devlet iktidarı küçük bir grubun elinde toplanmıştır.

Otoriter diktatörlükler, kısıtlı bir plüralizme yer veren, kütsel ideolojiden ziyade kendine özgü bir zihniyete dayanan, yaygın ve yoğun bir siyasal mobilizasyon ve katılma yaratmayan rejimler olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2011:225). Tanımdan da anlaşılacağı üzere, otoriter rejimin totaliter rejimden ayırıcı bir özelliğı sınırlı plüralizm olgusudur. Hemen belirtelim ki buradaki plüralizm anayasal demokrasilerde olduğu gibi sınırsız plüralizm değil, sınırlı plüralizmdir. Bu sınırlama fiili ya da hukuki araçlarla yapılabilmekle birlikte, rejimin niteliğı bu sınırlamada belirleyici bir faktördür (Gül, 2004:37). Tanımda vurgulanan bir diğer özellik ise, katı bir ideoloji yerine, kendine özgü bir zihniyete dayanmasıdır. Bu zihniyet totalitarizmde olduğu kadar olmasa da yine de birey ve toplum için kuşatıcı bir özelliğı sahiptir (Küçük, 2013:54). Tanımın bir diğer unsuru da yaygın ve yoğun katılımın olmayışıdır. Otoriter rejimle yönetilen ülkede yaşayan bireylerin rejim konusundaki ilgisizlikleri bizzat devlet tarafından manipüle edilmeleri dolayısıyla bu rejimlerde siyasal katılım da oldukça düşük seviyelerdedir (Gül, 2004:37).

Her ne kadar otoriter diktatörlüklerde devlet, totaliter rejimlerdeki katılımda olmasa da, etkin rol oynayarak insanları anayasada ifade edilen resmi zihniyet ekseninde şekillendirmeye çalışır, bunu kabul etmeyenleri dışlayarak bazı haklardan mahrum bırakmaya kadar gidebilir (Küçük, 2013:54). Tarihsel süreçte ve günümüzde otoriter diktatörlükler ile yönetilen birçok ülke bulunmaktadır. Bunlar; İspanya'da Franko dönemi, Portekiz'de Salazar dönemi ile Afrika ve Güney Amerika'da bu rejimi uygulayan birçok örnek bulunmaktadır.

2.3.3. Meclis Hükümeti Sistemi

Meclis hükümeti sisteminin teorik gerekçesi J. J. Rousseau'nun "*Toplum Sözleşmesi*" eserinde kaleme aldığı ve savunduğı egemenliğın tekliğı ve bölünmezliğı ilkesine dayanmaktadır. Egemenlik tek ve bölünmez olduğuna göre temsili de aynı şekilde olmalıdır. Yani yasama, yürütme ve hatta yargı tek bir organa verilmelidir. Bu yetkileri kullanacak en uygun organ, halkın seçtiğı ve iradesini

temsilcileri aracılığı ile kullandığı meclistir. Bu durumda meclis, devletin tüm organlarında milli iradeyi açıklamaya yetkili tek organdır. Dolayısı ile bu sistemin temeli devletin tüm organlarının meclisin elinde toplanması ve ona bağlı olarak faaliyetlerini yerine getirmeleri düşüncesine dayanmaktadır (Gözler, 2011:226).

Meclis hükümeti sistemi, yasamanın üstünlüğü ilkesi çerçevesinde işlemektedir. Bunun anlamı ise, yürütmenin yetkilerini bizzat yasama tarafından yerine getirilmesi ya da yürütme organı oluşturulmuş olsa bile yasamanın belirleyici olmasıdır. Yani bir meclisin teknik olarak bütün işleri yürütmesi mümkün olmadığı durumlarda oluşturulan yürütme organının bağımsızlığı yoktur ve meclis verdiği yetkiyi geri alma hakkına sahiptir. Bu sistemde yürütme yetkisi genellikle bir “heyete” veya bir “komiteye” verilmektedir (Okutan, 2012:201). Komite veya heyet üyeleri, tek tek meclis tarafından seçilmekte ve meclis adına bu görevleri yerine getirmektedir. Yürütme görevini üstlenen komitede başbakanlık makamı bulunmamaktadır. Her bakan meclise karşı sadece kendi faaliyetlerinden sorumlu olmasıyla birlikte, ortak sorumluluk söz konusu değildir. Bu sistemde meclis ile komite arasında herhangi bir uyuşmazlık çıkması halinde, meclisin aldığı kararlar doğrultusunda faaliyetlere devam edilmektedir (Gözübüyük, 2007:41-42).

Devlet ve hükümet başkanlığının olmadığı bu sistemde devletin siyasi birliğini meclis başkanı temsil etmektedir. Ancak meclis başkanının devlet başkanlığı sıfatı bulunmamaktadır. Yürütme organın da bir kişinin eline değil de bir komiteye verilmesi herhangi bir kimsenin etkili bir güç elde etmemesi ile ilgilidir. Bu çerçevede yürütme organı niteliğini taşıyan komite üyeleri, çeşitli nedenlerle birbirlerinin etkinliğini sınırlandırmış olmaktadır. Dolayısı ile meclis hükümeti sisteminde bir devlet başkanının olmaması bu sistemin mantığıyla uyumludur (Ün, 2020:13).

Ayrıca bu sistemde meclis sürekli toplantı halindedir. Meclisin sürekli toplantı halinde olmasına “istimrar ilkesi” denmektedir. Meclisin sürekli toplantı halinde olmasının bazı sebepleri bulunmaktadır. Öncelikle yürütme tamamen meclise bağlı olması dolayısı ile onun aldığı kararları iptal edebilmesi ve değiştirebilmesi ile ilgilidir. İkinci olarak, yürütme organının işlem ve faaliyetlerinin denetlenmesi ve görevleri liyakatiyle yerine getirilmesi ile ilgilidir. Son olarak da meclis sürekli

toplantı halinde olmaz ise kendisine bağı olan yürütme kontrol edilemez bir hale de gelebilecektir.

Meclis hükümeti sisteminin yukarıda açıklamaya çalıştığımız özelliklerinin yanı sıra diğer bazı özelliklerine değinecek olursak; meclis hükümeti sisteminde yürütmenin meclisi toplantıya çağırma yetkisi bulunmamaktadır, sadece meclis kendi kendini toplantıya çağırabilmektedir. Yine meclisin feshedilmesi ancak kendisinin aldığı kararla olabilmektedir. Diğer organ ve makamların böyle bir yetkileri bulunmamaktadır. Meclis, komite üyelerine işlerini nasıl yapacakları konusu ile ilgili emir ve talimat verme hakkına sahiptir. Meclis hükümeti sisteminde genellikle yargı organının durumuna değinilmemektedir, fakat teorik görünümüne bakıldığında ve egemenliğin bölünmez bir bütün olduğuna göre, yargı organı da yasamaya tabi bir organdır (Gözler, 2011:226-228).

Meclis hükümeti sisteminde kuramsal olarak, yürütme organı yasama organına bağı olarak onun emir ve talimatları çerçevesinde hareket etmesi gerekirken, uygulamada tam tersi görülmektedir. Bu sistemde yürütme organının işlevlerini yerine getirmek üzere görevlendirilen kişilerin, kısa bir süre içinde güçlenerek meclise karşı üstünlük kurdukları ifade edilmektedir (Turhan, 1991:459). Hatta bu durum bazı ülkelerde diktatörlüğe dahi dönüşmektedir (Gözler, 2011:228). Turhan'ın, konuyla ilgili Karl Loewenstein'den aktarımına göre, “Meclis yönetemez. En fazla yapabileceği, yönetici grubu iktidar koltuğuna oturtmaktır. Bu gerçekleştikten sonra, Aristoteles'in sözünü ettiği değişme gerçekleşerek, demokrasi otokrasiye dönüşür. Meclis hükümeti öyle nazik demokratik platform üzerindedir ki, bu platform üstüne tek bir kişinin, komitenin, cuntanın veya partinin olsun otokratik yönetimi çıkabilir” sözleriyle ifade edilmektedir (1991:460). Oysa meclis hükümeti sistemi kuramına göre yürütme organı güçlenmesin diye bu kuvvet bir kişinin elinde değil de birçok farklı kesimden oluşan komite veya heyet şeklinde çalışan kişilere verilmektedir (Gül, 2004:42).

Meclis hükümeti sistemi ilk defa Fransa'da uygulanmıştır. Fransa'da yeni bir anayasa hazırlamak üzere Eylül 1792'de toplanan “Milli Konvansiyon Meclisi” döneminde, yürütme, meclise bağı olan “geçici yürütme komitesi” adlı bir icra organına verilmiştir. Bu dönemde yasama, yürütme ve hatta yargılama yetkileri bu mecliste birleşmiş ve bu uygulama meclis hükümeti sisteminin ilk örneğini teşkil

etmiştir (Teziç, 2014:480). Yine halen yürürlükte olan 1874 İsviçre anayasası da meclis hükümet sistemini öngörmüştür. Daha sonraki dönemlerde özellikle I. Dünya Savaşından sonra Weimar dönemindeki bütün Alman eyaletlerinde, Baltık ülkelerinde ve Avusturya’da (1920-1929) meclis hükümeti sistemi uygulanmıştır (Erdoğan, 2010:220-221). Diğer yandan kuruluş yıllarında Türkiye’de de meclis hükümeti sistemine rastlanmaktadır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 2. maddesine göre, “icra kudreti ve teşri salahiyyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder” sözleriyle açıkça kuvvetler birliği ifade edilmiştir. Kanunun 3. maddesine göre ise, “Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti “Büyük Millet Meclisi Hükümeti” unvanını taşır” ifadesiyle yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisine aynı zamanda yürütmenin de yetkileri verilmiştir. Dolayısı 1921-1924 yılları arasında Teşkilat-ı Esasiye Kanununa göre Türkiye meclis hükümeti sistemini tecrübe etmiştir.

2.4. Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri

Hükümet sistemleri yukarıda da ifade edildiği üzere “kuvvetlerin birliğine” dayalı olarak şekillenebileceği gibi, “kuvvetlerin ayrılığına” göre de şekil bulabilmektedirler. Kuvvetler ayrılığı en genel anlamıyla, yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirlerinden ayrılmasını ve farklı organlara verilmesini ifade etmektedir. Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri, kuvvetlerin birbirlerinden ayrılma derecelerine ve ilişkilerine göre iki ana kategoride sınıflandırılmaktadır. Bunlar yasama ile yürütme kuvvetlerinin sert ayrılığını öngören “başkanlık” sistemi ve bu iki kuvvetin yumuşak ya da dengeli ayrılığını öngören “parlamentar” sistemidir. Bu iki ana kategoriye hem başkanlık hem de parlamentar sistemlerinin özelliklerini içinde barındıran ve “yarı-başkanlık” sistemi olarak adlandırılan bir ara (üçüncü) kategori de ilave edilmektedir (Bal, 2001:22). Sözü geçen bu üç hükümet sistemi birçok yönden birbirinin alternatifi olup, birinde ortaya çıkan problemin çözümü diğer bir sistemde bulunabilmektedir. Dolayısı ile yönetim krizleriyle karşılaşan bir ülke uyguladığı sistemde bir krizin meydana gelmesi durumunda bunların çözümlenmesi için alternatif hükümet sistemlerine başvurabilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemleri incelenecektir.

2.4.1. Başkanlık Sistemi

2.4.1.1. Tanımı ve tarihsel gelişimi

Başkanlık sistemi, temsili demokratik rejim türlerinden biri olup, temel özelliğini kuvvetlerin sert ayrılığına dayanması oluşturur. Başkanlık sistemi deyimi ilk kez gazeteciler tarafından kullanılmıştır. Gazeteci olan Walter Bagehot (1826-1877) 1867 yılında yayımladığı “*İngiliz Anayasası*” adlı kitabında, İngiliz siyasi sistemini ABD’nin siyasi sistemiyle karşılaştırırken “başkanlık hükümeti” terimini kullanmıştır (Turhan, 1993:32). Başkanlık sisteminin tanımı yapılırken, sistemin ilk örneği olan 1787 tarihli ABD anayasası esas alınarak yapılmaktadır (Boyunsuz, 2017:101). Fakat tanımlamaya geçmeden önce ifade etmemiz gereken önemli bir husus, Yayla’nın dediği gibi, başkanlı sistemlerin başkanlık sistemiyle karıştırılmamasıdır. Yayla’ya göre, dünyada başkanı olan birçok ülke bulunmaktadır ancak başkanlık sisteminin tesis edildiği ülke sayısı nispeten azdır. Bu durumda kurallarına uygun olarak kurulmamış başkanlı sistemler muhtemelen birer diktatörlüktür (2015:279).

Başkanlık sisteminin herkes tarafından kabul edilen ortak bir tanımının bulunmamasıyla birlikte genel olarak, “kuvvetler ayrılığı ilkesini sert bir biçimde tatbik eden, kuvvetleri birbirine kontrol ettirmekle beraber icra organının üstünlüğünü sağlayan temsili bir hükümet biçimidir” (Kuzu, 1996:14). Bir başka tanıma göre ise başkanlık sistemi, “başkan olarak adlandırılan yürütmenin başının doğrudan doğruya veya doğrudan benzeri bir yöntemle halk tarafından seçildiği, görevini devam ettirebilmek için yasamanın güvenine ihtiyaç duymadığı ve kuvvetler ayrılığına dayalı bir hükümet sistemidir” (Eren, 2002:137). Yine farklı bir tanımlamaya göre başkanlık sistemi, demokratik rejim türlerinden birisi olup, kuvvetler ayrılığının sert bir biçimde uygulandığı, yürütme organının tek kişiden oluştuğu, yürütme başının (başkanın) halk tarafından belli bir süre için seçildiği, yürütme organının yasamanın güvenine ihtiyaç duymadığı ve yürütmenin de yasamayı feshedemediği bir sistem olarak tanımlanmaktadır (Atalan, 2019:104). Hague ve Harrop ise başkanlık sistemini, “tek bir başkanın, bağımsız bir yasama meclisiyle birlikte, halk tarafından seçilmesinden kaynaklanan otoriteyi kullanarak yönettiği bir anayasal yönetim biçimi” (2016:344) şeklinde tanımlamasını yapmaktadırlar.

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, başkanlık sisteminin en temel karakteristiği, kuvvetler ayrılığının sert bir biçimde uygulanması ve yasama ile yürütmenin (başkanın), doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesidir. Başkanlık sisteminde yürütme organının üyeleri, yasamanın güvenine ihtiyaç duymamaktadır. Bu sistemde yasama ile yürütme birbirinden tamamen bağımsız bir şekilde faaliyetlerini icra etmektedir.

Başkanlık sisteminde halk, meclisten ayrı olarak bir de başkan seçmektedir. Seçilen başkan tek başına yürütmeyi temsil etmektedir. Yürütmenin başı sıfatını taşıyan başkan aynı zamanda devletin de başıdır. Başkan, kendisi tarafından atayacağı kişilerle bir kabine oluşturmaktadır (Yayla, 2015:280). Yani yürütme yetkisini kendisi tarafından atayacağı sekreterleriyle birlikte kullanmaktadır. Bu kişiler ise doğrudan başkana karşı sorumlu olup, onun verdiği emir ve talimatlar doğrultusunda hareket ederler (Gören, 2011:159). Atanan bu kabine üyeleri, dış ilişkiler, eğitim, savunma, içişleri, sağlık vb. gibi idari bölümleri yönetirler. Başkan'ın atadığı sekreterler, başkana kişisel olarak yakın olmaları sebebiyle “başkanın adamları” diye de anılırlar. Başkan yürütme kararlarını alırken, sekreterleriyle toplantılar yaparak görüşlerini alabilmektedir. Ancak başkan yürütmenin tek başına sahibi olarak, karar verirken hiçbir makama danışmak zorunda kalmamaktadır (Karatepe, 2015:124).

Başkan ve sekreterlerinin yasama organı karşısında tamamen ayrı ve bağımsız olmaları dolayısı ile meclise karşı siyasi sorumlulukları da bulunmamaktadır. Uygulamada “bakanlar” diye de adlandırılan başkan sekreterleri, meclisin dışından seçilmektedirler. Bu görevliler aynı zamanda hem yürütmeye hem de yasamada görev alamazlar. Başkanın isteği doğrultusunda atanan sekreterler yine onun isteği doğrultusunda görevden alınmaktadırlar.

Başkanlık sistemde hem başkanın hem de yasama organı üyelerinin görev süreleri sabittir. Yani hem başkan, hem de yasama organı üyeleri seçildikleri süreler boyunca görevlerinden alınamazlar. Başkan yasamayı feshedemediği gibi, yasama da başkanı “impeachment (suçlama)” dışında istifaya zorlayamaz (Akçalı, 2016:72). Burada belirmemiz gereken önemli bir husus impeachment usulü siyasi nitelikte değil, cezai niteliktedir. Diğer bir deyişle impeachment ile başkanın siyasi sorumluluğu değil, cezai sorumluluğu tahrik edilmektedir. Bu sebeple suç işlememiş bir başkanın siyasi nedenlerle impeachment usulü ile görevden alınması mümkün değildir (Gözler,

2011:236). Bu çerçevede başkanlık sisteminde başkanın grevden alınabilmesi için işlenmiş bir suçun ispat edilmesi ve bu sistemin uygulandığı ülkelere göre iç yasalarının belirledikleri usuller doğrultusunda mahkûmiyet kararları almaları gerekmektedir.

Demokratik rejimler sınıfına tabi olan başkanlık sisteminde, yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasında bir fren ve denge mekanizmaları çalışır. Yani bu sistemde erkler birbirlerini dengede tutarken, olumsuzluklara karşı fren görevi görürler (Yayman, 2016:298). Bu çerçevede kuvvetlerin sert ayrılığına göre yetki alanları çizilen yasama, yürütme ve yargı organlarının kendi alanlarının dışına taşmasının önü kesilmiş olur. Zaten bu temel kuvvetlerin hiçbiri diğerinden öncelikli ve ağırlıklı olmadıklarından, yetkilerinin de kötüye kullanmalarının engellenmesi gerekir. Fren ve denge mekanizmaları tam da bu noktada devreye girmektedir. Bu mekanizmalara istinaden başkanlık sisteminde yasama, yürütme ve yargı organlarına birbirlerini dengelemeleri ve frenlemeleri için çeşitli yetkiler tanınmıştır (Akçalı, 2016:70).

Bu yetkiler arasında, başkanın meclise karşı kanunları veto etme yetkisinin bulunmasıdır. Başkan beğenmediği veya makul görmediği kanunları yeniden görüşülmek üzere kongreye iade edebilmektedir. Bununla birlikte başkan, ona tanınmış olan mesaj gönderme hakkını kullanarak istediği kanunları hatırlatabilmekte ve bu sayede kendi düşüncelerini ifade etmiş olmaktadır (Fendoğlu, 2012:43). Yine meclisin onayına tabi olsa bile, başkanın yargı mensuplarının atama yetkisinin bulunması, onun yargı üzerindeki kontrolünün de bir göstergesidir. Buna karşın yasamanın da başkan tarafından sunulan bütçeyi onaylamama yetkisi vardır. Yasama, başkan tarafından sunulan bütçe teklifini dilerse onaylamayabilmekte veya kısılabilmektedir. Dolayısıyla iyi bir bütçeye ihtiyacı olan başkanın, yasama organı ile iyi ilişkiler yürütmek zorundadır. Ayrıca başkan tarafından yapılan önemli atamaların ve uluslararası anlaşmaların yasamanın onayına sunma zorunluluğu, güçler arasında oluşturulmuş fren ve denge mekanizmalarının bir diğeridir. Öte yandan yargı organının hem başkanın kararname ve eylemlerinin, hem de meclisten geçen yasaları anayasaya aykırı bularak iptal etme gücünün olması bu üç kuvvet arasında oluşturulmuş bir denge ve kontrolün diğer önemli göstergesidir (Akçalı, 2016:71).

Buraya kadar yapılan başkanlık sistemi tanımlamaları, bütün başkanlık sistemi türlerini içine alacak şekilde yapılmıştır. Fakat belirtmemiz gerekir ki, başkanlık sistemleri ülkeden ülkeye siyasi kültür, demokrasinin seviyesi, toplumsal yapı, tarihi geçmiş vb. sebeplerle farklılık gösterebilmektedir. Yukarıda da ifade edildiği gibi, başkanlık sisteminin tanımlanması genel olarak ABD’de uygulanan sistemi merkeze oturtarak yapılmaktadır.

Başkanlık sistemi, sonraki bölümlerde üzerinde duracağımız parlamenter sistem gibi, kendiliğinden doğmuş ve gelişmiş bir sistem değildir (Turhan, 1993:33). Bu sistem 1787 ABD anayasa ile ortaya çıkmıştır. 1787 Mayıs ayında Philadelphia’da toplanan kurucu meclisin uzun tartışma ve müzakereleri sonucunda meydana gelen başkanlık sistemi, insan aklının bir ürünüdür (Özer, 2010:179). 1776 yılında on üç İngiliz kolonisi tarafından yayımlanan bağımsızlık bildirisi, İngiliz egemenliğini noktalamıştır. Bu Amerika’da başkanlık sistemine giden yolun başlangıcı olmuştur (Karatepe, 2015:125). Bağımsızlık mücadelesini zaferle sonuçlandıran Amerikalılar, İngiltere ile bütün ilişkileri kopardıkları için o zamanki on üç koloninin (devletin), yeni bir hükümet kurmaları gerekmiştir. Uzun mücadeleler sonucunda kazanılan bağımsızlığın korunması için o dönemin ileri gelenleri ne çeşit bir hükümet kurulması gerektiği sorusu üzerinde durmuşlardır. Yeni bağımsızlığını kazanan bu devletler için bu sorunun cevabının bulunması kolay bir iş değildi. Kurucular, önce zayıf bir merkezi hükümet sayesinde vatandaşlara, güvenlik, özgürlük ve refah sağlayabileceklerini tahmin etmişlerdi (Özer, 2010:179-180).

Bunun üzerine 1777 yılında “Konfederasyon Maddeleri”ni kabul ederek bir konfederasyon oluşturmuşlardır (Gidersoy, 2017:502). Ancak yaşanan gelişmeler bu sistemin başarılı olamayacağı sonucunu getirmiş, kurucuların tahminlerini gerçekleştirmediği gibi, eskisinden de daha kötü bir hal almıştı. Ne hürriyet, ne güvenlik, ne de refah gerçekleşebilmişti. Bu sorunu aşmak için de kurucular, 1787 yılında bir anayasa kongresi toplayarak anayasayı yeniden düzenlemek üzere bir çalışma başlatmışlardı (Özer, 2010:180). Kurucular siyasal sistemlerini oluştururken, referans kaynaklarının başında İngiliz anayasal sistemi geliyordu. Bunlar anayasayı hazırlarken İngiliz anayasal sisteminin özelliklerinden esinlenerek o sistemin özgül niteliklerini bir hareket noktası olarak belirlemişlerdi. Burada önemli bir hususu ifade etmemiz gerekir ki, kurucuların referans olarak aldıkları İngiliz sistem, günümüzde

uygulanan parlamenter sistemden tamamen farklılık arz etmekteydi. O dönemde İngiltere’de parlamenter sistem henüz tam anlamıyla yerleşmemişti. İngiliz siyasal sistemi, parlamentoyla sınırlanmış basit bir anayasal monarşiye benzerlik göstermekteydi. ABD’de o dönem uygulamaya konulan başkanlık sistemi, İngiliz meşruti monarşiye benzemekle birlikte, aralarında özellikle yürütme organının kaynağı bakımından bir farklılık söz konusu idi (Bal, 2001:48). Şöyle ki, ABD’de o dönemlerde İngiltere’ye benzer bir şekilde monark yoktu, dolayısı ile monarkın yerine, seçimle işbaşına gelen bir başkan öngörülmüştür. Bu bakımdan ABD’de uygulanan başkanlık rejiminin kökeninde, meşruti monarşinin cumhuriyete dönüştürülmüş biçimi yatmaktadır (Teziç, 2014:510).

Başkanlık sistemi inşa edilirken diğer taraftan Montesquieu’nun “*Kanunların Ruhı*” adlı eseri büyük bir rol oynamıştır. Montesquieu, İngiltere’de kamu özgürlüklerinin diğer Avrupa ülkelerine göre daha fazla gelişmiş olmasını yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirlerinden ayrılmasına ve birbirlerini kontrol etmelerine bağlamaktaydı. Montesquieu’nun bu düşüncesi Amerikan başkanlık sisteminin kurucu “babalarını” çok derinden etkilemişti. Zaten bu düşünceler çerçevesinde de başkanlık sisteminde yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin sert bir biçimde ayrılması gerektiği ve bu ayrılıkla da organlar arasında bir denge mekanizmalarının da oluşacağı kanaatine varılmıştı (Turhan, 1993:32). Ünlü federalistlerden olan James Madison, bu kanaati “devletin içyapısı öyle düzenlenmeli ki, bu yapıyı meydana getiren çeşitli kısımlar birbirini frenlemek imkânı bulabilsinler” (Bal, 2001:49) şeklinde ifade etmiştir. Bir diğer Amerikan anayasasının ve başkanlık sisteminin fikir önderlerinden Tomas Jefferson da, kurulacak hükümet sisteminin, seçimli bir despotizm olmadığını devlet gücünün farklı organlar arasında paylaşılmasını ve dengelemesini, her kuvvetin yetki alanlarının hukuk kurallarıyla belirlenmesi ve sınırlandırılması gerektiğini ile sürmüştür (Keser, 2011:33).

Başkanlık sistemi ifade edilen bu düşünceler ve uzun tartışmalar sonucunda ilk kez 17 Eylül 1787 tarihinde konvansiyondaki 55 delegenin 39’unun olumlu oylama sonucuyla ABD anayasasında ilk uygulamasını bulmuştur. Bu anayasa ile ilk kez uygulamaya konan başkanlık sisteminde monarşilere benzer güçlü bir başkanlık makamı, İngiliz hükümet sistemine benzer, aristokratik bir senato ve halkın seçtiği üyelerden oluşan demokratik bir temsilciler meclisi kurulmuştur (Karatepe,

2015:125). Yargı organı ise, demokratik olan diğer tüm sistemlerde olduğu gibi, başkanlık sisteminde de ayrı ve bağımsız bir organ olarak temel kuvvetlerden biri sayılmıştır.

1787 ABD anayasasıyla ortaya atılan başkanlık sistemi, diğer sistemlerde olduğu gibi, siyasi, sosyal ve tarihi bir derinlikten beslenerek oluşturulmuştur. İnsan aklının bir ürünü olarak geliştirilen başkanlık sistemi, her devletin yapısına göre farklı şekillerde de ortaya çıkabilmektedir (Atalan, 2019:107). Başkanlık sistemi, ABD’de başarılı sonuçlar vermesiyle birlikte dünyanın pek çok diğer devletlerinde de uygulamaya konulmuştur. Özellikle Latin Amerika, Afrika ve Asya ülkelerinde başkanlık sistemine rastlamak mümkündür. Ancak bu ülkelerde uygulanan başkanlık sistemleri ABD başkanlık sisteminin tüm özelliklerini barındırdığı söylenemez. Örneğin, ABD’de uygulanan başkanlık sisteminde yasama ile yürütme arasında bir denge sağlanmasına özen gösterilmişken, diğer ülkelerde genellikle güçlü bir yürütme anlayışına odaklanmıştır. Bunun sonucunda da ABD’de ortaya çıkan başkanlık sisteminden farklı yönleriyle sapmalar taşıyan bir başkanlık sistemleri ortaya çıkmıştır (Yazıcıoğlu, 2020:29-30).

Sonuç olarak başkanlık sistemi, Amerika Birleşik Devletleri’nin bir yandan kendi tarihsel gelişimine, diğer taraftan sosyal, siyasal ve kültürel yapısına ve koşullarına bağlı olarak ortaya çıkmış ve geliştirilmiştir (Akçalı, 2007:87). Başkanlık sistemi, devletin temel erkleri arasında denge ve işbirliğine dayanan nispeten işlevsel bir kuvvetler ayrılığı modeli oluşturmuştur. Bu sistemdeki organik ayrılık, kural koyma ve uygulama işlevlerinin de esas itibarıyla ayrı tutulmasına, diğer sistemlere oranla daha fazla imkân verdiği görülmektedir. Yasama gerçek manada yasa çıkarmakla uğraşan ve bu işe yürütmeyi karıştırmayan bir konumdayken, yürütmenin başı olan başkan da sadece yasalar çerçevesinde hükümeti yöneten bir konumdadır (Erdoğan, 2010:208). Bu sistem, yürütmenin başının ve yasama üyelerinin halk tarafından doğrudan seçilmesi dolayısı ile demokrasiye daha uygun düşmektedir. Fakat bu durum aynı zamanda meşruluk sorunlarının yaşanabilmesine de olanak sağlamaktadır. Özellikle başkan ve meclis çoğunluğunun farklı partilerden geldiği durumlarda, her ikisinin halka dayalı meşruluk iddiasıyla işbirliğinden kaçınmalarını mümkün kılmaktadır. Bu durum aynı zamanda sistemin tıkanmasına yol açabilmektedir. Diğer taraftan seçimi kazanan başkan her şeyi kazanmakta, seçimi

kaybedenler ise her şeyi kaybetmektedirler. Böylece “ya hep ya hiç oyunu” taraflar arasında bir siyasal kutuplaşmanın önünü açmış olmaktadır (Okutan, 2012:207). Günümüzde başkanlık sistemi ABD ve Türkiye başta olmak üzere, Kosta Rika, Venezuela, Filipinler, Kolombiya, Peru, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Gana, Türkmenistan, Gambiya, Nijerya ve birçok diğer devletlerde uygulanmaktadır.

2.4.1.2. Temel özellikleri

Kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan başkanlık sistemi, devletten devlete farklı biçimlerde uygulanmasıyla birlikte, bir sistemin başkanlık sistemi olarak adlandırılabilmesi için bazı temel özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bu özellikleri şu şekilde sıralamamız mümkündür:

- ***Yürütme organının yapısı tek (monist) başlıdır:*** Başkanlık sisteminde yürütme organı başkana aittir. Yürütme ve idare başkan tarafından yönetilir. Bu devlet başkanının aynı zamanda hükümetin başı olmasının zorunlu olduğu anlamını da taşır. Yürütmede otorite başkandan aşağıya doğru şekil alır (Erdoğan, 2010:207).
- ***Başkan, doğrudan veya doğrudan-benzeri bir şekilde halk tarafından seçilmektedir:*** Başkanlık sisteminde başkan, doğrudan veya ona benzer bir şekilde halk tarafından belli bir süre için seçilir. Süresi dolmadan başkan impeachment dışında görevden alınamaz. Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ona bir prestij ve otorite vermektedir (Gözler, 2011:232-233).
- ***Başkan, yasama organının güvenine dayanmaz:*** Başkanın ve diğer yürütme mensuplarının yasama organına karşı sorumlulukları bulunmamaktadır. Bu nedenle, başkanın göreve başlaması ve görev süresi boyunca yasamadan güvenoyu alması veya yasama tarafından güvensizlik oyu verilerek düşürülmesi söz konusu değildir. Başkan sadece halka karşı sorumludur (Okutan, 2012:205).
- ***Yürütme üyeleri başkan tarafından seçilir ve yine başkan tarafından azledilir:*** Yürütme üyeleri, atamalarını gerçekleştiren başkana karşı sorumlu olup, yine ona karşı hesap vermek zorundadırlar. Bu üyeler başkanın danışmanları sıfatında olup, “sekreter” diye adlandırılırlar. Başkan yürütme

üyelerinin fikirlerine uymak zorunda değildir, bu fikirler başkan için sadece tavsiye niteliğindedir (Özer, 2010:186).

- **Başkan, yasama organının çalışmalarına katılamaz:** Başkanlık sisteminde kuvvetler sert bir biçimde ayrılmış olması dolayısı ile yürütmenin yasama organının çalışmalarına müdahale etmemesi esastır. Bu sebeple başkan yasama organının çalışmalarına katılamaz (Gözler, 2011:234).
- **Aynı kişi hem yürütmede hem de yasamada görev alamaz:** Başkanlık sisteminde aynı kişi hem yürütmede hem de yasamada yer alamaz. Bu kural yasama ve yürütmenin birbirinden ayrılığının mantıksal sonucudur (Gözler, 2011:234). Bu bağlamda, yasaları yapma görevi ve yetkisi olan yasama organı üyelerinin, yasaları yürütmeye koymakla yükümlü olan yürütme organı ile bir organik bağ içinde olmaları mümkün değildir (Akçalı, 2007:60). Yani kuvvetler ayrılığına dayanan bir sistemde bir kişinin iki farklı organda yer alması sistemin doğasına aykırıdır.
- **Başkanın, yasama organını feshetme yetkisi yoktur:** Bu sistemde başkan, yasamayı feshedememektedir. Şüphesiz bu durum başkanın gücünü azaltsa da iki organ arasında bir dengenin sağlanması için bu yetkisinin olmaması zorunlu bir unsurdur. Aksi halde başkanın gücü çok fazla artar bu da sistem içindeki dengeleri bozulmasına yol açar. Bunun sonucu olarak da, demokratik prensiplere fazla inanmayan bir başkanının, demokratik olmayan yollara gitme arzusunu artırır (Özer, 2010:187).

Başkanlık sistemi, genel olarak yukarıda saydığımız bu özellikleri barındırmaktadır. Hemen belirtmek gerekir ki, sıralanan bu özellikler başkanlık sisteminin genel özellikleri niteliğinde olup, uygulamasını bulduğu bazı devletlerde farklı özellikleri de karşımıza çıkabilmektedir. Ancak Sartori, bir sistemin başkanlık sistemi olarak adlandırılabilmesi için üç temel özelliğin bulunmasının yeterli olduğunu da ifade etmektedir. Sartori'ye göre, "bir siyasal sistem, ancak ve ancak devlet başkanı (başkan), halkoyundan çıktığı, önceden belirlenmiş görev süresi içinde parlamentonun oyuyla görevden uzaklaştırılamadığı ve atadığı hükümetlere başkanlık ettiği veya onları başka şekillerde yönlendirdiği takdirde" (1997:115) başkanlık sistemi olarak adlandırılabilceğini ifade etmektedir. Yani ona göre, bu üç özelliği barındıran bir sistem saf başkanlık sistemidir.

2.4.1.3. Karşılıklı etkileşim mekanizmaları

Başkanlık sistemi ifade edildiği gibi ABD’de ortaya çıkan ve gelişen bir sistemdir. Bu sistem oluşturulurken kurucularının temel korkusu güçlü bir devletin ortaya çıkması olmuştur. Kuruculara göre, gücün merkezde toplanması Avrupa’da mutlak monarşilerde olduğu gibi zorbalığa yol açabilecek idi. Bunu önüne geçmek ve siyasal iktidarı dengelemek amacıyla kuvvetler ayrılığının yanı sıra bir “fren ve denge” mekanizması oluşturulmuştur. Bu mekanizmanın temel amacı yasama ile yürütmeyi gerek statü gerekse görevleri bakımından mutlak bir eşitlik düzeyine getirmektir. Bu nedenle de yasama ile yürütme arasında birbirlerine karşı karşılıklı etkileme ve dengeleme mekanizmaları geliştirilmiştir (Gençcan, 1997:28-29).

Bu denge ve etkileme iki organın birbirinin işlevine kısmen katılma veya birbirlerini bir ölçüde durdurma yetkisi sayesinde gerçekleşeceğini öngörmüşlerdir. Bu etkileme ve dengeleme mekanizmasını içine katarak Erdoğan, başkanlık sistemini “kuvvetlerin ayrılmasına ve işbirliğine dayanan” bir sistem olduğunu dile getirmektedir (2010:207-208). Başkanlık sisteminde “fren ve denge” mekanizması sistemin tıkanmadan işlemesini sağladığı görülmektedir (Özer, 2010:201). Zira ABD başkanlık sistemi Karatepe’ye göre, fren ve denge mekanizması sayesinde bu şekilde başarılı bir yönetim sergilediği ve siyasi istikrarın da bu mekanizmalar sayesinde sağlandığını ifade etmektedir (2015:134).

Fren ve denge mekanizması yasama ile yürütme organlarının birbirlerini bazen frenlemeleri (durdurmaları) bazen de dengelemeleri esasına dayanmaktadır. Diğer bir deyişle, sınırları belirlenmiş bu temel kuvvetlerin birbirlerini frenleyebilmeleri ve dengeleyebilmeleri için bazı önlemler alınmıştır. Bu bağlamda yasamanın yürütme üzerinde, yürütmenin de yasama üzerinde belirli fren ve denge mekanizmaları mevcuttur. Söz konusu olan bu etkileşim araçları diye de adlandırılan fren ve denge mekanizmalarını ABD başkanlık sistemi örneğinden yola çıkarak şu şekilde sıralamamız mümkündür:

- **Başkanın Veto Yetkisi:** Başkanın meclise karşı etkili silahlarından biri çıkarılan kanunları veto etme yetkisidir. Başkan veto yetkisi ile bir kanunun yasalaşmasına engel olamaz, sadece bu yasalaşma sürecini geciktirebilir. Bir kanun tasarısı başkan tarafından veto edilmiş ise, bu tasarının yasalaşabilmesi için ABD Kongresi’nin her iki kanadı tarafından üçte iki çoğunluk ile kabul

edilmesi gerekir. Kongrenin her iki kanadının üçte ikilik çoğunluğunun sağlanması güç olması dolayısı ile başkan, beğenmediği bir tasarımı imzalamayacağı tehdidi ile isteklerinin göz önünde bulundurmasını sağlayabilmektedir. Bu şekilde aslında olumsuz bir güç olarak görünen başkanın veto yetkisi, yürütmenin yasamaya karşı etkili bir güç sağlayan bir etkileşim mekanizmasıdır (Gençcan, 1997:32).

- **Impeachment (Suçlama):** Impeachment, başkanın cezai sorumluluğuna yol açabileceği bir yasama meclisi soruşturmasıdır. Impeachment mekanizmasında suçlandırma yetkisi Temsilciler Meclisine, yargılama yetkisi de Senato'ya verilmiştir. Başkanın yargılanmasına karar verilmesi halinde Senato'ya Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlık eder. Senato başkanı suçlu bulması halinde mahkûmiyet kararını ancak hazır bulunan üyelerin üçte ikisinin oy çokluğu ile karara bağlar. Mahkûmiyet kararı kesinleşen başkanın görevi sona erer. Yukarda ifade edildiği gibi, impeachment usulü, siyasi nitelikte olmayıp, sadece cezai nitelik taşımaktadır. Başka bir deyişle, bu usul ile başkan siyasi sorumluluğu çekilmemektedir, sadece cezai sorumluluğu tahrik edilmektedir. Dolayısı ile suçu ispatlanmamış başkanın siyasi sebeplerle görevden alınması ihtimal dışındadır (Gözler, 2011:235-236).
- **Başkanın Mesaj Gönderme Hakkı:** Başkan, halka verdiği sözleri yerine getirebilmek için yasal düzenlemelere ihtiyaç duymaktadırlar. Yasama faaliyetleri bilindiği üzere meclise aittir. Başkan da meclis üyesi olmadığı için kanun teklifinde bulunamamaktadır. Ancak başkanlık sisteminde, başkana meclise mesaj gönderme yetkisi verilmiştir. Mesaj gönderme yetkisiyle başkanlar, ihtiyaç duydukları yasalara dikkat çekebilmektedirler ve de yasa tasarılarına istekleri doğrultusunda yön verebilmektedirler. Meclis üyeleri de genel olarak gönderilen bu mesajları dikkate almaktadırlar. Ancak bu konuda başkanların şahsiyetleri de önem arz etmektedir. Çünkü zayıf bir başkanın göndermiş olduğu mesaj mecliste de büyük yankı uyandırmamaktadır (Özer, 2010:205).
- **Atamalar:** Yüksek Mahkeme'nin başkan ve üyeleri, federal mahkeme yargıçları, üst düzey federal kamu görevlilerinin atamaları başkan tarafından yapılmaktadır. Başkan tarafından yapılan bu atamaların yürürlüğe girebilmesi için Senato'nun onayını almaları gerekmektedir. Bu nedenle başkan atayacağı

insanları seçerken Senato'nun da eğilimini göz önünde bulundurmaktadır (Karatepe, 2015:135).

- **Bütçenin Onaylanması:** ABD'de bütçe esas itibarıyla yürütmenin içinde yer alan "Office of Management and Budget tarafından hazırlanır (Gözler, 2011:236). Hazırlanan bütçenin yürürlüğe girebilmesi için meclisin onaylaması gerekir. Meclis, teklif edilen bütçede gerek görmesi halinde değişiklikler yapabilir. Dolayısı ile iyi bir bütçeye sahip olmak isteyen başkan meclis ile iyi geçinmek zorundadır (Karatepe, 2015:135).
- **Meclis Araştırması:** ABD'de meclis yürütme alanına giren faaliyetlere ilişkin bir araştırma yapabilir (Küçük, 2013:58). Meclis bu yetkisini "araştırma komisyonları" eliyle kullanır. Araştırma komisyonları, yürütme organında görev alan tüm kişiler hakkında soruşturma başlatabilir. Siyasal, ekonomik, mali vb. tüm konular hakkında araştırma yapılabilir (Gençcan, 1997:41). Fakat komisyon kararları olumsuz yönde sonuçlansa da görevden alınmalar söz konusu değildir. Araştırma sonucunda hazırlanan rapor, başkanın kamuoyundaki itibarı bakımından önem arz eder. Bu yüzden başkan faaliyetlerini meclisin araştırma yaptırma ihtimalini düşünerek yürütür (Karatepe, 2015:136). Bu çerçevede meclis araştırması, başkanın itibarı açısından zaman zaman ve özellikle de seçim dönemlerinde etkili bir rol oynadığı söylenebilir.
- **Uluslararası Anlaşmaların Onaylanması:** ABD'de dış devletlerle ilişkileri yürütmek ve uluslararası anlaşmaları yapma görevi başkana aittir. Ancak bunların yürürlüğe girmesi için Senato tarafından onaylanması gerekir. Senato, uluslararası anlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için oylamaya katılanların üçte iki çoğunluğuyla kabul etmesi gerekir (Eroğul, 2016:110). Bu nedenle başkan, diğer devletlerle anlaşma yaparken Senato'nun da düşünce ve eğilimini dikkate almaktadır.

Görüldüğü gibi başkanlık sisteminde, yasama ile yürütme ayrılığının devlet yönetiminde koordinasyon ihtiyacının temini için dengeleyici bir takım etkileşim araçlarına yer verilmiştir. Bu denge iki kuvvetin birbirlerinin işlevlerine kısmen katılma veya birbirlerini bir ölçüde frenleme yetkisinin verilmesi sayesinde sağlandığı görülmektedir (Yavuz, 2000:210). Bu bağlamda özetleyecek olursak, başkan, veto yetkisi ile meclisin kabul ettiği yasaları geri gönderebilmekte, mesaj

gönderme yetkisiyle de ihtiyaç duyduğu kanunları dile getirebilmekte ya da yasa tasarılarını isteği doğrultusunda şekillenebilmesi için mesajında bu isteğine vurgu yapabilmektedir. Buna karşın meclisin de başkana (yürütmeye) karşı bir takım yetkileri bulunmaktadır. Bir kere meclis, başkanın bir suç işlemesi halinde impeachment usulü ile görevden düşürebilmektedir. Yüksek memurların atamaları meclisin onayına tabi tutulması, meclisin başkana karşı kullanabileceği bir başka baskı mekanizması olarak kabul edilmektedir. Yine, yürütmenin bütçesinin kabulü de yasamanın onayından geçmektedir. Meclis dilerse sunulan bütçeyi kabul etmemekte ya da kesintiler yaparak onaylamaktadır. Bunun yanında meclis araştırması yolu ile yürütme organını denetlenebilmektedir. Bu denetlemenin bağlayıcı sonuçları olmasa da kamuoyunda yürütmenin itibarı bakımında önem arz etmektedir. Uluslararası anlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için başkanın yasama onayına ihtiyaç duyması, bu iki temel kuvvet arasındaki bir diğer önemli etkileşim (fren ve denge) mekanizması olarak kabul edilmektedir.

Başkanlık sistemi her ne kadar sert kuvvetler ayrılığına dayansa da devlet yönetimi bir bütünlük arz etmektedir. Dolayısı ile bu bütünlüğün sağlanması ve faaliyetlerin koordineli yürütülmesi için organlar arasında bir işbirliği zorunluluktur. Bu işbirliğinin sağlanabilmesi için de başkanlık sisteminde yukarıda ifade edildiği gibi bir karşılıklı etkileşim araçları (fren ve dengeler) öngörülmüştür. Bu bakımdan başkanlık sistemini kuvvetlerin ayrılmasına ve aynı zamanda işbirliğine dayalı bir sistem olarak tanımlamaktadır. Yani her kuvvet kendi faaliyet alanında bağımsız bir şekilde işlevlerini yürütmekte, ancak önceden belirlenmiş kurallar doğrultusunda işbirliği yapmak zorunda kalmaktadır.

2.4.1.4. Güçlü ve zayıf yanları

Bütün diğer hükümet sistemlerinde olduğu gibi, başkanlık sisteminin de birtakım güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. Başkanlık sistemi ile ilgili yazılı kaynaklara baktığımızda karşımıza birçok güçlü ve zayıf yanları çıkmaktadır. Ancak biz çalışmamızın sınırlılığı bakımından en çok rastladığımız avantajlı ve dezavantajlı yanlarını ele alacağız. Temel olarak başkanlık sisteminin avantajlı yanlarını üç ana başlıkta toplamak mümkündür. Bunlar; “istikrarlı yönetimin sağlanması”, “güçlü yönetimin yaratılması” ve “demokratik yönetimin oluşturulması” şeklinde ifade edilebilir. Dezavantajlı yönlerini ise, “rejim krizleri”, “sistemin katılığı”, “çift

meşruluk sorunu”, “siyasal kutuplaşma” ve “iktidarın kişiselleşmesi sorunu” (Uluşahin, 1999:55-140) şeklinde ifade edilebilir. Şimdi sırasıyla bahsi geçen başkanlık sisteminin güçlü ve zayıf yanlarını ele alalım.

Güçlü Yanları:

- ***İstikrarlı yönetimin sağlanması:*** Başkanlık sistemi, tek başlı olması dolayısı ile istikrarlı bir yönetime yol açar. Yürütmenin başı konumunda olan başkan, belirli bir süre için seçilir ve o süre dolmadan görevden alınamaz. Bu durumun yürütmenin sürekliliği ve uygulamaya konan politikaların devamlılığı açısından avantaj sağladığı, bunun sonucu olarak da istikrarlı bir yönetimin oluşturulduğu ifade edilir (Akçalı, 2007:84-85).
- ***Güçlü bir yönetimin yaratılması:*** Başkanlık sisteminde güçlü bir yönetimin yaratılması söz konusudur. Çünkü devlet, tek kişi tarafından bir kurula/heyete nazaran daha kolay ve güçlü bir şekilde yönetilir. Bunun yanı sıra başkanın doğrudan veya benzeri bir şekilde halk tarafından seçilmesi, başkana büyük bir prestij ve meşruluk kazandırır (Gözler, 2011:239). Yine bu sistemde, görevden alınamayan başkan uzun süre görevde kalacağını bildiğinden, seçim sırasında vadettiği plan ve politikalarını korkmadan uygular, böylece de güçlü bir yönetim yaratır.
- ***Demokratik bir yönetimin oluşturulması:*** Başkanlık sistemi diğer hükümet sistemlerine oranla daha demokratik bir sistem olduğu ifade edilmektedir. Çünkü hem meclis hem de başkan doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu da topluma hem yasamanın üyelerini hem de yürütmenin başını dolaysız bir şekilde belirleme hakkını tanımaktadır. Hesap sorulabilirlik bakımından da başkanlık sistemi diğer sistemlere göre daha demokratik bir sistemdir. Çünkü bu sistemde sorumluluğun teşhis edilmesi kolaydır. Yani yürütme tek kişinin (başkanın) elinde toplandığına göre, halk da hesabı kimden soracağını iyi bilir. Yine önceden bilinebilirlik bakımından da bu sistem daha demokratik bir sistem olduğu ifade edilir. Önceden bilinebilirlik, seçmen oy kullanırken oy verdiği adayın kazanması halinde kimin hükümetin başına geçeceğini bilmesini ifade etmektedir. Oysa parlamenter sistemde halk, partilere oy verilmekte ve kimin hükümetin başına geçeceği konusunda bir bilgiye sahip olmamaktadır (Gözler, 2011:239). Dolayısı ile başkanlık sistemi diğer

sistemlere nazaran daha demokratik bir sistem olduğu yönünde bir değ erlendirme yapılır.

Zayıf Yanları:

- ***Rejim krizlerine yol açması:*** Başkanlık sisteminde yasama ile yürütme birbirinden tamamen bağımsız bir şekilde hareket ederler. Bu sistemde ifade edilen organların varlıkları birbirlerine bağılı değildir. Yani fesih ve güvensizlik nedeniyle birbirlerinin varlığına son veremezler. Dolayısı ile yasama ile yürütme organları arasında bir zıtlaşmanın meydana gelmesi halinde sistem krizle karşı karşıya kalabilir. Yani sistem kilitlenir. Bu durumda ne başkan meclisi feshedebilir ne de meclis başkanı düşürebilir (Yayla, 2018:86-87). Bu bakımdan başkanlık sistemi rejim krizlerine yol açabilir.
- ***Sistemin katı olması:*** Başkanlık sisteminin özünde bir katılık söz konusudur. Yürütmenin başı olan başkanın belli bir zaman dilimi için doğrudan halk tarafından seçilmesi ve çok istisnai (impeachment) durumlar haricinde süresinin bitimine kadar görevde kalması, sistemin katı olmasını göstermektedir (Tunç ve Yavuz, 2009:32-33). Başkanın sabit bir süre için bu makama seçilmesi, bir sonraki seçimlere kadar bu yetkiyi tek başına kesintisiz kullanacağı anlamına gelmektedir. Bu da, başkanlık sisteminde kuvvetlerin, diğer sistemlerle kıyasla, daha keskin sınırlarla ayrılmasının yarattığı bir sonuçtur. Çünkü yasama ile yürütme birbirlerinin varlıklarını etkileyecek yetkilerle donatılmamışlardır (Yazıcı, 2011:39). Bu anlamda, belli bir süre için seçilen başkan, bu süre zarfında, icraatı ne kadar kötü olursa olsun, haklın nazarında itibarını ne kadar düşürürse düşürsün, suiistimaller ne kadar yaşansa yaşansın, başkanın siyasi sorumluluğa çekerek görevden alınması mümkün değildir. Sistemde bir kilitlenme olduğu zaman da yeni seçimler yapılan kadar başkanı değiştirip bu sorunu aşmak söz konusu değildir (Tunç ve Yavuz, 2009:33). Bu bağlamda başkanlık sistemi katı bir yönetime yol açar.
- ***Çift meşruluk sorunu:*** Başkanlık sisteminde hem yasamanın hem de yürütmenin doğrudan halk tarafından seçilmesi, her iki organın da ayrı ayrı meşruluk iddiasında bulunabilmelerine yol açabilmektedir. Yasama ile yürütme organının görev süreleri birbirlerini etkilemediği için, sistemin

işleyişi başkan ve meclis arasında işbirliğini kaçınılmaz olarak zorunlu kılmamaktadır (Uluşahin, 1999:106-107). Dolayısı ile bu iki kuvvet arasında herhangi bir anlaşmazlığın meydana gelmesi durumunda hangi kuvvetin daha önde olduğuna karar vermek güçlük yaratmaktadır.

- ***Siyasal kutuplaşma:*** Başkanlık sisteminde, “kazanan her şeyi kazanmakta”, “kaybeden de her şeyi kaybetmektedir” (Gözler, 2011:240). Çünkü sistemin doğası yürütmenin bölünmesine elverişli olmadığından, seçime katılan adaylar açısından “ya hep ya hiç” oyununa dönüşmektedir. Bu ise, hem siyasi bunalımları hem de toplumsal gerginliklerin meydana gelmesine yol açmaktadır (Erdoğan, 2010:209). Bunun sonucu olarak da, siyasi mücadele sertleşmekte, siyasal kutuplaşma meydana gelmektedir. Bu durumda kaybeden taraf kaybetmenin acısıyla uzlaşmazlığa, çatışmaya ve hatta hukuk dışı yollara başvurabilmektedir (Tunç ve Yavuz, 2009:31). Başkanlık sisteminde, seçimi kazanan tamamıyla yürütmeyi ele geçirdiği için kaybedenle ilişkileri düzeltmek için bir nedenin olmadığı gibi, kaybedenin de kazananla uzlaşmak için bir neden bulunmamaktadır (Uluşahin, 1999:127). Bu bağlamda başkanlık sistemi siyasal kutuplaşmaya yol açmaktadır.
- ***İktidarın kişiselleşmesi sorunu:*** Başkanlık sisteminde yürütme organı tek kişiden meydana gelmektedir. Bu yüzden başkan çok görünür vaziyettedir. Bütün talepler ona yönlendirilmekte ve bütün yürütme yetkisi onda birleşmektedir. Bu da başkana kendisini her şeyin merkezine koymasına ve “tek adam” gibi davranmasına yol açabilmektedir (Yayla, 2018:87). Bunun yanında başkanlık sisteminde, başkan hem devletin hem de hükümetin başkanıdır. Halk tarafından seçilen ve görev süresi dolmadan görevden uzaklaştırılamayan başkan, devleti, hükümeti ve dolayısı ile bütün halkı temsil ettiği yanlışına kapılarak iktidarını kişiselleştirme eğilimine gidebilir. Diğer taraftan başkanın özel bir saraya sahip olması ve sıra dışı özel haklarla donatılması, başkanın kendisini zamanla, bir “kral” gibi hissetmesini de (Gözler, 2011:240) mümkün kılacaktır.

Görüldüğü gibi her hükümet sistemi gibi başkanlık sisteminin de güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. Başkanlık sisteminin bu güçlü ve zayıf yanlarından hangisinin üstün geleceği, her devletin kendi siyasal ve sosyal koşullarına bağlıdır. Yani bir ülkede başkanlık sistemi uygulanırken güçlü yanları ortaya çıkabilirken, bir

başka ülkede zayıf yanları ortaya çıkabilmektedir. Bu bağlamda başkanlık sistemi bir ülkede başarılı sonuçlar verirken, başka bir devlette başarısız sonuçlar verebilmektedir (Gözler, 2011:241). Dolayısı ile başkanlık sisteminin güçlü ve zayıf yanlarının değerlendirilmesi yapılırken, uygulandığı ülkelerin sosyal, siyasal ve kültürel koşulları da dikkate alınarak yapılması gerekmektedir.

2.4.2. Parlamenter Sistem

2.4.2.1. Tanımı ve tarihsel gelişimi

Parlamento sözcüğü, Latince “parlare” konuşma anlamına gelen kelimedenden türetilmiştir. Türkçedeki “meclis” ve “divan” kelimelerinin karşılığı olarak kullanılan parlamento, “toplumun sorunlarını tartışarak karara bağlayan kurul” anlamı taşımaktadır. Hukuk ve siyaset literatüründe parlamentonun, “halk adına karar vermek üzere, halkın seçtiği temsilcilerden oluşan, kanun yapan ve devletin önemli işlerine karar veren siyasi kurul” şeklinde tanımlanması yapılmaktadır. Bu parlamento tanımlanmasına göre, bir kurulun parlamento özelliğini taşıyabilmesi için, halk tarafından seçilmesi, kanun yapması ve devletin önemli siyasi kararlarını alma yetkisinin bulunması gerekir (Karatepe, 2015:141).

Parlamenter sistem ise, temsili rejim türlerinden biri olup, kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Fakat bu kuvvetler ayrılığı başkanlık sisteminde olduğu gibi sert bir biçimde olmayıp, yumuşak ayrılık söz konusudur (Teziç, 2014:483). Parlamenter sistem genel olarak, “yürütme kuvvetinin yasamadan kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi biçimi” olarak tanımlanmaktadır (İba, 2008:105). Bir başka tanıma göre ise parlamenter sistem, “yasama ve yürütme ilişkisinde yumuşak güçler ayrımının olduğu, yürütmenin, yasama karşısında belli bir bağımsızlığa sahip olduğu ancak yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olduğu” bir hükümet sistemi modeli şeklinde de tanımlanması yapılmaktadır (Gürbüz, 2008:13). Derdiman’a göre parlamenter sistem, “yasamanın yürütmeyeyle ilişki içinde bulunduğu ve yargının bağımsız olduğu, kuvvetlerin yumuşatılmış şekli olan hükümet sistemleridir” (2014:65). Erdoğan ise parlamenter sistemi kısaca, “kuvvetlerin yumuşak ayrılığına veya işbirliğine dayanan” bir hükümet sistemi olarak tanımlamaktadır (2010:213). Tanımlardan da anlaşılacağı üzere parlamenter sistemlerde yumuşak kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler arasında işbirliği söz konusudur.

Bu hükümet modelinde yürütme kuvveti, yasama kuvvetinin içinden çıkmakta ve ona karşı sorumlu olmaktadır. Yürütme kuvveti çift başlı olmakla birlikte bir tarafta devletlerin yönetim yapılarına göre sorumsuz devlet başkanı, cumhurbaşkanı, kral, imparator var iken diğer tarafta sorumlu başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. Tüm diğer demokratik sistemlerde olduğu gibi parlamenter sistemlerde de yargı organının konumu bağımsız bir kuvvet olarak nitelendirilmektedir.

Parlamenter sistemlerde yasama ile yürütme kuvvetleri hukuken birbirlerinden bağımsızdır. Ancak bu kuvvetler arasında birtakım işbirliği ve etkileşim araçları bulunmaktadır. Dolayısı ile de parlamenter sistem, kuvvetleri birbirinden sert bir şekilde ayrıma tabi tutmaz ve devletin işleyişinde kuvvetler arasında uyumu sağlar. Sözü edilen uyum ve işbirliğinin nasıl sağlanacağı konusu ise, bu hükümet sisteminde ilk önce yasama ve yürütme fonksiyonları hukuken birbirinden bağımsız olan iki farklı organa verilmektedir. Yasama fonksiyonu parlamento tarafından, yürütme fonksiyonu da bakanlar kurulu ve devlet başkanı tarafından yerine getirilmektedir (Erdoğan, 2010:213).

Bununla birlikte, yasama ile yürütme arasındaki işbirliği fonksiyonel ve organik olarak iki açıdan değerlendirilmektedir. Fonksiyonel açıdan iki kuvvet arasındaki işbirliği, kanunların yapılmasında kendini göstermektedir. Kanunların hazırlanması ve kabul edilmesi iki organın ayrı ayrı girişimi ile gerçekleşmektedir. Kanunlar genel olarak, tasarı şeklinde yürütme tarafından parlamentoya sunulmakta ve buradaki tartışma ve müzakereler sonucunda kabul edilmektedir. Kabul edilen yasaların uygulanması için yine yürütme organının idari düzenleyici işlemleri gerekmektedir. Bu şekilde de iki organ arasında fonksiyonel açıdan işbirliği gerçekleşmiş olmaktadır. Organik açıdan işbirliği ise, yürütme kuvvetinin yasama tarafından belirlenmesi demektir. Parlamenter cumhuriyet rejimlerinde, yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan devlet başkanları ile sorumlu kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar kurulu yasama organı içinden çıkmaktadırlar ya da atanmaktadırlar. Bu da bize organik açıdan iki kuvvet arasındaki işbirliği göstermektedir (Teziç, 2014:483-484). Dolayısı ile de parlamenter sistemde, yasama ile yürütme arasındaki işbirliği ve uyumlu çalışma zorunlu unsurlar olarak nitelendirilmektedir.

Parlamenter hükümet sistemlerinde yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan başbakan ve bakanlar kurulu, yasamaya karşı siyasi açıdan sorumludur. Yani başbakan ve

bakanlar kurulu yasama kuvvetinin güvenini alması ve görevde kaldığı sürece bu güveni sürdürmeleri gerekmektedir. Aksi halde yasama vereceği güvensizlik oyuyla ya da gensoruyla başbakanı ve bakanlar kurulunu görevlerine son verebilmektedir. Parlamenter sistemin bu özelliği, başkanlık sisteminden ayıran en önemli özelliklerden biridir. Şöyle ki başkanlık sistemlerinde yasamanın güvensizlik oyuyla yürütmenin başı olan başkanın görevine son verilmesi mümkün değildir. İmpeachment (suçlama) yoluyla başkanın görevine son verilebilse de, bu göreve son verme usulü cezai bir sorumluluk türü olup, siyasi sorumlulukla bir ilişkisi bulunmamaktadır (Turhan, 1993:44). Bu nedenle de parlamenter sistem başkanlık sistemine kıyasla kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan bir sistem olarak adlandırılmaktadır.

Parlamenter sistemde yasama kuvvetine karşı sorumlu olan hükümet, seçmenlere karşı dolaylı siyasal sorumluluğa sahiptir. Bu sistemde seçmen doğrudan hükümeti seçmez, bunun yerine hükümeti seçecek olan ve ona karşı sorumluluk taşıyan temsilcilerini (parlamento üyelerini) seçer. Yani hükümet seçilmiş olan temsilciler arasından belirlenir. Temsilciler arasından kabineyi oluşturan bakanları da başbakan seçmektedir. Ancak bakanların zorunlu olarak parlamento üyeleri olmalarına gerek yoktur. Bu sistemde genel olarak parlamentonun çoğunluğunu elinde bulunduran parti liderleri başbakan olarak seçilir. Bu, hükümetin yasama çoğunluğunun güvenine dayanmasının zorunlu bir sonucudur. Zaten yasamanın güvenini kazanmayacak başbakanın kuracağı kabinenin görev yapması da bu sistemde mümkün değildir (Yavuz, 2000:155).

Parlamenter sistemde, bir kişi hem yasadaki hem de yürütmeye aynı anda yer alabilmektedir. Yani bir kişinin hem parlamento üyesi hem de hükümet üyesi olması mümkündür. Bakanlar kurulu üyeleri parlamento çalışmalarına katılabilmekte ve kanun tasarıları sunabilmektedir. Hükümetin parlamentoya girme, oturma, tartışmaları izleme ve söz hakkı alma hakları da bulunmaktadır. Ayrıca yürütmenin yasama organını toplantıya çağırma yetkisi de vardır. Bununla birlikte yukarıda ifade edildiği gibi yasama organı yürütmeye güvensizlik oyu vererek görevden uzaklaştırabilmektedir. Buna karşın yürütmenin de yasamayı feshetme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetkinin kullanılması bazı devletlerde tamamen devlet

başkanlarına verilmişken, bazı devletlerde meclis başkanına danışılarak başbakan tarafından da kullanıldığı görülmektedir (Küçük, 2013:62).

Yukarıda verilen açıklamalardan hareketle parlamenter sistemini özetle ifade etmek gerekirse, yürütme organının yasama organından kaynaklandığı ve yine ona karşı sorumlu olduğu bir anayasal hükümet biçimidir (Turhan, 1993:43). Parlamenter sistem, yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanan ve yasama ile yürütme arasında sıkı bir işbirliği bulunan bir sistemdir. Bu sistemde ifade edildiği gibi yürütme çift başlı olup bir tarafta sorumsuz devlet başkanları diğer tarafta ise sorumlu bakanlar kurulu bulunmaktadır. Bakanlar kurulu başbakan ve bakanlardan oluşmasıyla birlikte başbakan, yasama üyeleri arasından seçilmektedir. Ancak bakanların yasama üyeleri olmaları şart değildir. Bakanlar kurulunun parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu vardır. Başbakan ve bakanların göreve başlayabilmeleri ve sürdürebilmeleri için parlamentodan güvenoyu almaları gerekmektedir. Parlamente'nin güvenoyunu yitirmeleri halinde başbakan ve bakanlar istifa etmek zorundadır.

Buna karşın yürütme organının da parlamentoyu feshetmeleri mümkündür. Bu yetki genellikle devlet başkanlarına verilmektedir. Yasama ile yürütmenin birbirlerinin görevlerine güvenoyu ve fesih mekanizmalarıyla son verebilmeleri aynı zamanda sistemde yaşanacak tıkanıklıkların çözüm yollarından biridir. Çünkü iki kuvvet arasında bir krizin oluşması durumunda bu mekanizmalardan biri devreye girmekte ya bakanlar kurulu düşürülmekte ya da parlamento feshedilmektedir. Bu da parlamenter sistemin üstün yönlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Dünya genelinde günümüzde, İngiltere, Almanya, İtalya, İspanya, Belçika, Hollanda, Danimarka, Yunanistan, Norveç, İsrail, Japonya ve birçok başka devletlerde parlamenter sistem uygulandığı görülmektedir.

Parlamenter sistem, pratikten teoriye doğru bir gelişme süreci izlemiştir (İba, 2008:105). Kral ile toplumsal sınıflar arasında yüzyıllar boyunca süren iktidar mücadelesinin sonucu olarak parlamenter sistem, XVIII. yüzyılda İngiltere'de ortaya çıkmıştır (Karatepe, 2015:141). Bu nedenle de parlamenter sistemin anavatanı İngiltere sayılır. İngiltere'de parlamenter sistemin gelişimi uzun süren mücadeleler sonucu, plansız ve evrimsel bir şekilde gerçekleşmiştir (Tunçkaşık, 2017:17). Özellikle İngiliz parlamentosunun gelişimi sözü edilen sistemin oluşumunda önemli bir rol oynamıştır.

Modern İngiliz parlamentosunun kökenleri Anglosakson geleneğinde var olan ve Witan diye adlandırılan, krala danışmanlık yapan bir kurula dayandığı ifade edilmektedir (Kama, 2016:164). Memleketin ileri gelen bilge kişilerinden oluşan bu kurul, krala bir danışma meclisi görevi yapmıştır. İngiltere 1066 yılında Normanlar tarafından ele geçirildiğinde Anglosaksonların bazı gelenekleri devam ettirilmiş ve Witan’a feodal beyleri, soyluları ve din adamlarını katarak bu kurulu daha büyük bir meclis haline dönüştürülmüştür. Witan bu dönemden itibaren de “Magnum Concilium (Büyük Şura)” diye adlandırılmaya başlamıştır. Magnum Concilium’un görev ve yetkileri tamamen istişari nitelik taşımakla birlikte, kral tarafından önemli bir ferman çıkarılacağı zaman Magnum Concilium’a danışması zorunlu olarak görülmüştür (Gözler, 2011:330).

Tarihsel sürecin devamında 1215 yılına gelindiğinde tahtta olan İngiltere Kralı Yurtsuz John ile baronlar arasında özellikle vergiler konusunda birtakım gerilimler ortaya çıkmıştır. Bir türlü isteklerini kabul ettiremeyen baronlar, krala karşı ayaklanma kararı almışlardır. O dönemde İngiltere bir taraftan Fransızlara yenik düşmüştü. Ayaklanmaların 1215 Nisan ayında başlamasıyla kralın durumu daha da zorlaşmıştı. Durumu düzeltmeye çalışan Kral Yurtsuz John, baronlarla 1215 yılında “Magna Carta Libertatum (Büyük Özgürlük Fermanı)” diye adlandırılan ve parlamenter sistemin ortaya çıkışında büyük önemi olan bir belgeyi imzalamıştır (Hekimoğlu, 2010:120).

1215 tarihli Magna Carta Libertatum, İngiltere kralının mutlak ve sınırsız kudretini sınırlayan ve keyfi davranışlarını önlemeyi amaçlayan ilk belgedir. Soylular ile toprak sahibi baronların başlangıçta kendi çıkarları için krala imzalatırdıkları bu belge, daha sonraki süreçte halkın lehine işleyen bir belgeye dönüşmüş ve demokratik ilkelerin kaynağını oluşturmuştur (Akgül, 2010:92). Fermanın 63. maddesi, İngiliz feodal toplumunu oluşturan farklı sınıf, katman ve kurumlarının geleneksel olarak sahip oldukları hak ve özgürlüklerini güvence altına almıştır (Eroğul, 2012:38). Ayrıca Magna Carta Libertatum’da yürürlükteki yasalara başvurulmaksızın hiçbir insanın tutuklanamayacağı, hapsedilemeyeceği ve mülkiyetine el konulamayacağı belirtilmiştir. Yine adaletin satılamaz, geciktirilemez olduğu ve hiçbir özgür insanın adaletten mahrum bırakılamayacağı ifade edilmiştir (Hekimoğlu, 2010:120). İlgili fermanla düzenlenen önemli bir diğer konu da

vergilerle alakalıdır. Magna Carta Libertatum'da üç eski feodal vergi düzeni dışında, kral tarafından Magnum Concilium'un rızası olmadan hiçbir vergi ve yardım toplanamayacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede de Magna Carta Libertatum ile birlikte Magnum Concilium da daha güçlü bir görünüm kazanmıştır. Magnum Concilium için parlamento kelimesi ilk defa 1230 yılında kullanılmaya başlanmış ve parlamento kelimesinin anlamı Magnum Concilium'un toplantı/görüşme yapması anlamını taşımıştır (Gözler, 2011:331).

Kral Yurtsuz John'un ölmesi üzerine tahta III. Henry geçmiş ve ülkeyi kötü yönetmeye başlamıştır. Bunun sonucunda baronlar da tekrar krala karşı hareketlenmiş ve baronların başı olan Simon de Montfort, III. Henry'yi yenerek hapse atmıştır. Simon de Montfort, 1265 yılında Magnum Concilium'a katılmak üzere her kontlukta iki şövalye ve her şehirden iki temsilci gönderilmesini istemiş ve bu şekilde de Magnum Concilium'da şövalye ve şehir temsilcilerinin de temsil edilmesi sağlanmıştır (Gözler, 2011:331).

Bu gelişmelerin ışığında, 1295 yılına gelindiğinde Magnum Concilium'un İngiliz siyasal sistemi içinde kalıcı bir parlamento olarak yerleşmesi III. Henry'nin yerine geçen I. Edward tarafından sağlanmıştır. O dönemde I. Edward'da parlamentoya dayanarak ülkeyi yönetmenin daha kolay olduğu kanaati oluşmuş ve bu kurumun yerleşmesi için de bazı çabalar harcamıştır (Şaylan, 1981:38). I. Edward tarafından oluşturulan parlamento daha geniş temsile dayanmaktadır. Bu parlamentoda baronların, kontların, ruhban sınıfı temsilcilerinin yanı sıra kontlukların (idari bölge), şehirlerin, burgların (kasaba) ve küçük rahiplerin temsilcileri de yer almıştır. Bu şekilde temsilcilerinin genişletilmesiyle Magnum Concilium'a "Model Parlamento" adı verilmiştir (Gözler, 2011:332). Bu parlamento, düzenli olarak yılda iki kez toplanmıştır (Şaylan, 1981:39). Temsilci sayısı ise dört yüz civarında olmuştur. İngiltere'de 1295 yılında kurulan Model Parlamento'nun kuruluş yılı İngiltere parlamentosunun kuruluş yılı olarak kabul edildiği ifade edilmektedir. Zira İngiltere'de bu tarihten itibaren günümüze kadar parlamento organı devamlı olarak var olagelmıştır (Gözler, 2011:332).

Parlamentar sistemin gelişmesinde yukarıda açıklamaya çalıştığımız gelişmelerle birlikte diğer bazı önemli belgelerin kabulü de önemli rol oynamıştır. Bu belgeler,

1628 yılında kabul edilen “Petition of Rights (Haklar Dilekçesi)” ve 1689 yılında kabul edilen “Bill of Rights (Haklar Beyannamesi)”dir.

Haklar Dilekçesi (1628), I. Charles zamanında kral ile parlamento arasındaki mücadelenin bir sonucu olarak, parlamentonun isteklerini kral tarafından kabul edilmesiyle sonuçlanır. Haklar Dilekçesi’nde, daha önce Magna Carta Libertatum ile kabul edilmiş olan ve değişik zaman dilimlerinde krallar tarafından kabul edilen haklar bu dilekçede tekrar edilir. Ayrıca İngiltere’de yaşayan özgür kişilerin, mal ve can güvenliği kralların keyfî eylem ve işlemlerine karşı koruma altına alınmakta ve parlamentonun yasama iktidarının ortağı olduğu belirtilmektedir. Yani bu belgenin kabulünden sonra, parlamento tarafından onay alınmadıkça kralın kimseden hediye, borç, yardım, vergi vb. maddi değeri olan bir şeyi alması yasaklanmaktaydı (Göze, 2009:462-463).

Parlamento ile kralın çekişmesi Haklar Dilekçesi’nin kabulüyle de sona ermemişti. I. Charles, 1629 yılında Haklar Dilekçesi’nin kabulünden bir yıl sonra parlamentoyu dağıtma kararı almıştır. 1640 yılına kadar da toplanmamasını sağlamıştır. Kralın para ihtiyacı ortaya çıkınca da parlamentoyu 1640 yılında tekrar toplamıştır. Toplanan parlamento kral ile tekrar güç savaşına girişmiş ve kralın izinsiz koyduğu vergileri derhal kaldırmıştır. Bununla birlikte, toplum içinde zulümleriyle tanınan iki bakanı idam ettirmiş ve hazine ile orduyu kendi denetimi altına almıştır. Bunun üzerine kral I. Charles tepki göstererek parlamento üyelerini tutuklatmaya başlamış, parlamento da asker toplayıp krala karşı iç savaş açmıştır. Bu savaştan galip çıkan parlamento I. Charles’i idama mahkûm etmiştir. Kralın idamından sonra ülkede cumhuriyet ilan edilmiştir (Eroğul, 2012:43).

İngiltere 1649 yılından 1658 yılına kadar cumhuriyetle yönetilir. Yönetimin başına da Oliver Cromwell geçer. Cromwell İngiltere’yi 1658 yılında ölünceye kadar diktatörlükle yönetir. Vefat etmesinden sonra yerine oğlu geçer ve kısa süre içinde iktidardan çekilir. İktidardan çekilmesi üzerine İngiltere’de iç savaş hâkim olur. 1660 yılına gelindiğinde ise parlamentonun çağırması üzerine tahta II. Charles çıkar ve monarşiye tekrar dönülür. II. Charles kraliyeti 1685 yılında ölünceye kadar yönetir. Yerine kardeşi II. James geçer. II. James’in Katolik olması sebebiyle İngiltere’de Katolikliği canlandırmak ister. Ancak halk Protestan’dır. II. James’in uygulamaları halkı, din adamlarını ve aristokratları kızdırmaya başlar. Aradan uzun süre geçmeden

1688 yılında kral II. James Fransa'ya kaçar. Parlamentonun kararıyla tahta kralın Protestan olan kızı Mary ile eşi Orange Prensi William geçer (Gözler, 2011:335). Tahttaki değişiklik durumunu iyi değerlendiren parlamento, 1689 yılında Bill of Rights (Haklar Beyannamesini) kabul ettirir.

1689 tarihli Haklar Beyannamesi, daha önceki belgelere nazaran soyut ilkeler yerine, somut esaslara dayanmaktadır. Bu beyanname, kralların çeşitli keyfi davranışlarını suçlayan bir çağırı niteliği taşımaktadır (Çam, 2000:20). 1689 Haklar Beyannamesi'nin bazı maddelerini kısaca ele alacak olursak kral, ferman ya da kararnamelerle kanunların uygulanmasını askıya alamayacak, isteği doğrultusunda bazı kişilere kanunların uygulanmasında muafiyet tanıyamayacak ve parlamentonun izni olmadan da daimi ordu bulunduramayacaktı. Bununla birlikte, parlamento üyelerinin seçimleri serbest olarak yapılacak ve devamlı olarak toplanabilecekti. Parlamento üyeleri konuşma ve tartışma özgürlüğüne sahip olacak, bundan dolayı da herhangi bir yargı organında soruşturma açılmayacaktı. Parlamentonun yaptığı kanunlar kral dâhil herkesi bağlayacak ve insanların krala rica ve minnet mektupları yollama hakları bulunacaktı. Cezalar, suçun ağırlığı ile orantılı olacak ve parlamentonun onayı olmadan kişilerden vergi alınamayacaktı (Musulin, 1983:55-58). Görüldüğü gibi, Haklar Beyannamesi'nde kralın yetkilerini kısıtlayan ve parlamentonun devlet iktidarının tam bir ortağı olduğunu gösteren birçok düzenleme bulunmaktadır. Aslında bu düzenlemeler bir anda bu beyannameyle ortaya çıkmamış, uzun süre devam eden kral ile önce feodal beylerin daha sonra tüm halkın mücadelesinin neticesinde ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda da 1689 Haklar Beyannamesi'ni yüzyıllar süren kral-halk mücadelesinin belgelenmiş bir hali dememiz yerinde olacaktır.

Bu şekilde parlamentonun kral karşısında bir güç olarak ortaya çıkması sonucunda parlamento hükümet sistemi de yavaş yavaş şekillenmeye başlar. Artık siyaset parlamento ile kralın otoritesi açısından daha farklı bir görünüm kazanır. Anayasal ilke olarak güçler ayrılığı da kurumsallaşmaya başlar (Durgun, 2015:23). O dönemde kral yürütme işlevini ona yardımcı olan ve “Kral Konseyi” diye adlandırılan bu kurul ile yerine getirir. Kral Konseyinin temel görevi, yasaların ve kararların uygulanmasında krala yardımcı olmaktır (Göze, 2009:466). Konsey üyelerinin (bakanların) eskiden gelen cezai sorumlulukları vardı. Yani görevini kötüye kullanan

bir bakanın Avam Kamarası tarafından suçlanması ve Lordlar Kamarasında da yargılanması mümkündü (Eroğul, 2012:45). Bu yargılanmalar, hapis, ölüm ya da sürgün ile sonuçlanabiliyordu (Göze, 2009:467).

Parlamentonun güçlenmesi ile de bakanlar parlamento karşısında kurtuluşu olmayan ve sonu ölüme bile götürecek olan sürekli bir gözdağı altında kalmışlardı. Bundan korunmak için de haklarında bir suçlama eğilimi ortaya çıkar çıkmaz görevi bırakmaya başlamışlardı. Sürekli istifaların yaşanması üzerine, zaman içinde adım adım cezai sorumluluk parlamenter sistemin temel özelliklerinden biri olan siyasi sorumluluğa dönüşmüştür. Bununla birlikte Kral, bu konseye önceleri kendisine yakın olan isimleri seçerken, zamanla yürütmenin parlamento karşısında sorumlu olacağı kuralı gereğince parlamentonun çoğunluğu arasından seçmeye başlar. Kral böylece bakanlarının suçlanamayacağını ve dolayısıyla görevlerinden alınamayacağını güvence altına almaya çalışır (Eroğul, 2012:46-47). Bu şekilde başlayan süreç daha sonraları bakanlar kurulunun (özellikle başbakanın) parlamentonun içinden çıkması gerektiği kuralına dönüşür.

Parlamenter sistemin gelişmesinde bir diğer önemli hadise 1714 yılında Hannover hanedanının tahta geçmesi olmuştur. Kral I. George ile onu izleyen II. George, doğru dürüst İngilizce bilmiyorlardı. Bu yüzden de bakanların toplantılarından uzak kalıyorlardı. Zamanla krallar toplantılardaki görüşmeleri anlamadıkları için katılmamaya başlamışlardır. Bu durum bakanlar kurulunun (Kral Konseyinin) ayrı bir organın olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur (Soysal, 2011:55-56). Kral ile bu şekilde bağıyı koparan bakanlar kurulu, aralarında yaptıkları toplantı görüşmelerinin sonuçlarını krala iletmek ve kralın da görüşlerini kurula aktarılması için aralarından birini görevlendirmişlerdir (Kama, 2016:169). Bu bağlamda önce kral ile bakanlar kurulu arasındaki iletişimin sağlanması için bir sözcü olarak görev yapan bakan daha sonraki süreçte başbakanlık kurumunun ortaya çıkmasına neden olmuştur (Eroğul, 2012:46). Bu şekilde adım adım yürütmenin ikiye bölünmesiyle, kralların (devlet başkanlarının) siyasi etkileri azalmış ve görevleri sembolik nitelik kazanmıştır. Daha sonraki süreçte parlamenter sistemde yürütme kuvveti açıkça ikiye bölünmüştür, bir yanda sorumsuz devlet başkanları (krallar) diğer taraftan da siyasi sorumluluğu olan bakanlar kurulu gelişmiştir (Göze, 2009:468).

Bu gelişmelerle XVIII. yüzyıla gelindiğinde parlamenter sistem nihai görünümünü kazanmıştır. 1789 yılında Sanayi Devrimi'nin gerçekleşmesiyle kalabalık nüfuslu şehirler ortaya çıkmış ve toplumsal baskılar sebebiyle seçim çevreleri yeniden düzenlenmiştir. XX. yüzyıla gelindiğinde de genel oy sistemine geçilmesiyle güç dengesi tamamıyla el değiştirmiştir. Bu bağlamda da ilgili yüzyıllarda parlamenter sistem birçok ülkede uygulanmaya başlamış ve farklı biçimlerini de beraberinde getirmiştir (Kama, 2016:170).

Yukarıdaki açıklamalardan hareketle, yüzyıllardır devam eden krala karşı mücadelelerin bir sonucu olarak mutlak monarşilerin yerini anayasaya dayalı meşruti monarşilerin alması, parlamentoların daha da güçlenmesine neden olmuştur. Güçlenen parlamentolar ile gerileyen monarşilerin, aralarında uzlaşarak, devlet iktidarının paylaşılmasıyla da parlamenter sistem ortaya çıkmıştır (Karatepe, 2015:142). Parlamenter sistemin ortaya çıkması yukarıda ifade edildiği gibi, krala ait bazı yetkilerin sınırlandırılması ve farklı sınıf temsilcilerinden meydana gelen parlamentonun güçlenmesi şeklinde olmuştur. Bununla birlikte özellikle yasama yetkisinin parlamentonun eline geçmesi bu organı daha da güçlü bir hale getirmiş ve adım adım yürütmenin oluşumunda da aktif rol oynamaya başlamıştır. Önceleri yürütme kuvveti tamamıyla kralın elindeyken, bu kuvvetin ikiye ayrılması ve sorumlu kanadı olan bakanlar kurulunun parlamento çoğunluğu arasından seçilmeye başlaması, parlamentonun da yürütme üzerinde nüfuzu artmış ve bu siyasal sorumluluğu olan kanat parlamentoya bağımlı hale gelmiştir. Bu arada yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan kralların (devlet başkanlarının) yetkileri azaltılarak önemli kısmı bakanlar kuruluna geçmiş ve devlet başkanları sembolik nitelik taşıyan bir görünüm kazanmıştır.

2.4.2.2. Temel özellikleri

Kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter sistemi, devletten devlete farklı biçimlerde uygulanmasıyla birlikte, bir sistemin parlamenter sistemi olarak adlandırılabilmesi için bazı temel özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bu özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- ***Yürütme organının yapısı iki (düalist) başlıdır:*** Parlamenter sistemde yürütme organı iki başlıdır. Bir yanda devlet başkanları diğer tarafta ise

bakanlar kurulu bulunur. Devlet başkanları bir kral (hükümdar) ya da cumhurbaşkanı olabilir. Çünkü bu rejim hem monarşik devlet şekli ile hem de cumhuriyetle bağdaşabilir (Gören, 2011:160).

- ***Yürütme organı yasama organının içinden çıkmaktadır:*** Bu sistemde yürütmenin birinci kanadını oluşturan devlet başkanları, monarşilerde irsi olarak belirlenirken, cumhuriyetlerde genellikle yasama organı tarafından belirlenmektedir. Yürütmenin ikinci kanadını oluşturan bakanlar kurulu da, yine yasama organı tarafından seçilmektedir. Almanya ve Japonya gibi ülkelerde, bakanlar kurulunu oluşturmak üzere başbakan doğrudan parlamento tarafından seçilirken, bu sistemi benimseyen bazı diğer ülkelerde, devlet başkanı parlamentodan güvenoyu alabilecek bir meclis üyesini başbakan olarak atamaktadır. Seçilen ya da atanan başbakan da, diğer bakanları belirlemekte ve atamalarının yapılması üzere devlet başkanlarına sunmaktadır. Daha sonra bu şekilde kurulmuş olan bakanlar kurulunun parlamentodan güvenoyu alması istenmektedir (Gözler, 2011:245). Güvenoyunun parlamentodan alınmasıyla da bakanlar kurulu resmin belirlenmiş olmaktadır. Parlamenter sistemde başbakanın meclis üyesi olması zorunlu iken, bakanların böyle bir zorunluluğu yoktur. Ancak uygulamada genellikle meclis üyeleri arasından seçildiği gözlemlenmektedir (Atar, 2007:142).
- ***Devlet başkanlarının siyasi sorumlulukları yoktur:*** Bu sistemde devlet başkanları, gerek kral olsun gerekse cumhurbaşkanı olsun parlamento karşısında sorumsuzdur. Dolayısıyla devlet başkanlarının görevlerine parlamentonun ya da başka bir organın son vermesi mümkün değildir. Bunun bir tek istisnası devlet başkanlarının vatana ihanet veya anayasayı ihlal gibi ağır suçlar sebebiyle görevden uzaklaştırılmasıdır. Uygulamada bu çok nadir rastlanan bir durumdur (Erdoğan, 2010:214).
- ***Bakanlar kurulunun parlamentoya karşı siyasi sorumlulukları vardır:*** Parlamenter sistemin belki de en önemli özelliği, yaptıkları işlem ve eylemlerden dolayı başbakan ve bakanların tek tek ve toplu olarak parlamentoya hesap vermek ve bunun sonuçlarına katlanmak zorunda olmalarıdır. Siyasi sorumluluğun anlamı, bakanlar kurulunun görevde kalması için parlamentonun güvenine sürekli sahip olmaları gerektiğidir (Erdoğan, 2010:214). Bu sistemde parlamento, bakanlar kuruluna güvensizlik oyu

vererek istifaya zorlayabilir. Bakanlar kurulunun parlamentoya karşı bu sorumluluğu kolektif ve bireysel olmak üzere iki çeşittir. Kolektif sorumluluk hükümetin genel siyasetinin ifa edilmesinden doğan ve bakanlar kurulunun tamamen düşmesine sebep olan sorumluluk türüdür. Bireysel sorumluluk ise, her bakanın kendi faaliyetlerinden ve emri altındakilerin fiillerinden dolayı parlamentoya karşı sorumlu olmasıdır. Kolektif sorumlulukta bakanlar kurulu topluca düşerken, bireysel sorumlulukta sadece ilgili bakanın düşmesi söz konusudur (Caner, 2013:187).

- ***Yürütme organının yasamayı feshetme yetkisi bulunmaktadır:*** Parlamenter sistemde yukarıda ifade edildiği gibi, yürütme (bakanlar kurulu) yasamaya karşı sorumludur. Yani yürütme yasamanın güvenoyunu aldığı sürece görevde kalır. Yasamanın güvenoyunu yitirmesiyle de bakanlar kurulu görevden alınır. Parlamenter sistemde yasamanın yürütme karşısında sahip olduğu bu üstün konumunun dengelenmesi için yürütme organına yasama organını feshetme yetkisi verilmiştir. Bu sistemde yasamayı feshetme yetkisi genellikle devlet başkanlarına aittir (Karatepe, 2015:148-149). Ancak bazı devletlerde devlet başkanlarının fesih yetkilerinin kullanabilmeleri, başbakanın ya da bakanlar kurulunun teklifi üzerine olmakta veya parlamento başkanlarına danışılarak meclisler feshedilebilmektedir (Kaboğlu, 2011:135).
- ***Aynı kişi hem yasamada hem de yürütmede görev alabilmektedir:*** Bu sistemde başkanlık sisteminin aksine bir kişi hem yasama organında hem de yürütme organında bulunabilmektedir. Yani bir kişinin hem milletvekili hem de başbakan veya bakan olması mümkündür. Parlamenter sistem işte bu özelliğinden dolayı kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan bir sistem olduğu ifade edilmektedir.
- ***Bakanlar kurulunun yasama faaliyetlerine katılabilmeleri mümkündür:*** Parlamenter sistemde kuvvetler arasında sert bir ayrılık söz konusu değildir. Aksine bu ayrılık ılımlı ya da yumuşak bir ayrılıktır. Bu yüzden de bakanlar kurulunun yasama faaliyetlerine katılmaları mümkündür. Yani bakanlar kurulunun kanun teklif etme, parlamentoya girme, orada oturma, tartışmaları izleme ve söz hakkı alma hakları bulunmaktadır. Ayrıca yürütmenin parlamentoyu toplantıya çağırabilmesi de diğer yetkileri arasındadır (Küçük, 2013:62).

Kuvvetlerin yumuşak ayılığına dayanan parlamenter sistem, genel olarak yukarıda açıklamaya çalıştığımız özellikleri taşımaktadır. Ancak belirtmemiz gerekir ki, açıklamaya çalıştığımız bu özellikler parlamenter sistemin genel özellikleridir ve uygulamasını bulduğu bazı devletlerde farklı özellikleri de barındırabilmektedir.

2.4.2.3. Karşılıklı etkileşim mekanizmaları

Parlamenter sistem, yukarıda belirtildiği gibi kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanmaktadır. Dolayısı ile yasama ile yürütmenin birbirlerini karşı etkileşim mekanizmaları bulunmaktadır. Başka bir deyişle bu sistemde de başkanlık sisteminde olduğu gibi, iki organın birbirlerini çeşitli mekanizmalarla etkileyerek güçlerinin dengelenmesi sağlanmaktadır. Bu bağlamda karşılıklı etkileşim araçlarını şu şekilde sıralanabilir:

- **Birbirlerinin görevlerine son verebilmeleri:** Parlamenter sistemde, yasama yürütmenin, yürütme de yasamanın görevlerine son verebilmektedir. Yürütme yasamanın güvenoyunu sürdürememesi halinde hükümet görevden alınmaktadır. Buna karşılık yürütmede (devlet başkanları) yasama organını feshedebilmektedir. Her iki organ bu yetkileri sayesinde birbirlerini karşılıklı olarak kontrol etmektedirler ve sistemin düzenli çalışmasını sağlamaktadırlar (Özer, 2010:148).
- **Kanunların yapımına yürütmenin katılması:** Bu sistemde yasama organı tarafından kabul edilmiş olan kanunlar devlet başkanları tarafından onaylanıp yürürlüğe girmektedir. Kanunların devlet başkanları tarafından onaylanıp yürürlüğe girmesi onlara aynı zamanda “geciktirici veto” niteliğinde, çıkarılan yasaları “biz kez daha görüşülmek üzere geri gönderme” yetkisini de tanımaktadır. Dolayısı ile devlet başkanları uygun bulmadıkları yasaları yürürlüğe girmesini geciktirebilmektedirler (Gözler, 2011:247).
- **Bütçenin yapımı ve onaylanması:** Parlamenter sistemlerde bütçe yürütme organları tarafından hazırlanmaktadır. Ancak bütçenin yürürlüğe girmesi yasamanın onayından geçmesine bağlıdır. Yani yürütme tarafından hazırlanan bütçenin yürürlüğe girebilmesi için yasama tarafından onaylanması gerekmektedir.

- **Uluslararası anlaşmaların yapılması ve onaylanması:** Parlamenter sistemin karşılıklı etkileşim araçlarının bir diğeri uluslararası anlaşmaların yapılması ve onaylanmasıdır. Bu sistemde uluslararası anlaşmaların yapılması yürütme organının yetkisindedir. Fakat bu anlaşmalar yine yasamanın onayının alınmasıyla yürürlüğe girebilmektedir (Okutan, 2012:203). Bu da yürütmenin yasama organının düşüncelerini de göz önünde bulundurarak yapmasını zorunlu kılmaktadır.
- **Yasamanın yürütmeyi denetlemesi:** Parlamenter sistemde yasama organı, “soru”, “meclis araştırması”, “meclis soruşturması”, “gensoru” gibi mekanizmalarla yürütme kuvvetini denetleyebilmektedir (Gözler, 2011:247).

Görüldüğü gibi parlamenter sisteminde, yasama ile yürütme her ne kadar yumuşak kuvvetler ayrılığına dayansa da aralarında birtakım karşılıklı etkileşim araçları mevcuttur. Zira bu etkileşim araçlar devlet yönetiminde koordinasyon ihtiyacının giderilmesi için oluşturulmuştur. Çünkü iki kuvvet arasında birbirlerini etkileyen ve dengeleyen bu mekanizmaların olmaması devlet adına birtakım olumsuz sonuçların doğmasına neden olabilecektir.

2.4.2.4. Güçlü ve zayıf yanları

Parlamenter hükümet sisteminin de diğeri sistemlerde olduğu gibi birtakım güçlü ve zayıf yanları vardır. Bu sistemle ilgili yazılan kaynaklara bakıldığında karşımıza birçok güçlü ve zayıf yanları çıkmaktadır. Fakat çalışmanın sınırlılığı bakımından parlamenter sistem ile ilgili en çok rastladığımız güçlü ve zayıf yanlarını ele alacağız. Parlamenter sistemin temel olarak güçlü yanlarını dört başlıkta toplamamız mümkündür. Bunlar; “rejim krizlerine karşı çözüm yollarının varlığı”, “esnek bir sistem oluşu”, “paylaşımci bir yapıya sahip olması” ve “devlet başkanlarının uzlaştırmacı bir etkisinin varlığı” şeklinde sıralanabilir. Buna karşın parlamenter sisteminin bir takım zayıf yanları bulunmakta ve genel olarak üç ana başlıkta toplanmaktadır. Bunlar; “hükümet istikrarsızlıklarına neden olması”, “zayıf ve güçsüz hükümetlere yol açması” ve “düşük nitelikli bir demokrasiye yol açması” şeklinde ifade edilebilir. Şimdi sırası ile bu güçlü ve zayıf yanlar incelenecektir.

Güçlü Yanları:

- ***Rejim krizlerine karşı çözüm yollarının varlığı:*** Parlamenter sistemlerde, yürütme kuvveti yasamanın içinden çıkmakta ve onun güvenine dayanmaktadır. Dolayısı ile aralarında bir krizin çıkması halinde, krizin yukarıda ifade edildiği gibi “güvensizlik oyu” veya “fesih” mekanizmalarıyla çözülmesi mümkün olmaktadır. Güvensizlik oyu ile hükümet düşürülebilmekte, fesih mekanizması ile de yasama organı dağıtılabilmektedir. Fesihten sonra yeni seçimler yapılmakta ve yasama ile yürütme arasındaki kriz çözüme kavuşmaktadır. Bu nedenle parlamenter sistemde rejim krizleri uzamadan çözüme kavuşabilmektedir.
- ***Parlamenter sistem esnek bir yapıya sahiptir:*** Parlamenter sistemlerde dinamik bir süreç söz konusudur. Bu sistemi savunanlar, hükümet ile parlamento arasındaki siyasi sürecin donuk nitelik taşımadığını ve sürekli gelişime açık olduğunu ifade etmektedirler (Caner, 2013:189). Bu bağlamda halkın desteğini ve işlevini yitirmiş olan bir hükümetin, başkanlık sistemlerinde olduğu gibi uzun süre beklemeden, görevden alınmaları ve seçimleri yenileyerek değiştirilmeleri mümkündür (Çağlar, 2017:115).
- ***Paylaşımçı bir yapıya sahiptir:*** Parlamenter sistemde başkanlık sisteminin aksine, kazanan her şeyi kazanmamaktadır. Bu sistem, özellikle koalisyon hükümetleri aracılığı ile birçok partiye hükümete ortak olma olanağını sunmaktadır (Kalaycıoğlu, 2005:24). Diğer taraftan parlamenter sistemde seçimi kaybeden partilerin parlamentoda “muhalafet” olarak siyasal hayata devam etmeleri de mümkündür. Dolayısı ile bu sistemde paylaşımçı bir yapı söz konusudur.
- ***Devlet başkanlarının uzlaştırıcı bir etkisi bulunmaktadır:*** Parlamenter sistemde, hükümdar ya da cumhurbaşkanı tarafından temsil edilen devlet başkanlığı makamı, partiler üstü tarafsız kimliği ile hem siyasi çatışmalarda taraflar arasında arabulucu rolü üstlenmekte, hem de iktidarın gücünü frenleyici bir rol oynamaktadır. Özellikle iktidar ile muhalafet arasında yaşanabilecek krizlerde devlet başkanının tarafsızlığı ve uzlaştırıcı kimliğe sahip olması, bir dengenin ve uzlaşmanın sağlanmasına yardımcı olmaktadır (Tunçkaşık, 2017:15).

Zayıf Yanları:

- ***Hükümet istikrarsızlıklarına neden olması:*** Parlamenter sistemlerde hükümet, yasamanın güvenine dayanmaktadır. Bu nedenle de hükümet yasamanın güvenini yitirdiği an görevden alınabilmektedir. Bu da hükümetlerin istikrarsızlığına sebebiyet vermektedir (Çağlar, 2017:115).
- ***Zayıf ve güçsüz hükümetlere yol açması:*** Parlamenter sistemde hükümetlerin zayıf kalmalarının başlıca nedenleri arasında, hükümetin daimi olarak parlamento çoğunluğunun desteğine ihtiyacının olması, devlet başkanının hükümetle siyasi rekabete girişme ihtimalinin olması ve koalisyon hükümetlerinin kurulması şeklinde ifade edilmektedir. Özellikle koalisyon hükümetlerinin kurulması bu sistemin en zayıf noktası olarak belirtilmektedir (Tunçkaşık, 2017:16). Parlamenter sistemlerde her zaman tek parti meclis çoğunluğunu elde edememektedir. Bu nedenle de tek başına hükümeti oluşturamamaktadır. Bunun sonucu olarak koalisyon hükümetler kurulmaktadır. Koalisyon hükümetlerinin hâkim olduğu ülkelerde yasama organı, güvenoyu mekanizmasını daha sık kullanabildiğinden, yürütme karşısında güçlenmektedir. İki den fazla partiden oluşan koalisyon hükümetleri uzun ömürlü olmadıklarından, hızlı ve etkin kararlar alamamakta ve bu yüzden istikrarsızlığa sebebiyet vermektedir (Kahraman, 2012:436).
- ***Düşük nitelikli bir demokrasiye yol açması:*** Parlamenter sistemde halkın doğrudan hükümeti belirleyememesi, koalisyon hükümetlerde yaşanacak başarısızlıklarda hesap sorulacak partinin veya kişilerin teşhisinin zor olması ve seçim sırasında seçmenlerin hükümete kimlerin geleceğini bilmemeleri düşük nitelikli bir demokrasiye yol açabilmektedir (Tunçkaşık, 2017:16-17).

Görüldüğü gibi, parlamenter sisteminin de diğer sistemlerde olduğu gibi birtakım güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. Bir ülkede bu güçlü ve zayıf yanların hangisinin baskın çıktığı belirlenebilse de, bunun tüm ülkeler için geçerli olduğunu söylememiz mümkün değildir. Bununla birlikte, parlamenter sistemin zayıf yanlarının kendisinden kaynaklandığını ve mutlak nitelik taşıdığını da söylemek mümkün değildir. Çünkü parlamenter sistemin istikrarsız hükümetlere yol açmasının sebebi, koalisyon hükümetleri ve bu koalisyon hükümetlerin de nedeni çok partili sistemlerdir. Çoğunluk sisteminin uygulandığı ve disiplinli iki-parti sisteminin

olduğu İngiltere’de bu sistemin istikrarlı ve güçlü hükümetlere de yol açtığı gözlemlenmektedir. Bu çerçevede zayıf yanların parlamenter sisteme bağlı olduğu kadar, her devletin kendi siyasal ve sosyal koşullarına da bağlıdır (Gözler, 2011:251). Dolayısı ile parlamenter sistemin güçlü ve zayıf yanlarını değerlendirirken, uygulandığı ülkenin sosyal, siyasal ve kültürel koşullarını da dikkate almak ve buna göre bir sonuç çıkarmak gerekmektedir.

2.4.3. Yarı-Başkanlık Sistemi

2.4.3.1. Tanımı ve tarihsel gelişimi

Yarı-başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı özelliklerini içinde barındıran ve genel olarak bu iki sistemin karışımı olarak nitelendirilen bir hükümet sistemidir. Yarı-başkanlık sistemi, devlet başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmeleri ve geniş yetkilere sahip olmaları yönünden başkanlık sistemine, parlamentonun güvenine bağlı bir başbakan ve bakanlar kurulunun varlığı bakımından da parlamenter sistemine benzerlik göstermektedir (Yazıcı, 2011:92).

Yarı-başkanlık sistemi genel olarak, “halk tarafından seçilen, önemli yetki ve görevleri bulunan devlet başkanı ile yasama organı karşısında siyasi sorumluluğu olan başbakan ve bakanlar kurulu arasında yürütme yetkilerinin paylaşıldığı bir sistem” (Gül ve diğerleri, 2017:103) olarak tanımlanmaktadır. Karatepe’nin tanımlanmasına göre ise, “yürütmenin başında, yetkileri artırılan ve halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı bulunan parlamenter sistem” (2015:136) yarı-başkanlık sistemidir. Yine bir başka tanıma göre, “devlet başkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi ile bakanların yasama organına karşı siyasi sorumluluğunun kaynaştırıldığı sistem” yarı-başkanlık sistemidir (Küçük, 2013:58).

Yarı-başkanlık sistemi ile ilgili önemli çalışmalarda bulunan Duverger’e göre, bir sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlanabilmesi için, üç temel unsur taşıması gerekmektedir. İlk olarak, devlet başkanı halk tarafından seçilmesi gerekmekte; ikinci olarak, devlet başkanının önemli yetkilere haiz olması gerekmekte; üçüncü olarak da, yürütme yetkisini devlet başkanı ile paylaşan ve parlamentonun güvenine dayanan başbakan ve bakanlar kurulunun bulunması gerekmektedir (1996:69). Görüldüğü gibi Duverger’e göre, devlet başkanın halk tarafından seçilmesi yarı-başkanlık sisteminin tanımlanması için olmazsa olmaz

temel unsurlardan biridir, ancak yeterli değildir (Erdem, 2017:1). Ona göre, bir sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlanması için, devlet başkanının halk tarafından seçilmesinin yanı sıra onun güçlü yetkilerle donatılması ve onun karşısında yürütmeyi paylaşan ve parlamentoya karşı sorumlu olan başbakan ve bakanlar kurulunun da bulunması gerekmektedir.

Yarı-başkanlık sistemi ile ilgili bir diğer önemli tanımlama Sartori tarafından yapılmıştır. Sartori'ye göre bir hükümet sisteminde, “devlet başkanı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak belli bir görev süresi için halk tarafından seçiliyorsa ve devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşması sonucu ikili bir otorite yapısı ortaya çıkıyorsa” bu sistem yarı-başkanlık sistemidir (1997:173-174). Bu ikili otorite yapısında devlet başkanı parlamentodan bağımsız olup, tek başına veya doğrudan doğruya yürütme yetkisine sahip değildir. Bu yüzden başbakan ve bakanlar kurulu aracılığı ile iradesini açıklaması ve işlem görmesi gereklidir. Başbakan ve bakanlar kurulu ise, parlamentoya karşı bağımlıdırlar fakat başkan karşısında bağımsızdırlar. Bu ikili otorite yapısı nedeniyle sistemde çeşitli kombinasyonlara göre farklı dengeler ve üstünlükler söz konusu olsa da yürütmenin her iki kanadının da özerklik potansiyellerini korumaktadırlar (Ün, 2020:19).

Bu tanımlamalar ışığında yarı-başkanlık sisteminin özünü oluşturan temel ilkesi, yürütme yetkisinin bir yandan parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu olan bir başbakan ve bakanlar kurulu ile diğer yandan doğrudan doğruya halk tarafından seçilen bir devlet başkanı tarafından paylaşılmasıdır. Dolayısı ile yürütme kuvvetinde gerçek bir “ikili iktidar (diarşi)” yapısı bulunmaktadır (Erdoğan, 2010:222). Bu çerçevede yarı-başkanlık sistemi, hem parlamenter sistemin bazı özelliklerini hem de başkanlık sisteminin bazı özelliklerini bir arada taşımaktadır. İşte sistem bu yapısı dolayısı ile diğer iki temel (parlamenter-başkanlık) sistemden farklılık arz etmektedir. Parlamenter sistemden farklılık gösteren yanı devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve önemli yetkilere haiz olması oluşturunken; başkanlık sisteminden farklılık gösteren yanı da yürütme kuvvetinin düalist yapıya sahip olması ve yürütme yetkisinin başbakan ve bakanlarla devlet başkanı arasında paylaşılması oluşturmaktadır.

Yarı-başkanlık sisteminde yürütmenin önemli yetkileri devlet başkanına ait olup, ikincil yetkiler başbakan ve bakanlar tarafından kullanılmaktadır. Özellikle dış

politika, ulusal savunma, bazı üst düzey devlet görevlilerinin atanması ve olağanüstü hallere ilişkin yetkiler devlet başkanları tarafından kullanılırken (Kahraman, 2012:441), yürütmenin rutin işlerini ve iç siyaseti ilgilendiren diğer yetkiler başbakan ve bakanlar tarafından kullanılmaktadır. Bununla birlikte yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanının tek başına kullanabileceği yetkiler arasında başbakanı atamak, çekildiğini bildiren hükümetin istifasını kabul etmek, bazı kanun tasarılarını referanduma götürmek, meclis başkanına danışarak parlamentoyu feshetmek gibi yetkileri de bulunmaktadır. Devlet başkanları af, parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırmak, yasaları tekrar görüşmek üzere parlamentoya geri göndermek gibi yetkilerini de başbakan ve bakanlarla birlikte kullanmaktadır (Yayman, 2016:308).

Sonuç olarak yarı-başkanlık sistemi, başkanlık ve parlamenter sistemlerinin bir karışımı görünümünde olup her ikisinin de özelliklerini içinde barındırmaktadır (Gözübüyük, 2007:44). Yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanları doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilmekte ve yürütme kuvveti devlet başkanı ile başbakan ve bakanlarla birlikte kullanılmaktadır. Devlet başkanları yürütmenin sorumsuz kanadını oluştururken, başbakan ve bakanlar parlamentoya karşı siyasi olarak sorumludurlar. Bu sistemde parlamento devlet başkanının görevine son veremezken, başbakan ve bakanların siyasi olarak sorumlu olmaları dolayısı ile güvensizlik oyuyla görevlerine son verebilmektedir.

Buna karşın yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan devlet başkanları da parlamentoyu feshetme yetkisine haizdir. Bu sistemde yürütme kuvveti iki başlı olması dolayısı ile başkanlık sisteminden farklı bir görünüm arz ederken, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi parlamenter sistemden farklılığını göstermektedir. Yarı-başkanlık sistemi için model ülke olarak genellikle Fransa gösterilmektedir. Ancak Fransa'nın dışında, Portekiz, Finlandiya, İzlanda, Polonya, İrlanda ve daha pek çok ülkede yarı-başkanlık sistemine rastlandığı görülmektedir. Yarı-başkanlık sisteminin tanımlamasının ardından şimdi bu sistemin tarihsel gelişimini ele alalım.

Yarı-başkanlık sisteminin kaynağı Batı Avrupa'dır (Teziç, 2014:518). Tarihsel olarak yarı-başkanlık hükümet sistemi ilk defa 1919 yılında kabul edilen Finlandiya ve Weimar Cumhuriyeti anayasalarında görülmektedir. Bu ülkeleri, 1929 yılında Avusturya, 1937 yılında İrlanda ve 1944 yılında da İzlanda izlemiştir (Akçalı,

2016:96). Fakat bu kavram (yarı-başkanlık) o dönemlerde daha icat edilmediği için söz konusu sistem bu ülkelerde güçlü bir başkanlık ile dengelenen parlamenter sistem olarak algılanmıştır (Acar, 2016:62). Yarı-başkanlık sisteminin tam anlamıyla ortaya çıkması ve bir hükümet sistemi olarak görülmesi Fransa'nın 1958 tarihli anayasasında 1962 yılında yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ile başladığı ifade edilmektedir.

Fransa'da 1946-1958 yılları arasında IV. Cumhuriyet dönemi yaşanmıştır. Bu dönemde, ülkenin devlet bütünlüğü ve sürekliliği ciddi tehlikelerle karşılaşmış, yürütme organı zayıflamış ve Fransa'yı yönetemez hale gelmiştir (Turhan, 1993:78). Bununla birlikte siyasi partiler arasında yaşanan çekişmeler, parti parçalanmaları ve meclis kilitlenmeleri nedeniyle istikrarsızlık yaşayan IV. Fransa Cumhuriyeti'nde kısa süre içerisinde çok fazla (yirmi yedi) hükümetin değişmesine sebep olmuştur (Hekimoğlu, 2009:62). Bu genel siyasal bulanımın 1958 yılında yaşanan Cezayir Savaşı ile birleşmesi Fransız siyasal düzeninin sonunu getirmiştir. Bu olayların yaşanmasıyla Fransız generalleri tarafından bir ayaklanma hareketi başlamış ve Mayıs 1958 tarihinde ayaklanmalar sonucu hükümet darbesi gerçekleşmiştir. Darbecilerin istekleri parlamentoya taşınmış ve 1 Haziran 1958 tarihinde ayaklananların adayı olan General Charles de Gaulle başbakanlık koltuğuna geçmiştir (Eroğul, 2012:82).

Charles de Gaulle'nun iktidara geçmesiyle yasama organı karşısında aynı oranda yürütmenin de güçlü olması gerektiği dile getirilmiş ve bunu gerçekleştirmek için de yeni bir anayasa yapımı sürecine geçilmiştir (Çam, 2000:161). Kısa bir süre içinde hazırlanan ve yürürlüğe giren 1958 Fransa anayasası, Fransa'nın cumhuriyetçi, liberal ve parlamenter geleneklerini devam ettirmesiyle birlikte yürütme kuvvetini güçlendirmiş, yasamanın yetkileri ise önemli ölçüde kısıtlanmıştır. Diğer bir deyişle, bu anayasa, daha önce tıkanıklık ve krizlere yol açan yürütme ile yasama arasındaki ihtilafları ortadan kaldırmak amacıyla yürütmenin güçlendirildiği ve yasamayla aynı oranda güce sahip olduğu bir sistemi yaratmaya çalışmıştır (Korkmaz, 2015:103). Bunun üzerine 1962 yılında anayasada yapılan değişikliği ile cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi, yürütme kuvvetini yasama kuvvetine göre daha güçlü bir hale getirmiş ve bunun sonucunda da yarı-başkanlık sistemi ortaya çıkmıştır. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçiliyor olması onu

parlamente sistemlerde olduğu gibi sembolik yetkilerle donatılan bir devlet başkanı olmaktan çıkarmış ve anayasanın tanıdığı yetkilerle aktif politikaya müdahale etme imkânı tanımıştır (Teziç, 2014:520).

Bu şekilde Fransa parlamente sistemden uzaklaşmaya ve başkanlık sistemine yakın görünüm arz etmeye başlamıştır. Ancak ifade etmemiz gerekir ki, Fransa yarı-başkanlık sistemi ABD'deki başkanlık sisteminden farklıdır. Çünkü Fransa'da yürütme iki başlıdır. Hükümetin de yasama organına karşı siyasi sorumluluğu mevcuttur. Bununla birlikte cumhurbaşkanı yasamayı feshetme yetkisine de haizdir (Gözübüyük, 2007:45). İşte bu özelliklerinden dolayı da Fransa'da ortaya çıkan sistem yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılmaktadır. Çünkü hem parlamente sisteminin hem de başkanlık sisteminin özelliklerini taşımasıyla birlikte yarı-başkanlık sistemi bu iki temel sistemin karışımı görünümündedir. Ancak hemen belirtelim ki Fransa anayasasının hiçbir yerinde “yarı-başkanlık” sistemi ülkenin yönetim sistemi olduğu ifade edilmemektedir. Bu kavram (sistem) ilk kez 1959 yılında Hubert Beuve-Mery tarafından kullanılmış ve 1970'li yıllardan itibaren de Maurice Duverger tarafından geliştirilmiştir (Özdemir, 2019:25).

Sonuç olarak, 1958 Fransa anayasasının 1962 yılında yapılan değişiklikle ortaya çıkardığı yarı-başkanlık sistemi, sadece Fransa için değil birçok Afrika ve eski SSCB ülkeleri için de önemli bir ilham kaynağı olmuştur (Şencan, 2017:36). Özellikle Mısır, Cezayir, Kongo gibi Afrika ülkeleri ve Kazakistan, Gürcistan gibi eski SSCB üyesi ülkeler (Özdemir, 2019:25), Fransa'nın meydana getirdiği yarı-başkanlık sistemini kendi siyasi sistemlerine adapte etmişlerdir.

2.4.3.2. Temel özellikleri

Yarı-başkanlık sistemi, ülkeden ülkeye göre çeşitli uygulamalarla ve farklılıklarla karşımıza çıkabilmektedir. Ancak bir sistem yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılabilmesi için bazı temel özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bu özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- **Yürütme yapısı iki başlıdır:** Yarı-başkanlık sisteminde yürütme organı iki başlıdır, bir tarafta halk tarafından belli bir dönem için seçilen cumhurbaşkanı diğer tarafta parlamentoya karşı siyasi yönden sorumlu olan kabine bulunmaktadır (Küçük, 2013:59).

- ***Kabine yasama organına karşı siyasi yönden sorumludur:*** Yarı-başkanlık sisteminde yürütme organının sorumlu kanadını oluşturan kabine, parlamentonun güvenine dayanmaktadır. Dolayısı ile başbakan ve kabinesi icraatlarından dolayı parlamentoya karşı siyasi yönden sorumludur. Başbakan ve kabinesi parlamentonun güvenini yitirmeleri halinde görevlerine son verilmektedir (Yayla, 2018:97).
- ***Cumhurbaşkanının yasama organını feshetme yetkisi bulunmaktadır:*** Yarı-başkanlık sisteminde cumhurbaşkanına yasama organını feshetme yetkisi tanınmıştır. Yasama ile yürütme organları arasında kilitlenmelerin meydana gelmesi veya uzlaşının sağlanamaması durumunda cumhurbaşkanı parlamentoyu feshederek yeniden seçimlerin yapılmasını isteyebilmektedir. Cumhurbaşkanına tanınmış olan bu yetki, aynı zamanda parlamenter sistemlerde sıkça yaşanan “yürütmenin istikrarsızlığı” sorununa bir çözüm yolu olarak görülmüş ve yarı-başkanlık sistemini benimsemiş ülkelerde kabul edilmiştir (Demir, 2013:832).

Yarı-başkanlık hükümet sistemi, genel olarak yukarıda açıklamaya çalıştığımız özellikler taşımaktadır. Fakat hemen belirtelim ki, açıklamaya çalıştığımız bu temel özellikler yarı-başkanlık sisteminin genel özellikleridir. Bu yüzden uygulamasını bulduğu bazı ülkelerde farklı diğer özellikler de ortaya çıkabilmektedir. Bununla birlikte sistem diğer hükümet sistemlerine nispeten yeni olması dolayısı ile her ülke kendi siyasal, sosyal ve toplumsal özelliklerine bağlı olarak bu sisteme farklı şekiller verebilmektedir.

2.4.3.3. Karşılıklı etkileşim mekanizmaları

Yarı-başkanlık sistemi, her ne kadar diğer iki temel (parlamenter/başkanlık) sistemin karışımı olarak görülse de, bu sistemde de kuvvetler arasında birbirlerini etkileyen bazı mekanizmalar mevcuttur. Bu mekanizmalar özellikle yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerde ortaya çıkmakta olup, yargı kuvveti diğer demokratik sistemlerde olduğu gibi herhangi bir başka kuvvetin müdahalesinin dışında tutulmuştur. Şimdi kısaca bu karşılıklı etkileşim mekanizmalarının bazılarını yarı-başkanlık sistemine model ülke olarak kabul edilen Fransa örneğinden yola çıkarak ele alalım:

- ***Birbirlerinin görevlerine son verebilmeleri:*** Fransa yarı-başkanlık hükümet sisteminde, yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan başbakan ve kabinesi, görevlerine başlarken her ne kadar parlamentonun güvenoyunu alma zorunluluğu bulunmasa da, görevleri sırasında yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla görevlerinden uzaklaştırılmaları mümkündür. Bununla birlikte, hükümet programının yasama tarafından onaylanmadığı takdirde de, başbakan, hükümetin istifasını cumhurbaşkanına sunmak zorundadır (Özdemir, 2019:148-149). Buna karşın yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan ve doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı gerekli koşulların oluşması halinde başbakan ve Millet Meclisi başkanı ile görüşme gerçekleştirmek kaydıyla yasama organını (Millet Meclisini) feshetme yetkisine haizdir.
- ***Yasaların yürürlüğe girmesi ve cumhurbaşkanının referandum yetkisi:*** Yarı-başkanlık sisteminde de diğer sistemlerde olduğu gibi kanunların yapılması ve kabul edilmesi yasama tarafından gerçekleşmektedir. Fakat bazı kanunların parlamentoda uzun süre beklemesi, kabul edilmemesi gibi durumlarda ve cumhurbaşkanına tanınmış alanlarda kanunlar, cumhurbaşkanı tarafından halk oylamasına sunulabilmekte ve böylece yasalaşabilmektedir. Bununla birlikte Fransız yarı-başkanlık sisteminde cumhurbaşkanlarına “geciktirici veto” yetkisi de tanınmıştır (Korkmaz, 2015:116).
- ***Atamalar:*** Yarı-başkanlık sisteminde yasamanın yürütme kuvveti üzerindeki önemli bir yetkisi üst düzey atamalarda onay yetkisidir. Fransa anayasasının 13. maddesindeki istisnalar haricindeki üst düzey atamalarda yasamanın her iki kanadının temsilcilerinden oluşan komisyonlarda beşte üç çoğunlukla reddedilmesi halinde cumhurbaşkanı (yürütme) ilgili atamayı yapamamaktadır (Özdemir, 2019:145).
- ***Suçlama:*** Yukarıda ifade edildiği gibi Fransa yarı-başkanlık sisteminde cumhurbaşkanının yasama organını feshetme yetkisi bulunmaktadır. Buna karşın yasamaya cumhurbaşkanını suçlama yetkisi verilmiştir. Yani bu mekanizma ile yasama kuvveti cumhurbaşkanının görevine son verebilmektedir. Uygulanması çok zor olan bu mekanizmanın gerçekleşebilmesi için, Fransa meclisinin (Millet Meclisi 577 üye ve Senato 348 üye) her iki kanadı ortak bir oturum gerçekleştirmekte ve görevden alınıp

alınmayacağı ile ilgili oylama yapmaktadır. Cumhurbaşkanını görevden alınması için gerçekleşen oylamada üçte ikilik bir oy çokluğu gereklidir (Özdemir, 2019:151).

- ***Yasamanın yürütmeyi denetlemesi:*** Yarı-başkanlık sisteminde yasama organı, yürütmenin sorumlu kanadı olan hükümeti “soru”, “meclis araştırması”, “meclis soruşturması”, “gensoru” gibi mekanizmalarla denetleme yetkisi bulunmaktadır. Bu mekanizmalar doğrudan bir sonuç doğurmasa da kamuoyunun aydınlatılması ve dikkatleri üzerinde toplaması bakımından önem arz etmektedir (Şencan, 2017:62).

Görüldüğü gibi yarı-başkanlık sisteminin en gözde modelini oluşturan Fransa’da yasama ile yürütme arasında birtakım karşılıklı etkileşim araçları mevcuttur. Her hükümet sisteminde olduğu gibi yarı-başkanlık sisteminde de bu etkileşim mekanizmalarının oluşturulmasında yatan temel amaç devlet yönetiminde koordinasyon ihtiyacının giderilmesi ve organlar arasında güçlerin dengelenmesidir. Çünkü organlar arasında birbirlerini dengeleyen mekanizmaların kaybolması bir kuvvetin aşırı güçlenmesine yol açar bu da temsil ve demokrasi sorununu beraberinde getirir.

2.4.3.4. Güçlü ve zayıf yanları

Yarı-başkanlık sistemi diğer hükümet sistemleriyle kıyaslandığında nispeten yeni ortaya çıkmış bir hükümet sistemidir. Bu sistemin de diğer tüm hükümet sistemlerinde olduğu gibi birtakım güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. Genel olarak literatür incelendiğinde yarı-başkanlık sistemi ile ilgili birçok güçlü ve zayıf yanlarının olduğu görülmektedir. Yarı-başkanlık hükümet sisteminin temel olarak güçlü yanlarını üç ana başlıkta toplamamız mümkündür. Bunlar; “işbirliğine ve yetki paylaşımına açık olması”, “istikrarlı bir yönetime imkân sağlaması” ve “tıkanıklara karşı önleyici mekanizmalara sahip olması” şeklinde sıralanabilir. Buna karşın yarı-başkanlık sisteminin bir takım zayıf yanları da bulunmakta ve üç ana başlıkta toplanabilmektedir. Bunları; “kazananın her şeyi kazanması”, “birlikte ikame etme durumu (kohabitasyon)” ve “çift meşruluk sorunu” şeklinde ifade etmemiz mümkündür. Şimdi sırası ile yarı-başkanlık hükümet sisteminin bu güçlü ve zayıf yanları ele alalım.

Güçlü Yanları:

- ***İşbirliğine ve güç paylaşımına açık olması:*** Yarı-başkanlık sisteminin ikili yürütme yapısı rekabet halindeki güçler arasında bir dereceye kadar işbirliğine ve güç paylaşılmasına imkân vermektedir. Yani bir ülkede iki karşıt grup arasında bir siyasi çatışma söz konusu ise, yarı-başkanlık sistemi gücün paylaşılmasına imkân tanımakta ve bir güç cumhurbaşkanlığını diğer güç ise başbakanlığı elinde tutabilmektedir (Erdem, 2017:4-5). Bu şekilde de sistem farklı güçleri (partileri) bir araya getirmekte ve işbirliği ile güç paylaşımını sağlayarak iktidarın tek elde toplanmasını ve sistemin otoriterleşmesinin önüne geçmektedir. Bununla birlikte, yürütme kuvvetinin bu şekilde rekabet halindeki güçler (partiler) arasında paylaşılması, denge ve esnekliğin de kendiliğinden meydana gelebilme ihtimalini yaratmaktadır.
- ***İstikrarlı bir yönetime imkân sağlaması:*** Yarı-başkanlık sisteminde yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan cumhurbaşkanının belli bir dönem için doğrudan halk tarafından seçilmesi ve yasama tarafından görevden alınamaması istikrarlı bir yönetim imkânı sağlamaktadır. Yani parlamento çeşitli siyasi partilerden bölünmüş bir görünüme sahip olsa bile ve hükümetler sık sık değişse de sistem istikrarını ve meşruiyetini devam ettirebilme potansiyelindedir (Erdem, 2017:5).
- ***Tıkanıklıklara karşı önleyici mekanizmalara sahip olması:*** Yarı-başkanlık sistemini destekleyenlere göre, bu sistem başkanlık sisteminde görülen tıkanıklıklara çözüm üretebilen özelliğe sahiptir (Demir, 2013:844). Özellikle devlet başkanlarının yasama organını feshetme yetkilerinin oluşu ve yasamanın da yine ondan kaynaklanan hükümete güvenoyu vererek görevden düşürebilmesi, tıkanıklıkların yaşandığı ve çözümlerin bulunamadığı dönemlerde devreye girebilmektedir. Yani bir kilitlenmenin meydana gelmesi halinde ve müzakerelerden bir sonuç alınamadığı dönemlerde devlet başkanları yasamayı feshederek yeniden seçimlerin yapılmasını isteyebilmektedir. Bununla birlikte yasama kuvveti de benzer bir durumla karşı karşıya kalması halinde hükümeti istifaya zorlayabilmektedir. Bu özelliği dolayısı ile de yarı-başkanlık sistemi diğer sistemlere kıyasla tıkanıklıklara karşı hızlı çözüm üretebilen bir sistem olarak kabul edilmektedir.

Zayıf Yanları:

- ***Kazananın her şeyi kazanması:*** Yarı-başkanlık hükümet sisteminde yürütme kuvveti devlet başkanı, başbakan ve kabine arasında paylaşılmaktadır. Bu sistemde devlet başkanını destekleyen çoğunlukla, parlamentoya hâkim olan çoğunluk aynı siyasi eğilime sahip olma durumunda kazanan yürütme gücünün her iki kanadını kazandığı gibi, yasama organında da çoğunluğu teşkil etme avantajına sahip olabilmektedir (Yazıcı, 2011:111). Dolayısı ile yarı-başkanlık sisteminde kazanan sadece yürütme kuvvetini değil aynı zamanda yasama kuvveti üzerinde söz sahibi olabilmektedir.
- ***Birlikte ikame etme durumu (kohabitasyon):*** Yarı-başkanlık hükümet sisteminin bir diğer zayıf yanı devlet başkanı ile başbakanın farklı siyasi partilerden olmaları durumunda ortaya çıkabilecek olan birlikte ikame etme (kohabitasyon) durumudur. Yani bu sistemde cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmektedir, buna karşın meclis çoğunluğuna dayanan başbakan ve kabinesi de dolaylı da olsa halk tarafından seçilmiştir. Genel olarak yarı-başkanlık sistemlerinde cumhurbaşkanının anayasada belirlenen şartlar cereyan etmediği sürece başbakanı görevden alma yetkisi yoktur, fakat yasamayı dağıtma ve yeniden seçime götürme yetkisi vardır ve dolaylı yoldan başbakan ve kabinesini görevden uzaklaştırabilmektedir. Ancak yenilenen seçimlerde benzer bir parlamento tablosu tekrar ortaya çıkarsa bu durumda yapabileceği bir şey yoktur, yani başbakan ve kabinesiyle birlikte ikame etmek zorundadır (Polater, 2014:155). Bu durum sistemin tıkanmasına veya çeşitli krizlerin yaşanmasına yol açabilecek ve demokrasi dışı müdahalelere zemin hazırlayabilecektir.
- ***Çift meşruluk sorunu:*** Yarı-başkanlık sistemlerinde yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan devlet başkanı ve parlamento halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Başbakan ve kabinesinin parlamentodan çıkması dolaylı olarak da olsa halk tarafından seçilmiş kabul edilmektedir. Dolayısı ile yarı-başkanlık sisteminde de başkanlık sisteminde olduğu gibi meşruiyet iddialarına yol açılabilmektedir. Ancak hemen belirtelim ki başkanlık sisteminde bu iddia yasama ile yürütme arasında yaşanırken, yarı-başkanlık sisteminde meşruiyet iddiaları yürütmenin iki kanadı arasında yaşanmaktadır. Özellikle meşruiyet iddiaları, devlet başkanını seçen çoğunlukla, parlamentoya hâkim olan

çoğunluk farklı siyasi eğilimleri temsil ettiklerinde ortaya çıkan siyasi çatışmalarda ileri sürüldüğü görülmektedir. Yarı-başkanlık sistemlerinde bu iddia hükümet istikrarsızlığına ve çeşitli krizlere neden olabilmektedir. Devlet başkanı kendisine tanınan parlamentoyu feshetme yetkisini kullanarak bu sorunları çözme imkânına sahip olsa da, yukarıda belirtildiği gibi, yenilenen seçim sonuçlarına göre parlamentoda benzer bir tablo tekrar ortaya çıkarsa cumhurbaşkanının katlanmaktan başka bir çaresi yoktur (Yazıcı, 2011:110).

Görüldüğü gibi yarı-başkanlık hükümet sisteminin de diğer tüm sistemlerde olduğu gibi birtakım güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. İfade edilen sistemin güçlü ve zayıf yanları, ülkelerin siyasal, sosyal, kültürel ve demokrasinin gelişmişlik düzeylerine göre her devlette farklı şekillerle karşımıza çıkabilmektedir. Yani bir devlette yarı-başkanlık sisteminin güçlü yanları daha ön plana çıkabilirken bir başka devlette ise sistemi zayıf yanları ön plana çıkabilmektedir. Çünkü bir hükümet sisteminin her zaman ve her yerde aynı sonuçların vermesi ve devletin genel yapısına uygun düşmesi mümkün değildir. Dolayısı ile yarı-başkanlık sisteminin güçlü ve zayıf yanlarını değerlendirirken, uygulandığı ülkenin siyasal, sosyal ve kültürel koşullarını dikkate alarak yapılması büyük önem arz etmektedir.

2.5. Hükümet Sistemleri Bağlamında Bazı Ülke Uygulamaları

2.5.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi denilince akla Amerika Birleşik Devletleri gelmektedir. Bunun sebebi ise, sözü edilen sistemin ilk defa bu devlette ortaya çıkması ve uygulamada başarılı sonuçlar vermesidir. Amerika Birleşik Devletleri diğer devletlerle kıyaslandığında oldukça genç bir devlettir. Bu devlet Amerika kıtasının yerli halkları tarafından değil, ülkeye göç eden, İngiliz, Fransız, İspanyol ve Portekizliler tarafından kurulmuştur. 1492 yılında Christopher Columbus'un Amerika kıtasına yapmış olduğu sefer, Avrupa ile bu kıta arasında ilk defa kalıcı olarak siyasi, ticari, dini ve kültürel köprülerin kurulmasına neden olmuştur. Elbette belirtmemiz gerekir ki, Avrupalılar bu kıtaya geldiklerinde yerli halk bulunmaktaydı. Bu halkın bir kısmı avcılık ve toplayıcılıkla geçinen, diğer kısmı da tarımla uğraşan küçük topluluklar halinde yaşamını sürdüren kabilelerdi. O dönemde bu halkların bugünkü anlamda devlet diyebileceğimiz siyasi örgütlenmelerinin bulunmaması dolayısı ile bu kıtada

ilk kurulan devlet Amerika Birleşik Devletleri kabul edilmektedir (Hekimoğlu, 2010:160).

XVII. yüzyılın başında Stuart hanedanının iş başına gelmesiyle ABD'ye yoğun bir şekilde İngiliz göçü başlamıştır. Resmi olarak ilk İngiliz kolonisi Virginia'da 1607 yılında kurulmaya başlamıştır. Ardından İngiltere'den Mayflower gemisiyle yola çıkan 102 Püriten, Massachusetts kolonisini kurmuşlardır. Daha sonraki süreçlerde de New Hampshire, Maryland, Connecticut, Rhode Island, North Carolina, South Carolina, New York, Delaware, New Jersey, Pennsylvania ve Georgia gibi koloniler kurulmuştur (Eroğul, 2016:75).

Sözü edilen koloniler İngiliz kanunları çerçevesinde ve İngiltere Krallığı'nın otoritesi altında yönetilmekteydiler ve genel olarak İngiltere'nin bu kolonilerle ilişkileri 18. yüzyılın ikinci yarısına kadar sorunsuz bir şekilde devam etmekteydi. Ancak zamanla koloni halkıyla İngiltere arasında bazı sıkıntılar ortaya çıkmış ve bağımsızlıklarını ilan etmesi ile sonuçlanacak bir dizi çatışmalar meydana gelmiştir (Akçalı, 2007:63-64). 1776 yılında uzun süre devam eden bu anlaşmazlıklar ve çatışmalar sonucu Kuzey Amerika'da kurulmuş olan on üç İngiliz kolonisi, “Bağımsızlık Bildirisi” yayımlayarak İngiliz sömürü (koloni) düzenine son vermiştir. 1776 yılında kabul edilen “Bağımsızlık Bildirisi”, yalnız bir milletin doğuşunu belirtmekle kalmamış, aynı zamanda tüm dünyayı etkileyecek geniş bir “kişi özgürlüğü” fikrinin de öncülüğünü yapmıştır (Keleş, 1996:60). Bu bildirge ile ilk kez, insan hakları kavramı ve yönetilenlerin yönetimi belirleme yetkileri açık bir şekilde ortaya konulmuştur. Eroğul'a göre bildirgenin özünü: “Bütün insanlar eşittir; herkesin dokunulmaz hakları vardır; yaşam, özgürlük ve mutluluk arama hakları bunların arasındadır; hükümetler, bu hakları gerçekleştirmek için kurulmuştur; yetkilerini yönetilenlerin rızasından alırlar; halkın haklarına el atan hükümetleri yıkmak, güvenlik ve mutluluk getirecek yeni bir yönetim kurmak halkın hakkıdır” sözleri oluşturmaktadır (2016:78).

Koloniler, giriştikleri bağımsızlık savaşını devam ettirmek için 1777 yılında kabul ettikleri “Konfederasyon Maddeleri” ile zayıf bir ortaklık yaratmışlardır. Ancak her ne kadar bu konfederasyon zayıf bir ortaklık niteliğinde ortaya çıkmış olsa da 1781 yılında yürürlüğe girmesiyle, eski İngiliz sömürgeleri bağımsız birer ülke olarak konfederal bir yapı içinde bir araya gelmişlerdir. Akçalı'ya göre, bu konfederasyon,

eski sömürgelerin bağımsız ve ayrı birer devlet olarak kalmaları seçeneği ile kıyaslandığında daha güçlü bir merkezi yapı öngörmekteydi. Fakat İngiltere'nin güçlü merkezi yapısına karşı bir bağımsızlık kazanmış olan bu koloniler, kendileri tarafından oluşturulmuş ise de, merkezi bir hükümet istemiyorlardı. Bu yüzden de oldukça “kırılgan” bir konfederal birlikte anlaşma sağlamışlardır (2007:66). Oluşturulan konfederasyon, ayrı bir devlet niteliği taşımamaktaydı. Kabul edilen ortak esasların (konfederasyon maddeleri) ikinci maddesi, her devletin egemenliğini, özgürlüğünü ve bağımsızlığını koruyordu. Bu konfederasyonun bir devlet olmadığı ortak bir yürütme ile yargı organlarının olmamasından da anlaşılmaktaydı. Bu birlikte en önemli ortak kurum, kongre (yasama) idi. Kongre, savaş, dış ilişkiler, savunma, anlaşmaların onaylanması, para birimi gibi konularda yetkiliydi. Ancak kongre bir karar alabilmesi için dokuz devletin onayını alması da gerekiyordu (Eroğul, 2016:78).

Bu gelişmeler bir taraftan devam ederken diğer tarafta 1776 yılında İngiltere'ye karşı ilan edilen “Bağımsızlık Bildirisi” ile başlayan savaş sürmekteydi. 1783 yılında kadar devam eden bu savaşlar, İngiltere'nin hem karada hem de denizde yenilgiye uğraması sonucu sona ermişti (Yanık, 2016:15). Bağımsızlık savaşlarının zaferle sonuçlanması üzere, 1783 yılında Versailles'da Paris (Versay) Anlaşması imzalanır. Bu anlaşma ile İngiltere on üç koloni devletlerinin bağımsızlıklarını ayrı ayrı tanımış olur (Eroğul, 2016:79). Ancak yaşanan bu olaylar zayıf olan konfederal yapıyı güçlendirmek için yeterli olmamıştır. Konfederasyon oluşturan devletler arasında özellikle ticari ve ekonomik konularda görüş ayrılıkları ortaya çıkmış ve zaman zaman konfederasyonun dağılması bile söz konusu olmuştur (Gözübüyük, 2007:38). Bütün bu sorunlar, konfederasyon esaslarını yeniden gözden geçirilmesini ve gerekli reformlara gidilmesini gerekli kılmıştı (Akçalı, 2007:69).

Bu amaçla 1787 yılında Philadelphia'da bir kurultayın toplanmasını kararlaştırmışlardı. Mayıs ayında başlan çalışmalara dokuz devletin temsilcileri katılarak, çalışmaların gizli tutulacağına dair kararlar alınmıştı. Görüşmelerin ayrıntıları James Madison'un ölümünden sonra notlarının yayınlamasıyla açıklığa kavuşmuştur. Kurultay konfederasyon maddelerini yeniden gözden geçirmek ve gerekli reformların tartışılması üzere toplanmıştı, ancak toplantının hemen ertesi gün konfederasyon esasları bir tarafa bırakılarak, gerçek bir reform yapma kararı alınmış

ve bunları gerçekleştirmek için de bir “Kurucu Meclis” oluşturarak ortak bir anayasa üzerinde çalışmaya başlanmıştır (Yanık, 2016:19).

Kurucu Meclise, James Madison, Alexander Hamilton, Thomas Jefferson gibi dönemin ünlü devlet adamları katılmıştır. Başkanlık görevine de George Washington seçilmiştir. Tartışmalar genel olarak konfederasyonu oluşturan devletler arasında, daha sıkı bir birliğin kurulması ve federal bir sisteme geçilmesi çerçevesinde yaşanmıştır (Gözübüyük, 2007:38). Ayrıca Kurucu Mecliste, merkez ile eyaletler arasında görüş ayrılıkları, çıkar çatışmaları olduğunda, çözüme nasıl kavuşturulacağı önemli tartışma konularından biri olmuştur. Bunların dışında, temsil mekanizması, eşitlik, hürriyet, mülkiyet gibi temel konular da bir başka tartışma konusu olmuştur (Hekimoğlu, 2010:162). Yaşanan bu uzun tartışmalardan sonra, elli beş temsilcinin dört ay boyunca sürdürdükleri çalışmalar olumlu sonuçlar vermeye başlamıştır. Büyük, küçük devletler ile Güney ve Kuzey devletlerinin aralarındaki anlaşmazlıklar çözüme kavuşmuştur (Yanık, 2016:19). Bunun sonucunda da Amerika Birleşik Devletlerinin ilk anayasası ortaya çıkmıştır. Bu anayasa, Kurucu Meclise katılan 55 delegenin 13’ünün yerlerine dönmesi, 3 delegenin çekimser kalması ve 39 delegenin de olumlu oyunun kullanılmasıyla kabul edilmiştir (Çam, 2000:91). Kongrede alınan bir kararla da 1787 yılında kabul edilen ABD anayasası, 1 Ocak 1789 yılında yürürlüğe girmiştir.

ABD anayasası, tarihte ilk kez bir anayasal cumhuriyet rejimi kurmuş, halk da temsili demokrasi yoluyla yöneticilerini seçme imkânına kavuşmuştur. Bu anayasa ile ortaya çıkan hükümet sisteminde yönetim yetkileri üç anayasal kuvvet arasında paylaşılmış ve bu anayasal kuvvetlerin birbirlerini karşılıklı olarak denetlemeleri ve dengelemeleri öngörülmüştür (Arslan, 2011:263). Halen yürürlükte olan ve dünyanın en eski yazılı anayasası niteliği taşıyan ABD anayasası, hükümetin temel rehberi ve ülkenin en üstün kuralıdır. Anayasa, kabul edildiği günden günümüze değin yönetimi ilgilendiren her alanda değişimin yaşanmış olmasına rağmen, temel ilkelerini ilk kabul edildiği şekliyle korumuştur. 1787 anayasası kabul edilmesiyle, Amerikalılar bir millet haline gelmiş ve vatandaşların tamamı üzerinde hâkimiyet kuran ulusal bir hükümet oluşturularak eyaletler arasındaki birlik Federal Devlet haline getirilmiştir (Altunok, 2015:74).

Bu anayasa kabul edildiği dönemde çok yenilikçi olmasının yanı sıra bir modernliğe de sahipti. Günümüzdeki federatif devletlerinin her şeyinin cevabı bu anayasada bulunmasa da, ortaya çıkan boşluklar ya da eksiklikler, yorumlar ve siyasal uygulamalarla giderilmeye çalışılmıştır (Özer, 2010:182). Bu çerçevede 1787 ABD anayasasında, bugüne kadar 27 kez değişiklik yapılmıştır (Eroğul, 2016:83). Yapılan bütün değişikliklere rağmen, ABD anayasası uzlaştırmacı esas görünümünü ana hatlarıyla koruyabilmiştir (Çam, 2000:91).

ABD anayasası kısa bir girişle birlikte toplamda yedi maddeden oluşmaktadır. Anayasanın birinci, ikinci ve üçüncü maddeleri, sırasıyla yasama, yürütme ve yargı organlarına ilişkindir. Dördüncü madde, federal devletle federe devletler arasındaki ilişkileri; beşinci madde, tek paragraf halinde anayasayı değiştirme yöntemini; altıncı madde, borçların ödenmesini ve anayasanın üstünlüğünü; yedinci madde de, bu anayasanın onaylanması yöntemini düzenlemiştir (Eroğul, 2016:82). Anayasa metni özellikle, yürütme organının başı olan başkanın halk tarafından seçilmesi, kuvvetlerin sert ayrılığı, devletin sınırlandırılması ve hukuk devleti temel düşünceleri noktasından hareketle yapılmıştır (Keser, 2011:33). Bu düşünceler ışığında oluşturulan ABD anayasası ile de başkanlık sistemi doğmuştur. ABD başkanlık sisteminde devleti yönetme yetkileri üç ayrı organ arasında paylaşılmıştır; Kongre tarafından temsil edilen “Yasama” organı; Başkan tarafından temsil edilen “Yürütme” organı; Yüksek Mahkeme tarafından temsil edilen “Yargı” organıdır. Şimdi sırası ile ABD başkanlık sisteminin temel özellikleri incelenecek, ardından da yasama, yürütme ve yargı organları ele alınacaktır.

2.5.1.1. ABD’nin siyasal sisteminin temel nitelikleri

Amerika Birleşik Devletleri’nin siyasal sisteminin temel niteliklerini şu şekilde sıralanabilir (Çam, 2000:88):

- Amerika Birleşik Devletleri, şekil bakımından anayasa demokrasisine dayanan bir Cumhuriyettir.
- Federe devletlere belirli haklar verilmek suretiyle federal bir sistem uygulanmaktadır.
- Anayasa, organlar arasında kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsediğinden, karmaşık “Fren ve Denge” mekanizmaları mevcuttur.

- İktidarın yetkili kimselerinin otoritesi açık bir şekilde tanımlanmaktadır.
- Teorik olarak genel oy mevcut olup, medeni haklara sahip herkes seçimli bir kamu işlevine adaylığını koyabilir.
- Siyaset üzerinde etkili olabilen kilit mevkilerine, belirli süreler için, seçimleri kazanarak gelinir.
- Yasama organı çift kanatlı olup, Temsilciler Meclisi ve Senato'dan oluşur.
- Yürütme organı seçimle işbaşına gelen Başkan'ın etrafında birleşir.
- Yargı organının yetkileri, Yüksek Mahkeme ile Kongre tarafından kurulan yerel mahkemelere aittir.

Amerika Birleşik Devletleri ifade edildiği üzere cumhuriyet ile yönetilen, federal bir yapıya sahiptir. Devlet egemenliği merkezi devlet (federal) ile eyalet (federe) devletler arasında paylaşılarak kullanılmaktadır. Her iki idare kademesinin halkı doğrudan etkileyen önemli yetkileri bulunmaktadır. Federe devletlerin yetkileri federal devlete nazaran daha geniştir. Federal devletin yetkileri anayasada açık bir şekilde sıralanmış olup, genel olarak, dış ilişkiler, silahlı kuvvetler, savaş ve barış anlaşmaları, dış ticaret, eyaletler arası ilişkiler şeklinde düzenlenmiştir. Anayasada federal devlet tarafından yapılacağı belirtilmeyen görev ve yetkiler federe devletlere bırakılmıştır. Federe devletlerin her birinin kendine özgü bir devlet teşkilatı ve hükümeti; yasama, yürütme ve yargı organları mevcuttur (Karatepe, 2015:126).

ABD'nin siyasal sistemin niteliklerine bakıldığı zaman göze çarpan bir diğer önemli konu kuvvetler ayrılığı ilkesi ile fren ve denge mekanizmasıdır. Kuvvetler ayrılığı düzenlemesi, İngiliz sömürgesinde yaşamış olan kurucuların deneyimlerinden doğmuştur. Kurucular hükümetin denetimsiz kalarak vatandaş haklarını ihlal edebileceğinden korkmuşlar, bunun önlenmesi için de kuvvetler ayrılığı sisteminin içine bir de fren ve denge mekanizması inşa etmişlerdir. Bu şekilde de herhangi bir devlet kuvvetinin insan hak ve özgürlüklerini tehdit edecek davranışlarının önüne geçmeye çalışmışlardır. Kurucu meclis birbirini frenleyen ve dengeleyen yasama, yürütme ve yargı organları arasında çeşitli mekanizmaları geliştirmeye çalışmıştır. Buna göre sözü edilen mekanizmalardan bazılarını şu şekildedir: ABD Kongresinin çıkardığı kanunlar Başkanın onayını almadan yürürlüğe girmez. Buna karşın Başkanın da yapacağı önemli atamaların ve imzalayacağı anlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için Senato'ya sunar (Altunok, 2015:76). Yargı ise hem Başkanın karar

ve eylemlerini hem de Kongrenin çıkardığı yasaları anayasaya aykırılık gerekçesiyle denetime tabi tutabilir. Dolayısı ile kuvvetler ayrılığı ilkesinin yanında kurucular tarafından ortaya atılan fren ve denge mekanizması temel kuvvetler arasında karşılıklı işbirliğinin sağlanmasına ve birbirleri ile koordineli çalışmalarına olanak sağlamaktadır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde yukarıda da belirtildiği gibi, otoriteyi kullanan organların yetkileri net bir şekilde tanımlanmıştır. Dolayısı ile de bu organların yapıları ve yetkileri, birbirlerinden daha fazla güç elde ederek diğerlerine hâkim olmasını önleyecek tarzda oluşturulmuştur. Bu husus Kongrenin bir komisyonu tarafından alınan kararlar açık bir şekilde ifade edilmiştir. Buna göre; “icra organı, yasama organı karşısında ne kadar bağımsız ve özerk ise, yasama organı da onun karşısında aynı derecede bağımsız ve özerktir; ve nasıl ki yasama organı icra organından hesap soramaz ise, aynı şekilde icra organı da yasama organından hesap soramaz” şeklinde dile getirilmiştir (Yanık, 2016:35).

ABD’de daha önceki bölümlerde belirtildiği gibi yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılmaktadır. Devlet fonksiyonları da bu kuvvetler tarafından yerine getirilmektedir. ABD’de yasama kuvveti, çift kanatlı olup, Temsilciler Meclisi ile Senato tarafından temsil edilmektedir. Yürütme yetkisi de seçimle işbaşın gelen Başkan tarafından yerine getirilirken, yargı organını da, Yüksek Mahkeme ile Kongre tarafından kurulan yerel mahkemeler oluşturmaktadır.

2.5.1.2. ABD’de yasama organı

Amerika Birleşik Devletleri’nin yasama organı Kongre adını taşır. Kongre, Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki kanattan oluşur. Anayasaya göre, yasama yetkisi bakımından her iki kanat eşittir. Fakat Senato, halkın nazarında daha itibarlıdır. Temsilciler Meclisi ise, kanun yapmada daha uzman bir kurul olduğu kabul edilir (Karatepe, 2015:126). Temsilciler Meclisi, eyaletlerin nüfus yoğunlukları dikkate alınarak oluşurken, Senato, eyaletlerin nüfusuna bakılmaksızın her eyaletin iki temsilcisinin bulunduğu bir organdır (Hekimoğlu, 2010:164). Amerika Birleşik Devletleri anayasasının birinci maddesine göre Kongre, yasama yetkisini elinde bulunduran tek kuvvettir.

Temsilciler Meclisi: ABD Kongresinin bu kanadı her eyaletin halkı tarafından iki yılda bir seçilen 435 üyeden oluşmaktadır. Temsilciler Meclisine seçilebilmek için, 25 yaşını doldurmuş olmak, yedi yıldan beri ABD vatandaşı olmak, seçileceği sırada temsil edeceği eyalette ikamet etmek ve hizmet sırasında resmi bir görevde olmamak gerekir (Yanık, 2016:58). Seçimler, tek turlu, tek adaylı dar bölge ve çoğunluk yöntemi ile yapılır. Temsilciler Meclisi üyeleri, sadece seçildikleri eyaleti değil, tüm ABD halkını temsil ederler. Seçimler her çift rakamlı yılın Kasım ayında yapılır. Süresini tamamlayan temsilcilerin yeni aday olabilmeleri mümkündür. Temsilciler Meclisinin bir de başkanı bulunur. Başkana ABD’de Speaker adı verilir. Speakerler, genellikle çoğunluğu elinde bulunduran parti üyeleri arasından seçilir. Seçilecek olan toplam 435 üye, nüfus oranlarına göre eyaletler arasında paylaştırılır. Eyaletlerin çıkardığı temsilci sayısı, nüfuslarının oranına göre değişir (Karatepe, 2015:127-128). Eyaletlerin nüfusu ne olursa olsun, Temsilciler Meclisine en az bir üyenin gönderilmesi anayasa ile güvence altına alınmıştır (Altunok, 2015:77). On yılda bir zorunlu olarak yapılan nüfus sayımlarına göre, temsilciler eyaletler arasında yeniden dağıtılır (Karatepe, 2015:128). Temsilciler Meclisi toplantıları üye çoğunluğunun sağlanması halinde yapmaktadır. Fakat uygulamada çoğunluğun sağlanmaması durumunda ve itiraz edilmediği takdirde meclis toplanabilmekte ve faaliyetlerine devam edebilmektedirler. Kongrenin bu kanadının üyelerinin kanun teklif etme yetkileri bulunmakta ve mali konularda ilgili kanun tasarılarını vermek sadece Temsilciler Meclisi üyelerine tanınmaktadır. Bununla beraber, ABD başkanının “impeachment” yoluyla itham etme yetkisi Temsilciler Meclisine verilmiştir (Gidersoy, 2017:506). Temsilciler Meclisi üyelerinin diğer pek çok ülkede olduğu gibi dokunulmazlıkları vardır. Üyeler, vatana ihanet, cinayet ve kamu düzenine karşı işlenmiş suçlar dışında, düşünce ve görüşlerinden, yapmış oldukları konuşmalardan ötürü cezai takibata tabi tutulamazlar. Bu dokunulmazlık ABD anayasası ile güvence altına alınmıştır.

Senato: ABD Kongresinin ikinci kanadını Senato oluşturmaktadır. Senato, her eyaletten iki üyenin seçildiği, toplam 100 üyeden oluşur. Eyalet halkı tarafından doğrudan seçilen senatörler, eyaletlerin temsilcileridir. Senato adayı olabilmek için, en az dokuz yıldan beri ABD vatandaşı olmak, 30 yaşını doldurmak ve aday olunan eyalette ikamet etmek gerekir. Senatörlerin görev süreleri altı yıl olarak belirlenmiştir. İki yılda bir yapılan seçimle senatörlerin üçte biri yenilenir. Süresi

dolan senatörlerin tekrar seçilme hakları bulunur (Zengin, 2016:4). Anayasaya göre Senato'ya, ABD başkan yardımcısı başkanlık eder ve oy hakkı bulunmaz. Ancak oyların eşit çıkması halinde oylamaya katılır ve Senato başkanının oyu belirleyici olur. Resmiyette ABD başkan yardımcıları Senato başkanı olarak gözüke de uygulamada Senato başkanlığını, Senato'nun seçtiği bir başkan vekili yürütür (Eroğul, 2016:95). Senato'nun kanun yapmak dışında, uluslararası anlaşmaları ve ABD başkanının Yüksek Mahkeme üyeleri başta olmak üzere, federal mahkemelere, kabineye, dış temsilciliklere yaptığı atamaları onaylamak, Temsilciler Meclisi tarafından görevden alınması için başlatılan suçlamanın (impeachment) yargılamasını yapmak gibi diğer görevleri de bulunmaktadır (Akçalı, 2007:76). Senato üyelerinin de aynı Temsilciler Meclisi üyelerinde olduğu gibi, dokunulmazlıkları mevcuttur. Senatörler, vatana ihanet, cinayet ve kamu düzenine karşı işlenmiş suçlar dışında, düşünce ve görüşlerinden, yapmış oldukları konuşmalardan dolayı cezai sorumluluğa tabi tutulamazlar. ABD Senato'sunun bazılarına göre özelliği olarak kabul edilen bazılarına göre ise eleştirisi olarak nitelendirilen yanı, her federe devletin ister Kaliforniya kadar büyük, ister Wyoming kadar küçük olsun Senato'da temsil sayılarının aynı olmasıdır. Yani nüfus ve toprak büyüklükleri ne olursa olsun gönderebilecekleri senatör sayısı iki ile sınırlı kılınmıştır.

Kongrenin İşleyişi: ABD Kongresinin oturumları genellikle 3 Ocakta başlayıp en geç 31 Temmuz'a kadar devam eder. Fakat savaş ve kriz dönemlerinde veya Kongrece alınan bir kararla oturum sürelerinde değişiklik olabilmektedir. Kongrede bir yasa tasarının kabul edilmesi için her iki kanadının kabul etmesi ve birçok aşamadan geçmesi gerekir. Buna göre, herhangi bir Kongre üyesinin bir yasa tasarısının bağlı bulunduğu meclise sunması ile kanun yapım süreci başlar. Sunulan yasa tasarıları meclis başkanı tarafından uzmanlaşmış devamlı komisyonlara gönderilir. Bu komisyonlar çok geniş yetkilerle donatılmıştır. Komisyon isterse, tasarımı rafa kaldırır, isterse de tartışmaya açar. Tartışmaya açılması kararlaştırılan tasarı uzun çalışma ve tartışmalardan sonra bir raporla birlikte meclise sunulur. Meclis tasarımı tartışır ve oylamasını yapar. Oylama neticesinde kabul edilen tasarılar, Kongrenin ikinci kanadına (meclisine) gönderilir. Aynı süreç Kongrenin bu kanadı için de geçerlidir. Kongrenin iki kanadının da onay vermesi halinde, kabul edilen tasarı imzalanmak ve yürürlüğe girmek üzere ABD başkanına gönderilir.

Başkanın yasa tasarını imzalaması ile birlikte bu tasarı kesinleşmiş olur ve yürürlüğe girer (Çam, 2000:113).

Uygulamada bu iki meclis arasında sık sık anlaşmazlıklar da meydana gelmektedir. Kongrenin bir kanadının sunduğu yasa tasarısı diğer kanadı tarafından ya değiştirilerek kabul edilmekte ya da reddedilmektedir. Değiştirilerek kabul edilen tasarılar tekrar birinci kanatta görüşülmekte ve değiştirilmiş haliyle kabul edilmesi durumunda imzalanarak yürürlüğe girmesi için ABD başkanına gönderilmektedir. Reddedilmesi halinde ise, her iki kanat tarafından ortak bir karma komisyonu kurulmakta ve yasa tasarıları sözü edilen komisyonda tartışılmaktadır. Karma komisyon uzun çalışmalar sonucunda ayrılıkları gidermekte ve yasa tasarısı her iki meclis başkanı tarafından imzalanarak, onaylanmak ve yürürlüğe girmek üzere ABD başkanına sunulmaktadır (Yanık, 2016:62). Bu durumda da başkanın taslağı onaylaması halinde kanunlaşarak yürürlüğe girmektedir. Ancak başkanın bir de veto yetkisi bulunmaktadır. Başkan gelen taslağı veto etmesi durumunda, bu taslağın yürürlüğe girmesi için Kongrenin her iki kanadının da üçte iki çoğunlukla kabul etmesi gerekir. Kongrenin her iki kanadı tarafından bu oy oranlarının sağlanması çok zor olduğundan başkanın vetosu genellikle kesin sonuç doğurmaktadır.

Kongrenin asli görevi kanun yapmaktır. Ancak ABD anayasasının 1. maddesi Kongrenin kanun yapmanın yanı sıra başlıca diğer yetkilerini liste halinde göstermiştir. Buna göre, Kongrenin başlıca görevleri:

- Vergi, harç, gümrük, üretim ve tüketim vergisi belirlemek ve toplamak, kamu borçlarını ödemek ve Birleşik Devletler'in ortak savunmasını ve refahını sağlamak,
- Birleşik Devletler adına borç almak,
- Ticareti düzenlemek,
- Birleşik Devletlerin tümünde, vatandaşlığa geçiş için tüm eyaletlerde geçerli olacak olan tek bir kural uygulamak ve iflaslar konusunda tek yasa koymak,
- Madeni para basmak ve bunun değeri ile birlikte, yabancı paraların değerini düzenlemek ve ağırlık ve ölçü standartlarını saptamak,
- Birleşik Devletler'in tahvillerini ve kullanılan madeni parasını taklit edenlerin cezalandırılmasını sağlamak,
- Postane ve posta yolları kurmak,

- Yazarlara ve mucitlere, sınırlı bir süre için yazıları ve buluşları üzerinde münhasıran hak tanıyarak, bilim ve yararlı sanatların gelişmesini teşvik etmek,
- Yüksek Mahkemeden daha küçük mahkemeler oluşturmak,
- Korsanlığı ve açık denizlerde işlenen ağır suçları ve devletler hukukuna aykırı hareketleri tanımlamak ve bunları cezalandırmak,
- Savaş ilan etmek,
- Ordu teşkil etmek ve bunları beslemek,
- Bir deniz gücü kurup bunu sürdürmek,
- Kara ve deniz kuvvetlerinin idare ve nizamı için yönetmelikler yapmak,
- İsyanları bastırmak ve istilaları geri püskürtmek üzere milis kuvvetlerinin göreve çağırılmasını sağlamak,
- Milis kuvvetlerinin örgütlenmesi, donatımı ve disiplini, subayların atanması ile milis kuvvetlerinin Kongre tarafından saptanan kurallara göre eğitimi yetkisi eyaletlere bırakılmak üzere, bu milis kuvvetlerinin Birleşik Devletler hizmetinde kullanılacak bölümlerine emir ve komita sağlamak,
- Belirli eyaletlerin feragat etmesi ve Kongrenin de kabulü sonucu Birleşik Devletler hükümetinin başkenti olacak bölgede her hususta özel yasama yetkisi kullanmak ve eyalet yasama meclisinin rızası ile eyalette yapılacak kaleler, cephane depoları, askeri donatım depoları tersaneler ve diğer gerekli binalar için satın alınan yerler üzerinde aynı yetkiye sahip olmak,
- Daha önce belirtilmiş olan yetkilerin ve bu Anayasa ile Amerika Birleşik hükümetine ya da bu hükümetin herhangi bir dairesine ya da görevlisine verilmiş bütün diğer yetkilerin yerine getirilmesi için gerekli ve uygun bütün yasaları yapmaktır.

Görüldüğü gibi ABD anayasasının 1. maddesi, Kongrenin hangi konularda yasa çıkarabileceğini sınırlayıcı bir biçimde sayma yoluna gitmiştir. Fakat şunu da belirtmemizde fayda vardır; anayasa her ne kadar yukarıda saydığımız düzenlemelere liste halinde yer vermişse de, açıkça sayılmayan düzenlemeler yapılmak istendiğinde şu ya da bu şekilde listedeki yetkilerle ilişki kurularak başka düzenlemelerde yapılmaktadır. Bu da “zımni yetkiler” şeklinde bazı çalışmalarda karşımıza çıkmaktadır.

Kongrenin yukarıda saydığımız yetkilerinin yası sıra önemli görevlerinden bir diğeri de, seçimle belirlenmeyen başkan ve başkan yardımcısının kim olacağına karar vermektir. Yapılan seçim sonuçlarına göre, adaylardan hiç biri ikinci seçmenlerin salt çoğunluğunun oyunu alamazsa, Temsilciler Meclisi, en çok oy alan üç adaydan birini başkan olarak seçmektedir. Yine hiçbir başkan yardımcısı seçilmek için gerekli salt çoğunluğu sağlayamazsa, bu durumda en çok oy alan iki adaydan biri Senato tarafından başkan yardımcılığına seçilmektedir (Karatepe, 2015:129).

Amerika Birleşik Devletleri Kongresi, dünyanın en etkin yasama organlarından biri olarak kabul edilmektedir. Bazı Avrupa yasama organlarına göre çalışma temposunun yüksek olduğu söylenmesiyle birlikte, hem eyalet hem de ulusal düzeyde kamu politikalarının şekillendirilmesinde Kongre önemli güçlere sahiptir (Altunok, 2015:81).

2.5.1.3. ABD’de yürütme organı

Amerika Birleşik Devletleri’nde yürütme gücü anayasanın ikinci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, ABD başkanlık seçimlerine katılabilmek için, adayların doğuştan ABD vatandaşı olmaları, 35 yaşını doldurmaları ve en az 14 yıl ABD’de ikamet etmiş olmaları gerekir. Seçimleri kazanan adayın görev süresi dört yıl olup, bir kişi arka arkaya en fazla iki dönem için adaylığını gösterebilmektedir.

ABD’de karmaşık bir başkanlık seçim sistemi vardır ve üç aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşamada, her parti kendi adayını belirlemektedir (ABD’de “Cumhuriyetçiler” ve “Demokratlar” olmak üzere iki parti vardır). İkinci aşamada, her bir eyalet, genel oyla başkanı seçecek delegelerini (ikinci seçmenlerini) belirlemektedir. Her eyaletin delege sayısı, Temsilciler Meclisi üyeleri ile Senato’daki üyelerinin toplam sayısına eşittir. Üçüncü aşamada ise, seçilen bu delegeler ABD başkanını seçmektedir (Göze, 2009:518). Bu ikinci seçmenler (delegeler) “emredici vekâlet” ilkesi uyarınca oy kullanırlar. Yani daha önce destekledikleri aday için oy verirler. Dolayısı ile ikinci seçmenlerin belirlenmesiyle ABD başkanı da belirlenmiş olmaktadır. Fakat önemli bir hususu belirtmemiz gerekir ki, ikinci seçmenler hukuken istedikleri başkan adayına oy verme haklarına sahiptirler (Gözler, 2001:17). Bu bağlamda ikinci seçmenlerin oylamaları sonucunda başkan adaylarından hiçbiri çoğunluğu sağlayamazsa, bu durumda Temsilciler Meclisi devreye girmekte ve en çok oyu alan

üç isim arasından başkanı seçmektedir. İfade edilen usuller ile seçilen ABD başkanları 20 Ocak tarihinde göreve başlamaktadırlar (Özer, 2010:200-201).

Başkan ile birlikte seçimlere başkan yardımcıları da katılırlar. Başkan yardımcısı adaylarının da seçimlere katılabilmeleri için başkanda aranan şartları yerine getirmeleri gerekir. Başkan yardımcısının görev süresi de başkanın görev süresi gibi dört yıldır (Gençcan, 1997:20). Anayasaya göre, başkan yardımcısı aynı zamanda Senato'nun da başkanıdır. Başkan ile başkan yardımcısı arasında bir denge söz konusudur. Örneğin başkan eğilim olarak sağda ise, yardımcısı soldadır. Yine başkan adayı kuzey bölgesini temsil ediyor ise, yardımcısı güney bölgesini temsil etmektedir (Çam, 2000:109). ABD yürütme organında başkandan sonra gelen, en üst düzey yetkili kişi başkan yardımcısıdır. Bu kişilerin çeşitli icrai siyasi ve temsili görevleri bulunmaktadır (Özer, 2010:212). İlk başlarda önemsiz bir makam olarak görünen başkan yardımcılığı, zamanla, ABD'nin dünya lideri görünümü kazanmasıyla birlikte ve yabancı devletlerle ilişkiler sıkılaştıkça başkan yardımcısının da görev ve yetkilerinde önemli artışlar yaşanmıştır (Yanık, 2016:51). Bunun yanı sıra kendisine tanınan görev ve yetkileri fazla bulan başkan Eisenhower'in, işlerinden bir kısmını başkan yardımcısı Nixon'a devretmesi başkan yardımcılığı makamının da güçlenmesine katkı yapmıştır. O günden sonra da başkan yardımcıları yürütmede daha aktif bir rol almaya başlamışlardır (Karatepe, 2015:131).

ABD anayasasına göre, başkanın süresi dolmadan ölüm, istifa, görevden uzaklaştırma veya görevinin yetki ve işlevlerini yerine getirmede zorluk (hastalık vs.) gibi durumlarda bu yetki başkan yardımcısına geçmektedir. Başkan yardımcısı yukarıda ifade edilen sebeplerden ötürü başkanlık makamına geldiyse, başkan vekili sıfatı taşımaz, kelimenin tam anlamıyla bir başkan olur. Başkan yardımcısı, yerine geldiği başkanın geriye kalan görev süresi boyunca başkanlık görevini yürütür. Ancak bunun yanı sıra başkan yardımcılarının bir de başkan vekili olarak görev almaları da mümkündür. Başkanın hastalık gibi bazı durumlarda geçici olarak görevini yerine getirememesi halinde başkan vekili olarak başkan yardımcıları bu görevi üstlenirler. Bunun gerçekleştirilmesi için de başkan, Temsilciler Meclisi başkanına (Speaker'a) ve Senatonun başkanına görevini yerine getiremeyecek bir durumda bulunduğunu belirten birer mektup gönderir. Mektubun gönderilmesiyle de başkanlık görevi ve yetkileri başkan yardımcısı tarafından "vekil başkan" sıfatıyla

yerine getirilir (Gözler, 2001:18-19). Son dönemlerde ABD’de başkan yardımcılığı, bir manada başkanlık stajı gibi kabul edilmektedir. Önceki dönemlerle kıyasla, nasıl ki dışişleri bakanlığı yapan kişiler genellikle başkan olarak seçiliyorsa, son zamanlarda da başkan yardımcıları başkan olmaya başlamışlardır. Örneğin, ABD’nin 41. Başkanı George Bush, eski başkan Ronald Reagan’ın başkan yardımcısı idi (Yanık, 2016:52), yine günümüzde görevini sürdüren 46. ABD başkanı Joe Biden, 44. ABD başkanı Barak Obama’nın yardımcılığı görevini yapmıştır.

ABD anayasasına göre, yürütme gücü Başkan’a verilmiştir. Başkan hem devletin hem de yürütme organının başıdır. Önceki bölümlerde ifade edildiği üzere, başkanlık hükümet sisteminde yürütme gücü tek (monist) başlıdır; bunun doğal sonucu olarak ABD başkanlık sisteminde, parlamenter sistemlerde olduğu gibi bir “bakanlar kurulu” ve kolektif bir sorumluluk yoktur. Tüm yürütme organı başkanın elindedir. Bununla birlikte ABD’de parlamenter sistemlere tekabül eden bakanlıklar bulunmaktadır. Bu bakanlıklara “departman” ismi verilmektedir. Departmanların başında, Senato’nun onayından geçmek kaydıyla, başkan tarafından atanan sekreterler (bakanlar) bulunmaktadır. Sekreterler, Kongrede görev alamazlar ve Kongreye karşı sorumlu değiller. Bu kişiler doğrudan yürütmenin başı olan başkana bağlı olup, ona karşı sorumludurlar. Başkan dilediği zaman bu sekreterleri görevden azledebilmektedir. ABD’de G. Washington döneminden beri, zaman zaman başkan ve sekreterleri bir araya gelip yürütme ile ilgili konuları görüşmektedirler. Başkan ve sekreterlerinin bir araya gelmelerine de “kabine” ismi verilmektedir. Başkan yardımcıları da bu toplantılara katılabilmektedirler. Bu kabinenin bir anayasal dayanağı olmayıp, anayasanın da hiçbir yerinde sözü geçmemektedir (Gözler, 2001:20-21).

Kabine toplantılarında karar alma yetkisi tamamen başkana aittir. Bu nedenle, kabinede kararlar alınırken oylama yapılmamaktadır. Bu konuda ABD başkanı Lincoln’ün görüşülen bir konuda sarf ettiği sözler meşhurdur. Lincoln, bakanların hepsinin ona karşı gelmeleri üzerine “yedi hayır bir evet, evetler kazandı” diyerek başkanın düşüncesinin diğer yürütme üyelerinin düşüncelerinden daha üstün olduğunu göstermiştir (Karatepe, 2015:131). Sekreterlerin görevleri, başkanın belirlediği siyaseti ve verdiği görevleri yerine getirmektir. Başkanın siyasetiyle ters

düşmeleri halinde istifa etmeleri gerekmektedir. İstifa etmemeleri durumunda da başkan bunları görevden azletmektedir (Gençcan, 1997:24).

Amerika Birleşik Devletleri'nde yürütme organı içinde başkana doğrudan bağlı olan ofisler de bulunmaktadır. Başkana bağlı olan bu ofisler “The White House Office (Beyaz Saray Ofisi)” ve Executive Office of the President (Başkanın Yürütme Ofisi)” şeklinde ikiye ayrılır (Gözler, 2001:22). Bu ofislerin yürütme organı içerisinde çok önemli yerleri bulunmaktadır. Beyaz Saray Ofisi'nde başkana en yakın isimler bulunur. Bu ofiste, yaklaşık beş yüz personel çalışır ve bunların asıl işleri başkanın yürütme organını koordine ve idare etmesine yardımcı olmaktır. Basın sekreteri, Kongre irtibat görevlisi ve başkanın konuşmalarını hazırlayanlar bu ofiste yer alır. Bu görevlilerin başkana verdikleri tavsiyelerinin etkileri diğer yardımcılarının tavsiyelerine göre daha baskın olduğu ifade edilir (Özer, 2010:214).

Başkanın Yürütme Ofisi ise, 1939 yılında F. Roosevelt tarafından kurulmuştur. Bu ofis, bünyesinde birçok organı barındırır. Bunlar başkanın karar almasına teknik yardımda bulunan ve doğrudan doğruya başkana bağlı olan organlardır. Bunların en önemlileri: Office of Management and Budget (Yönetim ve Bütçe Ofisi) oldukça önemli işlevleri vardır ve temel görevi başkanın Kongreye sunacağı federal bütçe tasarısını hazırlamak ve bütçe uygulamasını izlemektir. Council of Economic Advisers (Ekonomi Danışmanları Konseyi) bu organ başkana ekonomik sorunlar hakkında danışmanlık yapmakla görevlidir. National Security Council (Milli Güvenlik Konseyi) dış politika ve ulusal savunma alanında karşılaştığı sorunlar hakkında başkana danışmanlık yapmakla görevlidir. Bu konseyde, başkan, başkan yardımcısı, dışişleri sekreteri (bakanı), savunma sekreteri, genelkurmay başkanı ve CIA müdürü bulunur (Gözler, 2001:22-23). İfade edilen bu organlar/ofisler dışında, Office of Science and Technology (Bilim ve Teknoloji Politikası Ofisi), Office of Policy Development (Politika Geliştirme Ofisi) gibi çok sayıda organlar bulunmaktadır. Bu organların yürütme içerisinde gerçek anlamda çok önemli yerleri bulunmaktadır. Başkana doğrudan bağlı olmaları sebebiyle de başkan bunlarla çok sık aralıklarla görüşmekte ve başkanın siyasetinin belirlenmesinde de etkili rol oynamaktadırlar.

Doğrudan başkana bağlı olarak çalışan, yürütme kuvvetini idare ve koordine edilmesinde yardımcı olan, başkanın tüm bilgi gereksinimlerini karşılayan ve ona

danışmanlık yapan bu organlar dışında, federal düzeyde yürütme kuvvetinin gövdesini oluşturan ve birçok farklı organ ve kuruluşları içinde barındıran sayıları oldukça fazla olan bir kamu yönetimi örgütü bulunmaktadır (Eroğul, 2016:118). İşte başkan da bu devasa yönetsel yapıyı bu örgüt ve personeli vasıtasıyla yönetmektedir.

ABD’de başkanlar, devletin, yürütmenin, ordunun, kongrenin, partinin, diplomasinin başıdır (Altınok, 2015:82). Dolayısı ile çok geniş görev ve yetkileri bulunmaktadır. Başkanın başlıca görevi yasaların uygulanmasını ve gözetilmesini sağlamaktır. Ayrıca anayasaya göre başkan, Birleşik Devletleri’nin Kara ve Deniz Kuvvetleri ile Birleşik Devletler için faal hizmete çağırıldıkları takdirde, eyaletlerin milis kuvvetlerinin başkomutanıdır. Başkanın diplomatik alanda da önemli yetkileri bulunmaktadır. Başkan, yabancı devletlerle olan ilişkilerden birinci dereceden sorumlu federal görevlidir. ABD diplomasisinin bir numaralı adamı olup, önemli kararlar bizzat kendisi tarafından alınmaktadır. Bununla birlikte, diplomatik misyon şeflerini atamakta (Senato’nun onayının alınması gerekir); milli birliğin temsilcisi olarak da yabancı elçileri ve diğer yabancı devlet temsilcilerini kabul etmektedir (Bal, 2001:54). Yine başkanın uluslararası anlaşma yapma yetkisi de vardır. Fakat bu anlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için Senato’nun üçte iki çoğunluğunun onayından geçmesi gerekir. Başkan, Birleşik Devletlere karşı işlenen suçları affetme yetkisine sahiptir. Başkan sadece federal devlete karşı işlenmiş suçları affedebilmektedir. Federe devletlere karşı işlenen suçluları affetme yetkisi bulunmamaktadır. Başkana bir de çeşitli üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi verilmiştir. Bunlar arasında Yüksek Mahkeme hâkimleri, sekreterler (bakanlar), büyükelçiler ve diğer üst düzey görevliler yer almaktadır. Bu atamaların da Senato’nun onayından geçmeleri gerekmektedir (Gözler, 2001:30-32). Bu görev ve yetkilerinin dışında Kongreye mesaj yollama, zaman zaman devletin durumu hakkında yine Kongreye bilgi verme, yasaları veto etme, Kongreyi özel oturuma çağırma, Kongrenin tatile girme konusunda iki kanat arasında uyuşmazlık çıkması halinde Kongre dönemini kapatma, bazı üst düzey görevlileri görevlerinden alma gibi başkanların birçok başka görev ve yetkileri de bulunmaktadır.

Sonuç olarak ABD’de yürütme organı ifade edildiği üzere başkanın elindedir. Başkan, halk tarafından seçilmesi sebebiyle meşruiyetini halktan almakta ve Kongreye karşı sorumlu olmamaktadır. Başkan sadece impeachment usulü ile

görevden uzaklaştırılabilmekte, siyasi ya da farklı nedenlerle görevden alınması mümkün olmamaktadır. Başkan yürütme işlevini başkan yardımcısı, sekreterler, ofisler ve diğer yardımcı kuruluşlarla birlikte yerine getirmektedir. Bu yardımcıları ve kuruluşlar doğrudan başkana bağlı olup, onu emrinde ve ona karşı sorumlu olarak faaliyetlerini yürütmektedirler. Başkan dilediği zaman bunları görevden alabilmekte ve bunu gerçekleştirmek için de Kongrenin (Senato'nun) onayına ihtiyaç duymamaktadır. ABD'de yürütme organı devasa bir yapıya sahip olup sayıca dünyadaki birçok ülkeden daha fazla personeli içinde barındırmaktadır.

2.5.1.4. ABD'de yargı organı

Amerika Birleşik Devletleri'nde yargı organı anayasanın 3. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, ABD'de yargı yetkisi, anayasa hükümlerine göre kurulan Yüksek Mahkeme ile Kongre tarafından kurulan ve sınırları belirlenen alt mahkemelere aittir. ABD yargı örgütü, devletin federatif yapısına bağlı olarak, yerel mahkemeler ve federal mahkemeler olmak üzere iki kademelidir. Yerel mahkemelerin hâkimleri halk tarafından seçilirler. Eyalet kanunlarından doğan ve federal mahkemelere verilmeyen uyuşmazlıklara bakarlar (Karatepe, 2015:132).

ABD federal yargı örgütü ise, Federal Bölge Mahkemeleri, Federal Temyiz Mahkemeleri ve Federal Yüksek Mahkemeden oluşmaktadır (Göze, 2009:526). Federal Bölge Mahkemelerinin sayısı 94'tür, Temyiz Mahkemesinin sayısı ise 13'tür (12'si bölge düzeyinde ve 1'i federal düzeyde) ve 1 Yüksek Mahkeme bulunmaktadır. Yüksek Mahkeme haricindeki diğer mahkemeler Kongre tarafından kurulmakta, sınırları belirlenmekte ve gerekli görülmesi halinde de yine Kongre tarafından kapatılmaktadır. Kongrenin Yüksek Mahkemeyi kapatma yetkisi bulunmamaktadır (Özdemir, 2019:97). Federal Bölge Mahkemeleri tek yargıçlıdır ve sosyal güvenlik, vergi kaçakçılığı, iflas gibi davalara bakar. Temyiz Mahkemeleri ise, üç yargıçtan oluşur ve kurul halinde çalışır ve ilk derece federal mahkemelerinin (Federal Bölge Mahkemelerinin) kararlarına karşı açılan temyiz davalarına bakar (Karatepe, 2015:133). Bu mahkemelerin yargıçları Senato'nun onayı ile ABD başkanı tarafından atanmaktadır.

Anayasada adı geçen tek mahkeme Yüksek Mahkemedir. Yüksek Mahkeme, 1869 yılından beri bir başkan ve sekiz yüksek dereceli yargıç olmak üzere toplam dokuz

üyeden oluşur. Bu mahkemeye atamalar yine Senato'nun onayı ile ABD başkanı tarafından yapılmaktadır (Gençcan, 1997:27). Yüksek Mahkeme üyeleri bir kez atandıktan sonra ömür boyu görevde kalmaktadırlar ve kendi istekleri doğrultusunda yetmiş yaşını doldurunca tam maaşla emekliye ayrılmadıkları sürece görevden alınmaları söz konusu olmamaktadır (Soysal, 2011:70). Yüksek Mahkeme, ABD anayasal sisteminin koruyucusudur. Bu mahkeme, hem federal düzeydeki, hem de eyalet düzeyindeki bütün mahkemelerin üstündedir. Kararlarının bağlayıcılığı bulunmakta ve son temyiz makamı olma özelliğini taşımaktadır. Bununla birlikte Yüksek Mahkeme, yasama ile yürütmenin eylem ve işlemleri ile alt mahkemelerin hükümlerini geçersiz veya anayasaya aykırı bularak durdurma ve geri çevirme yetkisine de sahiptir (Akçalı, 2007:76-77).

Yüksek Mahkeme, ABD anayasasını yorumlamaya yetkili tek organdır. Bu kapsamda anayasada sözü edilen hükümlerin tam olarak neyi ifade etmek istediği belirtilmekte, bununla birlikte yasama ile yürütme arasındaki yorum farklılıklarından kaynaklanan anlaşmazlıklar çözüme kavuşturılmaktadır. Ayrıca bireyler tarafından bir uygulamanın anayasaya aykırılığı gerekçesiyle Yüksek Mahkemeye taşındıklarında bu mahkeme tarafından verilen kararlar belirleyici olmaktadır. Yüksek Mahkeme tarafından verilen kararlar diğer tüm mahkemeleri bağlamaktadır (Arslan, 2011:269).

Yüksek Mahkeme yukarıda ifade edilen uyuşmazlıklar dışında, uluslararası anlaşmalardan doğan davalara, eyaletler arasında ve federal devlet ile eyaletler arasında doğan davalara, eyalet yönetimlerinin, başka eyalet vatandaşları aleyhine açtığı davalara, yabancı devlet temsilcilerinin taraf olduğu davalara da bakmaktadır (Karatepe, 2015:133).

Yasama, yürütme ve yargı ayrılığının sert bir şekilde uygulandığı ABD başkanlık sistemini içerisinde Yüksek Mahkemenin önemli yeri bulunmaktadır. ABD başkanları, Yüksek Mahkeme yargıçlarının atamalarında siyasal bir denge oluşturmaya özen göstermekte, yüksek yargıçların atanmaları sırasında demokrat-cumhuriyetçi şeklindeki siyasal dengenin yanı sıra ırki ve dini azınlıklar arasında da denge sağlanmasına dikkat edildiği görülmektedir. ABD toplumunda hâkimlerin büyük saygınlığı vardır. Yüksek Mahkeme başkanları protokolde ABD başkanından sonra gelen ikinci isimdir (Gençcan, 1997:27-28).

2.5.2. İngiltere’de Parlamenter Sistem

Parlamenter sisteminin doğup geliştiği ülke İngiltere’dir. Dolayısı ile parlamenter sistem denince akla İngiltere gelmektedir. İngiltere diye adlandırılan ülkenin resmi adı “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı”dır. Birleşik Krallık, İngiltere, Galler, Kuzey İrlanda ve İskoçya gibi dört farklı ülkenin farklı zamanlarda birleşmesinden meydana gelmiştir. Birleşik Krallık, siyasal ve yönetsel gelenekleri açısından çok zengin özelliklere sahip bir ülkedir. Başta demokratik değerler olmak üzere, çok sayıda kurum ve gelenek bu ülkede doğup gelişmiştir (Karasu, 2009:169-170). İngiltere’nin siyasal sistemi, torik olarak düşünülüp ortaya çıkan bir sistem değildir. Bu sistem tamamen tarihi gelişmelerin ürünü olarak, olayların akışı içinde şekillenmiştir. Parlamenter sistemin temel özelliklerinin hemen hemen hepsi tamamen İngiltere tarihi içinde yaşanan siyasi olaylara bağlı olarak plansız bir şekilde kendiliğinden gelişmiştir. Dolayısı ile klasik parlamenter sistem, İngiliz siyasi tecrübesinin ve gelenekçi toplum anlayışının ortaya çıkardığı bir sistemdir (Karatepe, 2015:151).

İngiltere’de parlamenter sistem, yüzyıllardır süren kral ile toplumsal sınıflar arasındaki güç mücadelesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda yukarıdaki bölümlerde daha ayrıntılı bir şekilde ele aldığımız üzere 1215 tarihinde (Büyük Özgürlük Fermanı) “Magna Carta Libertatum”un kabulü, 1295 yılında “Model Parlamento”nun toplanması, 1628 tarihli “Haklar Bildirisi”nin imzalanması, 1689 yılında imzalanan “Haklar Beyannamesi”nin ve bazı kraliyet hanedanlarının tahta geçmelerinin, İngiliz parlamenter sisteminin gelişmesinde de önemli rolleri olmuştur.

Parlamenter sistemin ortaya çıktığı İngiltere’de yazılı bir anayasa metni bulunmamaktadır. Anayasa, farklı zamanlarda ilan edilen belgelerden (Magna Carta Libertatum, Haklar Bildirisi vs.), teamüllerden ve geleneklerden oluşmaktadır. Bu belge, teamül ve geleneklerin toplamı, hem insan hak ve özgürlüklerini korumakta, hem de devletin temel organlarının kuruluş ve işleyişini düzenlemektedir (Yayla, 2018:94). Bu bağlamda İngiltere’nin anayasanın bu niteliğinden dolayı, bazı yazarlar bu ülkede anayasanın bulunmadığını ifade etmektedirler. Ancak hükümleri sistematik tek bir belgede düzenlenmemiş olmakla birlikte bu ülkede anayasa kurallarının varlığından söz etmemiz mümkündür (Karatepe, 2015:151).

İngiltere’de başkanlık sistemlerinde olduğu gibi kuvvetlerin sert ayrılığı yerine, “güçler kaynaşması” yani güçlerin yumuşak ayrılığı ilkesi mevcuttur. Hukuk devleti olarak kabul edilen İngiltere’de yargı organı tartışmasız bağımsızdır, ancak yasama ile yürütme birbirinden kesin çizgilerle ayrılmamıştır. Hükümet yürütme organını kontrol ettiği gibi, hükümet üyeleri aynı zamanda parlamento çoğunluğunun en güçlü isimleri olduğundan ve kanunlar da genel olarak hükümet tasarıları şeklinde çıkarıldığından yasama organının da yürütme tarafından kontrol edildiği söylenebilir. İngiltere’de yasama, yürütme ve yargı eşit seviyede değildir. Egemenlik de halka değil parlamentoya aittir. Yasama organı teoride yürütme ve yargıdan daha üstün konumdadır (Bilgin, 2017:202).

İngiltere’nin siyasi ve idari sistemi tek parlamento ve tek hükümet tarafından yönetilmekte ve sistem merkezi bir karakter taşımaktadır (Doğan ve Şentürk, 2017:359). İngiltere yasama organı, parlamentoya ait olmasıyla birlikte, bu organ Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası’ndan oluşmaktadır. İngiltere’nin yürütme organı ise, Taç (kral/kraliçe) ve hükümetten (kabineden) meydana gelmektedir. Yargı organı ise, Yüksek Mahkeme ile alt mahkemeler tarafından kullanılmaktadır.

2.5.2.1. İngiltere’nin siyasi sisteminin temel nitelikleri

İngiltere’nin siyasi sisteminin temel niteliklerini şu şekilde sıralanabilir:

- İngiltere, parlamenter monarşi ile yönetilen bir devlettir.
- İngiltere’de kuvvetler ayrılığı ilkesi mevcut olup, bu ayrılık yumuşak ayrılık niteliği taşımaktadır.
- İngiltere’de yazılı bir anayasa yoktur. Ülke, farklı zamanlarda kabul edilen belgeler, teamüller ve geleneklerle yönetilmektedir.
- Ülkede çift parti rejimi egemendir ve güçlü bir parti disiplini vardır (Gözübüyük, 2007:35).
- Yasama organı çift meclisli bir yapıya sahip olup, Lordlar ve Avam Kamarası’ndan oluşmaktadır.
- Yürütme organı iki başlıdır. Bir tarafta sorumsuz olan kral/kraliçe bulunurken, diğer tarafta siyasi sorumluluğu olan hükümet (kabine) bulunmaktadır.

- Yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan kral veya kraliçelerin sembolik bazı görevleri bulunmaktadır ve bunların sorumsuzlukları esastır (Gözübüyük, 2007:35).
- Yürütmenin sorumlu kanadını hükümet oluşturmaktadır. Hükümetin meclise karşı sorumluluğu mevcuttur. Yürütmenin asıl gücü de bu organın elindedir.
- İngiltere’de yürütme organının yasama organını feshetme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki hukuken kralın/kraliçenin elinde olmasıyla birlikte, fiilen kabinenin elindedir (Gözübüyük, 2007:36).
- İngiltere’de yargı organı bağımsızdır ve yargı birliği sistemi vardır. Yargının tepesinde Yüksek Mahkeme bulunmaktadır. Yargı kuvveti de Yüksek Mahkeme ve diğer alt mahkemeler tarafından kullanılmaktadır.

Görüldüğü gibi İngiltere, monarşi ile yönetilen ve kendine özgü özellikleri olan bir devlettir. Bu ülkenin temel siyasal organları kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde şekillenmiş olsa da, bu ayrılık ılımlı niteliktedir. Tabi bu ılımlı nitelik yasama ile yürütme için geçerlidir. Yargı ise doğal olarak bağımsızdır. Yukarıda ifade edildiği gibi ülkenin yasama organı çift meclisli bir yapıya sahiptir. Bir tarafta Lordlar Kamarası diğer tarafta ise Avam Kamarası bulunmaktadır. Lordlar Kamarası atama ve veraset yoluyla iş başına gelen soylulardan, din adamlarından ve farklı asalet unvanına sahip deneyimli kişi ve politikacılardan oluşmaktadır. Avam Kamarası ise, seçimle iş başına gelen temsilcilerden oluşmaktadır. Yasama organında asıl güç bu kamaranın elindedir. İngiltere’nin yürütme organı ise, Taç ve hükümet olmak üzere iki başlıdır. Taç, “kral”, “kraliçe” ismi verilen ve tek kişiden oluşan bir organdır. İrsi olarak intikal etmektedir (Gözler, 2011:252). Yürütmenin bu kanadı sorumsuzdur. Görevleri sembolik nitelik taşımaktadır. Yürütmenin diğer kanadını hükümet oluşturmaktadır. Hükümet, başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Hükümetin Avam Kamarasına karşı sorumlulukları mevcut olup, onun güvenine dayanmaktadır. Yürütmenin tüm görev ve yetkileri kabinenin elindedir, yani yürütme kuvvetinin gerçek sahipleri başbakan ve bakanlardır. İngiltere’de, kamu hukuku ve özel hukuk ayrımı yoktur. Bu ülkede yargı birliği sistemi uygulanmaktadır. Yani bütün davalara adli yargı organları bakmaktadır (Karatepe, 2015:159). İngiltere’de yargı organının tepesinde Yüksek Mahkeme bulunmaktadır. Yargı kuvveti de Yüksek Mahkeme ve diğer alt mahkemeler tarafından kullanılmaktadır. Şimdi ise, parlamenter sistemin uygulandığı İngiltere’nin yasama, yürütme ve yargı organlarını ele alalım.

2.5.2.2. İngiltere’de yasama organı

İngiltere’nin yasama organı (parlamentosu), Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası’ndan oluşmaktadır. Avam Kamarası’nın üye sayısı 650’dir ve seçimle işbaşına gelirler. Lordlar Kamarası’nın üye sayısı ise yıllara göre değişiklik arz etmesiyle birlikte 850 civarındadır, bu kamaranın üyeleri veraset veya atama gibi yollarla göreve gelirler. İki meclisten biri olan Avam Kamarası yasama açısından esas gücün sahibidir. Kabinenin kurulması ve güvenoyu alması tamamen Avam Kamarası tarafından belirlenmektedir (Bilgin, 2017:202-203). Lordlar Kamarası ise, Avam Kamarası’nda kabul edilen kanun tasarılarını görüşüp geliştirilmesinde yardımcı olan, bilgi ve görgüsünden parlamentoyu yararlandıran bir meclistir (Gözübüyük, 2007:35).

Avam Kamarası: Beş yıllığına seçilen toplan 650 üyeden oluşmaktadır. Bu kamaranın üyelerinin seçiminde tek adaylı, tek turlu çoğunluk sistemi kullanılmaktadır (Göze, 2009:476). Avam Kamarası “tartışılan” ve “karar alınan” bir yerdir. Milletvekillerinin kürsü dokunulmazlığı dışında dokunulmazlıkları bulunmamaktadır. Avam Kamarası’nın, yürütmeyi (kabineyi) oluşturmak, denetlemek, kanun çıkarmak, halkın talep ve şikâyetlerini dile getirmek gibi birçok görevi bulunmaktadır (Hekimoğlu, 2010:124).

Avam Kamarası’nın başkanına da “speaker” adı verilmektedir. Speaker’in görevi, meclisi yönetmek ve bu kamarada alınan kararları kral/kraliçeye iletmektir. Genel seçimlerin ardından “speaker” seçilene kadar, en uzun süreli hizmete sahip milletvekili konuşmacı olarak görev yapmaktadır (Özdemir, 2019:45). Speaker, geleneksel olarak siyasi görüş bildirmemekte ve siyasi karakterde oy kullanmamaktadır. Speaker, sadece oyların eşit çıkması halinde, eşitliği değişime karşı olacak şekilde bozmak için kullanılmaktadır. Yani, oylama bir kanunun çıkmasına ilişkin ise, eşitlik durumunda bu kanunun çıkmaması için oy kullanılmaktadır. Speaker, oturumları yönetirken tarafsızlık ilkesi gereğince davranmakta ve tarafsızlığının bir teminatı olarak ömür boyu ya da istifa edinceye kadar görevi sürdürmektedir (Bilgin, 2017:205).

Avam Kamarası’nın en önemli yetkileri arasında, kanun yapmak ve kabineyi denetlemek gelmektedir. Lordlar Kamarası yasama yetkisinin çoğunu kaybettiği için kanun yapma yetkisi tamamen Avam Kamarası’nın elindedir (Karatepe, 2015:153).

Kabine Avam Kamarası tarafından oluşturulduğu için bu kamaraya karşı siyasi sorumluluğu mevcuttur. Ayrıca görevini sürdürebilmesi de Avam Kamarası'nın güvenoyuna bağlıdır. Kabinenin başı olan başbakan Avam Kamarası'nın en güçlü partisinin başkanıdır (Özdemir, 2019:45). Zira kral/kraliçe, genel olarak Avam Kamarası'nda çoğunluğu elinde bulunduran partinin liderini başbakan olarak atamaktadır. Bununla birlikte başbakan, 1963'ten bu yana teamülen Lordlar Kamarası değil Avam Kamarası'nın bir üyesidir (Kama, 2016:190).

Avam Kamarası'nın kabineyi denetlemesi konusunda farklı yöntemler geliştirilmiştir. Bunların arasında en etkili olanı milletvekillerinin başbakana veya bakanlara yönelttikleri yazılı ve sözlü sorulardır. Ciddi araştırmalar sonucunda hazırlanan bu sorular, iki gün önceden yarılı olarak ilgili kabine üyesine verilmektedir. Kabinenin bu sorulara cevap vermeleri gerekmektedir. Bakanların sözlü olarak verdikleri cevaplara ise, milletvekillerinin karşılık verme hakları bulunmaktadır. Bununla birlikte kabinenin genel görüşmeler yapılarak ve araştırma komisyonları kurularak meclis tarafından denetlemeleri de mümkündür (Karatepe, 2015:153-154).

Avam Kamarasında milletvekilleri sıkı bir disiplin altındadır. “Whip” denilen parti denetçileri tarafından parti üyelerinin oylamalara katılmalarını ve partinin görüşü doğrultusunda oylarını kullanmalarını takip etmektedirler. Parti görüşlerinden farklı hareket etmeye başlayan Avam Kamarası üyeleri genel olarak bir sonraki seçimde aday gösterilmeyerek milletvekilliklerini kaybetmektedirler. Ayrıca bu kamarada nadiren görülmesiyle birlikte parti değiştiren üyeler de bulunmaktadır (Bilgin, 2017:206).

Lordlar Kamarası: Değişik asalet unvanlarına sahip üyelerden oluşmaktadır. Bu kamaranın toplam üye sayısı yıllara göre değişiklik göstermesiyle birlikte 850 civarındadır. Lordlar Kamarası'nın üye sayısına ilişkin herhangi bir sınırlama da getirilmemiştir (Bilgin, 2017:207). Bu kamaranın üyelerinin bir kısmı, “marki”, “dük”, “vikont”, “baron” gibi asaletini veraset yoluyla alan lordlardan, diğer kısmı da Taç (kral/kraliçe) tarafından kendilerine asalet unvanlarını verilen kişilerden oluşmaktadır. Lordlar Kamarası'nın üyelerinin de kürsü dokunulmazlıkları mevcuttur ve kral/kraliçe ile doğrudan görüşme haklarına sahiptir. Bu kamaranın çalışma usullerini düzenleyen bir iç tüzüğü bulunmamaktadır. Lordlar Kamarası'nın

üyeleri Avam Kamarası için yapılan milletvekili seçimlerinde oy kullanmazlar. Toplantıları İngiliz aristokrasisinin nezaketini yansıtan bir olgunlukla yapılır. Görüşmelerde kısa konuşulur ve incitici ifadeler kullanılmaz (Karatepe, 2015:155).

Lordlar Kamarası'nın yasama yetkileri oldukça sınırlıdır ve kanunların çıkarılmasını engelleme yetkisi yoktur (Durgun, 2015:38). Avam Kamarası tarafından hazırlanan ve kabul edilen yasalar üzerinde bir denetleme yetkisi bulunsada, bu yetkisi sadece yasaların yapılışının yavaşlatılmasından ibarettir (Özdemir, 2019:45).

Bu bağlamda Lordlar Kamarası yasaların yürütülmesini en fazla bir yıla kadar geciktirebilmektedir. Ancak mali konuları ilgilendiren yasalar sadece 30 gün geciktirilir (Bilgin, 2017:208). Lordlar Kamarası'nın bu görevinin dışında kanun teklif etme, kamu politikalarını değerlendirme ve kabineyi denetlemek gibi bazı görevleri bulunmaktadır. Kamu politikalarını değerlendirme ve kabineyi denetleme yetkisini kabinenin politikalarını etkileme ve hükümet üyelerini ikna etme amacı doğrultusunda kullanılmaktadır (Özdemir, 2019:45-46). Bununla birlikte, kendi üyeleri arasından kabineye seçilen bakanlara, yürüttükleri görevleriyle ilgili soru sorma hakları da bulunmaktadır (Karatepe, 2015:156).

İngiltere parlamentosunun her iki kanadının yanı sıra vatandaşların ve kabinenin de yasa tasarısı sunma hakları bulunmaktadır (Hekimoğlu, 2010:124). Kanun tasarıları kim tarafından sunulursa sunulsun tasarılar aynı yöntemle yasalaşmaktadır. Buna göre, öncelikle yasa önerileri bilgilendirme amacıyla okunmakta ve metnin tümü üzerinde görüşme yapılmaktadır. Görüşmeler sonucunda ilgili yasa önerileri ilgili komisyonlara havale edilmektedir. Komisyon öneriyi inceledikten sonra bir rapor hazırlamakta ve Genel Kurula tekrar göndermektedir. Tekrar Genel Kurulda raporlarla birlikte görüşülen tasarı, değiştirilmeksizin ya da küçük değişikliklerle kabul edilmekte, reddedilmekte veya tekrar ilgili komisyona gönderilmektedir. Bu süreç her iki kamarada aynı şekilde işlemektedir. Tasarıların yasalaşıp yürürlüğe girmesi için de her iki kanat tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Her iki kanat tarafından kabul edilen kanun tasarıları son olarak imzalanarak yürürlüğe girmek üzere Taç'a (kral/kraliçe) gönderilmektedir. Taç'ın kanunları onaylamama yetkisi bulunmamasıyla birlikte bu yetkisi tamamen sembolik nitelik taşımaktadır (Bilgin, 2017:209-210).

2.5.2.3. İngiltere’de yürütme organı

İngiltere’nin yürütme organı iki başlıdır. Bir tarafta “Taç” diğer tarafta ise “Kabine (Hükümet)” bulunur (Gözler, 2011:252). Taç (kral/kraliçe), yürütmenin sorumsuz kanadını oluştururken, hükümet parlamentoya karşı siyasi olarak sorumludur.

Taç (Kral/Kraliçe): İrsi olarak intikal eden ve tek kişiden oluşan bir organdır (Gözler, 2011:252). İngiltere’nin siyasi sisteminin temel organlarından biri olan Taç’a ait bütün yetkiler kral/kraliçe kişiliğinde temsil edilmektedir. Taç veraset yoluyla ailenin en büyük erkek çocuğuna geçmektedir. Fakat ailede erkek çocuğun bulunmaması halinde kadınlarında Taç’ın başına geçmeleri mümkündür (Karatepe, 2015:157). Kral/Kraliçenin mutlak dokunulmazlığı vardır ve onlara karşı dava açılmamaktadır (Eroğul, 2016:26).

Kral/Kraliçelerin görevlerinin çoğu sembolik nitelik taşımaktadır. Bu bağlamda kral/kraliçenin, Avam Kamarası’nda çoğunluğu elde etmiş olan parti liderini başbakan olarak atamak, çoğunluğun sağlanamaması durumunda tüm parti liderleriyle görüştüktan sonra başbakanı atamak, devleti ve milleti temsil etmek, silahlı kuvvetlerin başkomutanı olmak, Anglikan Kilisesi’nin başı olmak, Lordlar Kamarası’nda açılış konuşmalarını yapmak, bu kamaraya aday gösterilenleri atamak, yasa tasarılarını imzalamak, başbakanın önerisi üzerine bakanlar ve yargıçlar dâhil olmak üzere tüm üst düzey devlet yöneticilerini atamak ve içişleri bakanının talebi doğrultusunda af yetkisini kullanmak şeklinde görevleri vardır (Bilgin, 2017:213). Ayrıca dış politikayı yönlendirmek, parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırarak, başbakanın önerisi üzerine parlamentoyu feshetmek gibi de bazı diğer görevleri bulunmaktadır (Hekimoğlu, 2010:125). Kral/Kraliçe bu sembolik yetkilerini kullanırken, herhangi bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. Yani kendisine ilgili devlet kurumundan gelen ilgili işlemi sadece onaylamakla yükümlüdür (Bilgin, 2017:213). Çünkü kral/kraliçe sorumsuzdur ve kabinenin sorumluluğunu üstüne almayacağı bir işe girişmemektedir.

Görüldüğü gibi, sembolik yetkilerle donatılan Taç’ın temsil ettiği güç, cumhuriyetle yönetilen parlamenter sistemlerdeki sembolik devlet başkanlığına karşılık gelmektedir (Durgun, 2015:45). Taç’ın yetkilerinin çoğu zaman içerisinde önce parlamentoya daha sonra ise yürütmenin sorumlu kanadı olan kabineye geçmiştir (Karatepe, 2015:158).

Hükümet (Kabine): Başbakan ve onun çevresinde yer alan bakanlardan meydana gelmektedir. Hükümetin Avam Kamarası'na karşı sorumluluğu vardır ve bu kamaranın güvenine dayanmaktadır. Hükümet, Avam Kamarası'nda çoğunluğu elinde bulunduran parti tarafından oluşturulmaktadır (Gözler, 2011:252). Teamüllere göre, kral/kraliçe, Avam Kamarası'ndaki hâkim partinin liderini başbakan olarak atamaktadır (Özdemir, 2019:48). Başbakan ise genellikle adı öne çıkan parlamenterler arasından kabine üyelerini belirlemekte ve Avam Kamarası'nın güvenoyuna sunmaktadır. Güvenoyunun alınması ve kral/kraliçenin onaylanmasıyla da hükümet resmen kurulmuş olmaktadır. Yürütmenin hemen hemen bütün yetkileri başbakan ve bakanlara aittir. Her bakan kendi bakanlığındaki işlerden sorumludur. Toplu sorumluluk bilinci hâkimdir ve kabinede alınan kararlar tüm üyeleri bağlamaktadır (Hekimoğlu, 2010:126).

İngiltere'nin yönetim sisteminde üç farklı bakan türünden söz etmek mümkündür. Birinci türden bakanlar, sayıları yirmi civarında olan kabine bakanlarıdır. Dışişleri, içişleri, maliye, savunma, sağlık, milli eğitim gibi bakanlıkların başındaki bakanlardan meydana gelmektedir. İkinci grup bakanlar ise, kabinenin devamlı üyeleri olmayıp, sadece kendi bakanlıklarıyla ilgili sorunların görüşülmesi sırasında toplantıya katılmaktadırlar. Bunlar bir bakanlığın bakanları olmalarına karşın yetkileri sadece o bakanlığın yönetimiyle sınırlıdır. Bu bakanlıkların sayıları otuz civarındadır. Üçüncü grup bakanların ise sayıları kırk civarında olup, kıdemsiz bakanlar (genç bakanlar) olarak adlandırılmaktadır. Bunların kabineye katılma hakları bulunmamakla birlikte ilk iki bakanlık grubundaki bakanlara bağlıdırlar (Çam, 2000:46). Bu bakanlar başbakan tarafından atanmaktalar ve yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerin yürütülmesinde bazı görevleri üstlenmektedirler.

İngiltere'de bakanlıkların adları ve sayıları zaman zaman değişmesiyle birlikte son yıllarda kabine yirmi kadar bakanlıktan oluşmaktadır. En önemli bakanlıklar, maliye, adalet, dışişleri ve içişleri bakanlıkları sayılmaktadır. Başbakandan sonra gelen en önemli kabine üyesi maliye bakanı kabul edilmektedir. Başbakanın görevi bırakması halinde genellikle maliye bakanlarının başbakan olarak atandığı görülmektedir. Ancak bunun istisnaları da bulunmaktadır (Bilgin, 2017:215).

İngiltere'nin yönetim sisteminde, kabinenin yetkileri başbakanlık makamında toplanmıştır. Hükümetin görevlerinin yerine getirilmesinde en etkili figür olan

başbakan kabinenin oluşmasında ve düşmesinde tek yetkili kişi sayılmaktadır. Kabinenin faaliyetlerinin yürütülmesi başbakanın sorumluluğunda olup, parlamentoya karşı da genel siyasetin sorumluluğu yine başbakanın üstündedir (Durgun, 2015:46) Avam Kamarası'nın çoğunluk partisinin lideri olan başbakan, kabine gündemlerini kararlaştırmakta, kabine üyeleri arasında çıkan uyuşmazlıkları çözüme bağlamakta, kraldan parlamentoyu feshetmesini isteyebilmektedir. Bununla birlikte başbakan, kanun tasarılarının hazırlanmasında ve Avam Kamarası'na sunulmasında etkili rol oynamaktadır (Karatepe, 2015:159). Ülkenin genel idaresini sağlamak, çeşitli bakanlıklar arasında koordinasyonu temin etmek gibi başbakanın birçok diğer görev ve yetkileri de bulunmaktadır (Özer, 2010:162).

Devlet idaresinin çekirdeği ve merkezi sinir sistemi olarak tanımlanan kabine (Karasu, 2009:181), hem Avam Kamarası tarafından hem de Lordlar Kamarası tarafından denetlenmektedir. Ancak hükümetin düşürülmesi güvensizlik oyu ile Avam Kamarası tarafından olabilmektedir. Hükümetin düşürülmesi için de bu kamaranın salt çoğunluğunun güvensizlik oyu gerekmektedir (Özdemir, 2019:49).

İngiltere'nin yürütme organını yakından incelendiğinde, çok güçlü bir yapıya ve yetkiye sahip olduğu görülmektedir. Yürütme organı yasama organını adeta kontrol etmekte ve başbakanın istemediği bir kanunun çıkması oldukça zor görünmektedir. Bunun temel nedeni, hükümet ile parlamentonun çoğunluğunun aynı siyasi partiden gelmiş olmalarından kaynaklandığı ifade edilmektedir (Hekimoğlu, 2010:126). Bununla birlikte kabine, yürütmenin politikalarını formüle etmekte, başlatmakta ve uygulamaktadır (Kama, 2016:185). Bu politikaların belirlenmesinde ise en önemli makam olarak başbakanlık makamı karşımıza çıkmaktadır. Çünkü İngiltere yürütme organının merkezinde başbakan yer almakta ve yürütmenin lokomotifi görevini üstlenmektedir.

2.5.2.4. İngiltere'de yargı organı

İngiltere'de Common Law (Ortak Hukuk) ya da Anglosakson Hukuk Sistemi olarak da adlandırılan bir hukuk sistemi bulunmaktadır. Bu sistem, tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkmış olup, hukukun oluşumunda, örf ve adet kuralları, mahkeme kararları ve dağınık haldeki çeşitli kanunlar etkili olmaktadır (Koç, 2018:76). Bununla birlikte İngiltere'de kamu hukuku ve özel hukuk ayrımı yoktur. Buna "yargı birliği" sistemi

adı verilmektedir. Yargı birliği sisteminde, yargı örgütü, adli yargı, idari yargı gibi değişik kollara ayrılmamıştır (Gözler, 2011:255). Bu sistemde sadece adli yargı bulunmaktadır. Kıta Avrupası ülkelerinde olduğu gibi, kamu idaresine ve kamusal ilişkilere uygulanan ayrıca bir idari yargı sistemi yoktur (Karatepe, 2015:159). Bu davalara da diğer davalar ile birlikte tek bir mahkeme bakmaktadır.

İngiltere’de yargı organının en tepesinde Yüksek Mahkeme (Supreme Court) bulunmaktadır. 2005 yılına kadar bu mahkemenin yetkileri, Lordlar Kamarası tarafından kullanılırken, 2005 yılında çıkarılan Anayasa Reformu Kanunu (Constitutional Reform Act) ile birlikte İngiltere Yüksek Mahkemesi Birleşik Krallık’taki tüm hukuk ve ceza davalarına ilişkin temyiz mahkemesi görevini Lordlar Kamarası’ndan devralmıştır (Özdemir, 2019:50). 1 Ekim 2009 tarihinden itibaren de çalışmaya başlamıştır.

Yüksek Mahkeme, bir başkan, bir başkan vekili ve on üye olmak üzere toplam on iki üyeden (hâkimden) oluşmaktadır (Eroğul, 2016:43). Hâkimlerden vefat eden ya da emekliye ayrılan olursa, yerine hâkimler komisyonu tarafından belirlenen adaylar arasından başbakanın seçeceği ve önereceği bir hukukçu Taç tarafından atanmaktadır. Yüksek Mahkeme üyelerinin görevlerine son verilmesi ancak bir suç işlemeleri ya da görevini yerine getiremeyecek durumda olmaları halinde her iki meclisin onayı ile Taç tarafından mümkün olmaktadır (Hekimoğlu, 2010:127). Yüksek Mahkeme, diğer alt mahkemelerin verecekleri kararların en üst itiraz organıdır. Bununla birlikte üyelerin hukuki konularda fikirlerini beyan etme hakları bulunmakta ve merkezi yönetim ile diğer üç bölge (Galler, Kuzey İrlanda ve İskoçya) ve İngiltere’nin denizaşırı toprakları arasında ortaya çıkabilecek sorunların da çözümünde son sözü bu mahkeme söylemektedir (Bilgin, 2017:216).

2.5.3. Fransa’da Yarı-Başkanlık Sistemi

Yarı-başkanlık sistemi ilk defa sistematik bir şekilde Fransa’da ortaya çıkmıştır. Bu yüzden Fransa, yarı-başkanlık sisteminin ana vatanı ve model ülkesi sayılmaktadır. Fransa’da yarı-başkanlık sisteminin ortaya çıkmasında IV. Cumhuriyet (1946-1958) döneminde yaşanan parti parçalanmaları ve meclis kilitlenmeleri sebebiyle kronik hale gelen istikrarsızlık sorunlarını yatmaktadır (Hekimoğlu, 2009:62). IV. Cumhuriyet 1946 anayasası da daha önceki III. Cumhuriyet anayasasında olduğu gibi

parlamentoya etkin güç ve yetki vermiştir. Bu anayasa, yasama organını (Millet Meclisini), sadece hukuki yönden değil aynı zamanda fiili yönden de mutlak üstünlüğünü öngörmüştür. Fakat bu üstünlüğün etkinlik derecesi, parlamentodaki çoğunluğun yapısına sıkı bir şekilde bağlı kalmıştır (Çam, 2000:160). Kurulan bu sistem parlamentoda güçlü bir partinin (çoğunluğun) varlığında anlam kazanabilecekken, bu durum cereyan etmemiş ve IV. Cumhuriyet döneminde mecliste çok fazla parti yer almıştır. Parlamentoda yer edinen partiler, hükümeti düşürme yarışına girişmiş ve milletvekillerinin bakan olma gibi özel amaçları yüzünden de sistem istikrarsızlığa sürüklenmiştir (Korkmaz, 2015:102). On üç yıllık IV. Cumhuriyet döneminde Fransa'yı yirmi yedi hükümet yönetmiş (Hekimoğlu, 2009:62) ve ülke yaklaşık olarak bir yıl boyunca hükümete kalmıştır (Ün, 2020:19).

Bununla birlikte bu dönemde, Fransa'nın sömürge ülkeleri üzerindeki hâkimiyetini arttırma girişimleri ve Cezayir'de yaşanan ayaklanmalar Fransız siyasi sisteminin ciddi bir şekilde sarsılmasına neden olmuştur. Bu olaylara dayalı olarak başta General Charles de Gaulle olmak üzere Fransız generalleri bir ayaklanma hareketi başlatmış ve 13 Mayıs 1958'de yapılan askeri darbe sonucunda IV. Cumhuriyet parlamentosu, 1 Haziran 1958 tarihinde 329 olumlu oya karşı 224 olumsuz oyla Charles de Gaulle'yi başbakan olarak seçmiş ve onun hükümetine rejimi değiştirme görevi vermiştir (Çam, 2000:160). Fransa'da IV. Cumhuriyetin bu son parlamentosu, 3 Haziran 1958 tarihinde de bir kez daha toplanarak, Charles de Gaulle için iki kanunu kabul ederek kendini feshetmiştir (Şencan, 2017:34).

Bu kanunlardan birincisi, yeni kurulan hükümete, altı ay için sınırsız yetki vermiştir. Bu süre içinde hükümet, “ulusun toparlanması” için gerekli gördüğü bütün önlemleri alabileceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte yasama yetkileri de bu altı aylık süre içinde hükümet tarafından kullanılacağı ön görülmüştür. İkinci kanun ise, Charles de Gaulle hükümetine, yasama yetkisinin yanında “kurucu” gücün de devrini öngörmüştür. Diğer bir ifadeyle, yeni kurulan Charles de Gaulle hükümeti, parlamentonun anayasa yapma yetkisini de devralmıştır (Eroğul, 2016:156-157).

Fakat parlamento, kurucu gücü kullanırken, beş şarta sadık kalmasını zorunlu kılmıştır. Bunlar (Eroğul, 2016:157):

- Siyasal gücün, yasama ile yürütme yetkilerinin kaynağı “genel oy” olacaktır.
- Yasama ile yürütme güçleri arasında “kuvvetler ayrılığı ilkesi” esas olacaktır.

- Hükümetin, yasama organına karşı siyasi sorumluluğu olacaktır.
- 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi'nde ve 1946 Anayasasının "Başlangıç" bölümünde belirtilen temel hak ve özgürlükleri koruyabilmek amacıyla, yargı kuvveti bağımsız kalacaktır.
- Yeni anayasa, Fransa ile ortaklık kurmuş halklarla (eski sömürge imparatorluğuyla) ilişkileri düzenleyecektir.

Yukarıda maddeler şeklinde sayılan bu ilkelerle III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde yaşanan hükümet istikrarsızlıklarını da göz önünde bulundurarak Charles de Gaulle, yürütme kuvvetini güçlendiren yeni bir anayasa yapım sürecine öncülük etmiştir. Charles de Gaulle hükümetinin hazırlamış olduğu anayasa 28 Eylül 1958 tarihinde yapılan halk oylamasında % 80 oyla kabul edilmiş ve 4 Ekim 1958'de de dönemin cumhurbaşkanı Rene Coty tarafından onay ve ısdar edilerek yürürlüğe girmiştir (Şencan, 2017:35). Bu şekilde son bulan IV. Cumhuriyet yerine Fransa'nın V. Cumhuriyeti dönemi başlamıştır.

Fransa 1958 anayasası, güçlü bir yürütme organını öngörmüştür. Yani bu anayasa ile üstün olarak yasama kuvveti değil, geniş ölçüde devlet başkanının elinde toplanan yürütme kuvveti belirlenmiştir. Anayasanın yazılış şeklide bu yeni anlayışı açıkça ortaya koymuştur. İlk kez, devlet başkanlığı ve hükümet yasamadan önce düzenlenmiştir (Eroğul, 2016:158). Bununla birlikte 1958 anayasasının 34. maddesi yasama organının hangi konularda kanun çıkarabileceğini açıkça sıralamış ve arta kalan konuların yürütme tarafından düzenleyici işlemlerle yapılacağını belirterek parlamentonun yasama alanını daraltırken yürütme organına daha geniş bir düzenleme alanı tanımıştır (Acar, 2016:73). 1962 yılında da yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesine olanak sağlanmasıyla yürütme kuvvetini yasama kuvvetine nazaran daha güçlü bir hale getirmiş ve bu şekilde de Fransa'da yarı-başkanlık sisteminin temelleri atılmıştır.

2.5.3.1. Fransa'nın siyasal sisteminin temel nitelikleri

Fransa'nın siyasal sisteminin temel niteliklerini şu şekilde sıralanabilir (Özdemir, 2019:152):

- Yürütme organı cumhurbaşkanı ve hükümet olmak üzere iki başlıdır. Hükümetin kurulması için parlamentoda çoğunluğu sağlama şartı

bulunmamaktadır. Bunun nedeni hükümetin oluşturulmasında güvenoyunun yapılmamasıdır. Çoğunluğun tek bir parti tarafından sağlanması halinde de hükümete, diğer partilerden de bakanların atandığı görülmektedir. Bu bir yasal zorunluluk olmayıp, teamüllerden kaynaklanan bir uygulamadır.

- Yasama organı da Millet Meclisi ve Senato olmak üzere iki kanatlıdır. Millet Meclisi, parlamento yapısında alt kanadı oluştururken, Senato üst kanadı oluşturmaktadır.
- Yasama organı istediği konularda yasa çıkaramamaktadır. Fransa anayasası parlamentonun hangi konularda kanun çıkarabileceğini tek tek liste halinde sıralamıştır.
- Parlamentoya karşı cumhurbaşkanı sorumsuzdur ancak hükümetin sorumluluğu mevcuttur. Yani parlamento hükümete güvensizlik oyu vererek görevden düşürebilirken, cumhurbaşkanını suçlama dışında görevine son verilmesi mümkün değildir.
- Cumhurbaşkanı çok geniş yetkilerle donatılmıştır. Yürütme organı her ne kadar hükümet ile paylaşılmışsa da cumhurbaşkanının konumu daha üsttedir. Cumhurbaşkanı ile parlamento ilişkilerinde de güçlü taraf cumhurbaşkanıdır.
- Hükümetin eylem ve işlemleri başbakan tarafından yönlendirilmektedir.
- Cumhurbaşkanı birçok üst düzey atamaları yapma yetkisine tek başına sahiptir, ancak anayasanın 13. maddesindeki istisnalar dışında üst düzey atamalarda yasamanın her iki kanadının temsilcilerinden oluşan komisyonlarda beşte üç çoğunlukla reddedilmesi halinde cumhurbaşkanı ilgili atamayı yapamamaktadır.
- Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisi bulunmamaktadır.
- Cumhurbaşkanının parlamentonun sadece alt kanadı olan Millet Meclisini feshetme yetkisi vardır, parlamentonun üst kanadını oluşturan Senato'nun feshedebilmesi söz konusu değildir.
- Parlamento tarafından kabul edilen yasalar cumhurbaşkanı tarafından referanduma sunulabilmektedir. Bununla birlikte cumhurbaşkanı kendisine tanınan alanlarda parlamentoyu devre dışı bırakarak yetkisi dâhilindeki kanun tasarılarını referanduma sunarak yasalaştırabilmektedir.
- Fransa'da kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyen ve yüksek yargı organı olan Anayasa Konseyi bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi Fransa'nın kendine özgü bir hükümet sistemi mevcuttur. Bu sisteme de yarı-başkanlık sistemi denilmektedir. Fransa'nın yarı-başkanlık sistemi yukarıdaki bölümlerde ifade edildiği gibi dönemin koşullarına bağlı olarak gelişmiştir. Bu sistem bir taraftan başkanlık sistemine benzerlik gösterirken diğer taraftan parlamenter sistemine benzemektedir. Zira yarı-başkanlık sistemine “melez” veya “karma” sistemi denilmektedir. Fransa yarı-başkanlık sisteminde ifade edildiği gibi yürütme iki başlıdır, bir tarafta cumhurbaşkanı diğer tarafta ise başbakan ve bakanlar bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı halk tarafından doğrudan seçilirken hükümetin başı olan başbakan cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Aynı şekilde Fransa'nın yasama organı da çift kanatlıdır. Parlamentonun alt kanadını Millet Meclisi oluştururken üst kanadını Senato oluşturmaktadır. Millet Meclisi üyeleri tek dereceli seçim sistemiyle seçilirken, Senato üyeleri ise, iki dereceli seçim sistemiyle seçilmektedirler. Yani seçmenler önce temsilcileri seçmektedirler, temsilciler de senatörleri seçmektedirler.

Fransa'da parlamentonun kanun çıkarabileceği konular sınırlandırılmıştır. Anayasada açıkça ifade edilen konular dışına kanun yapma yetkileri bulunmamaktadır. Başbakan ve kabinesi parlamentoya karşı sorumludur. Parlamento hükümete güvensizlik oyu vererek düşürebilmektedir. Fakat yürütmenin diğer kanadı olan cumhurbaşkanının konumu ve yetkileri çok güçlü ve geniştir. Parlamentoya karşı sorumluluğu yoktur. Gerekli şartların oluşması durumunda da Millet Meclisini başbakan ve Millet Meclisi başkanı ile görüşme gerçekleştirmek kaydıyla dağıtma yetkisine haizdir. Önemli üst düzey kamu atamaları da cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır.

2.5.3.2. Fransa'da yasama organı

Fransa'nın yasama organı çift kanatlı olup, Millet Meclisi ve Senato'dan oluşmaktadır. Millet Meclisi parlamentonun alt kanadını oluştururken, üst kanadını Senato oluşturmaktadır. Millet Meclisi'nde halkın temsili, Senato'da ise yerel yönetimlerin temsili sağlanmaktadır. Fransa'ya özgü bu yapılanmanın, yerel yönetimlerin milli politikalara katkısını ve katılımını sağlaması, siyasi açıdan farklı yaklaşımların ifade edilmesine imkân tanınması ve kapsamlı bir fikir alışverişine teşvik etmesi gibi hususlardan dolayı demokratik siyasal kültürün gelişmesine katkı sağlayan bir yapı olduğu ifade edilmektedir (Korkmaz, 2015:105).

Fransa'nın yasama organının bu iki kanadını karşılaştırdığımızda ise kanatlar arasında eşitlikten söz etmek mümkün gözükmemektedir. Çünkü anayasa doğrudan halk tarafından seçilen Millet Meclisi'ni öne çıkarmaktadır. Örneğin, yasama sürecinde iki kanat arasında bir anlaşmazlık vuku bulmuşsa başbakan, anayasa değişiklikleri ve Senato'yu ilgilendiren organik kanunlar dışında, Millet Meclisi'nden son sözü söylemesini isteyebilmektedir. Ayrıca, hükümete güvensizlik oyu vererek düşürebilecek kanat yine Millet Meclisi'dir. Bununla birlikte bütçe kanununun da ilk okunmasının Millet Meclisi'nde yapılması zorunludur ve bu kanatta görüşme süresi Senato'ya verilen süreden daha uzundur (Çelebi, 2012:56-57). Dolayısı ile Millet Meclisi'nin Senato'ya nazaran daha üstün bir konumda konumlandırıldığını söylememiz mümkündür.

1958 Fransa anayasası, III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerindeki çok partili ve istikrarsız hükümetlere tepki olarak ortaya çıktığından yasama organının yetkileri önceki dönemlere nazaran kısıtlanmıştır (Polater, 2014:147). Yani anayasa yasama organının sadece ilgili maddesinde liste halinde sıralanmış olan konularda yasa çıkarabileceğini öngörmüştür. Listenin dışında kalan konularda parlamento kanun çıkaramamaktadır, bu konular hükümetin tanzim yetkisi içindedir. Yine parlamentonun yasa yapma yetkisi tekel değildir. Cumhurbaşkanı bir kanun tasarısını referanduma götürerek yasalaştırabilmektedir (Göze, 2009:628-629). Bununla birlikte, 1995 yılına kadar Fransa parlamentosu yılda sadece iki kere toplanabiliyordu. Birincisi Nisan ayında başlamak üzere ve süresi 90 gün ile sınırlı olan, ikincisi ise Ekim ayında başlayan ve süresi 80 gün ile sınırlanmış olan toplantılardı. 1995 Temmuz ayında anayasa değişikliği ile yasama organının toplantı süreleri değiştirilmiş ve parlamentonun her iki kanadı da Ekim ayında başlamak üzere bir sonraki yılın Haziran sonuna kadar tek bir toplantı halinde 9 aylık bir süre için toplanabileceği düzenlenmiştir. Ancak bu süre içinde parlamentonun her iki kanadı 120'den çok birleşim yapamayacağı da karara bağlanmıştır. Bu sayının arttırılması başbakanın isteği üzerine olabileceği belirtilmiştir (Eroğul, 2016:168).

Fransa'da parlamento üyeliği ile birlikte yürütme üyeliği bağdaşmaz kabul edilmiştir. Yani bir yasama üyesi, yürütmede bir bakan olarak göreve başladıysa, üyeliği düşmektedir (Şencan, 2017:56). Diğer taraftan ise, parlamenterlerin iki seçimli görevi bir arada yürütmelerine imkân tanınmıştır. Parlamento üyeliği, bölge genel

meclis üyeliği, il genel meclis üyeliği, en az 1.000 nüfuslu bir belediyede belediye meclis üyeliği ile bağdaşmaktadır. Yine istisna olarak, seçimle gelinmeyen bir görev olan öğretim üyeliği, parlamento üyeliği ile bağdaşmaktadır. Buna karşın son yıllarda yapılan yasa değişiklikleriyle, parlamento üyeleri görevlerini bırakmadıkça, Avrupa Parlamentosu üyeliği, belediye başkanlığı, belediye başkan yardımcılığı gibi görevleri bir arada yürütmelerine sınırlama getirilmiştir (Eroğul 2016:166).

Parlamento üyeleri, meclis çalışmaları kapsamında kullandıkları oylardan, ifade ettikleri sözlerden dolayı sorumlu tutulamazlar. Ancak dokunulmazlık bakımından ise, parlamenter sistemlerde görülenden daha dar kapsamlıdır. Parlamenterlerin dokunulmazlıkları, sadece meclisin toplanık olduğu süre için ve yalnızca parlamento faaliyetleriyle ilgili konularda geçerlidir. Parlamento üyeleri meclis dışında düşüncelerini açıklamak haricindeki diğer eylem ve faaliyetleri nedeniyle yasalar önünde normal bir vatandaş gibi sorumludurlar (Polater, 2014:148).

Millet Meclisi: Toplamda 577 üyeden oluşmaktadır. Bu kanadın görev süresi 5 yıldır. Milletvekili seçme ve seçilme yaşı 18'dir. Fransa anayasasının 23. maddesine göre, her Millet Meclisi üyesi yedeği ile birlikte seçilmektedir. Bu sebeple, milletvekili üyeleri arasında herhangi bir eksilme olması durumunda ara seçime ihtiyaç duyulmamakta, yedek üye eksilen üyenin yerine geçmekte ve görevi tamamlamaktadır. Milletvekillerinin seçiminde tek dereceli ve dar bölge çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Bununla birlikte nitelikli çoğunluk aranmaktadır. Birinci turda seçilebilmek için kayıtlı seçmenlerin en az % 25'ini ve geçerli olan oyların da mutlak çoğunluğunu almaları gerekmektedir. İlk turda hiç kimse bu çoğunluğu elde edemez ise, geçerli oyların en az % 12,5'unu almış olan adaylar ikinci turda yarışa girmektedirler. Eğer adaylardan hiçbiri bu oranı da sağlayamamış ise, en çok oyu alan iki aday ikinci turda yarışa girmektedirler (Şencan, 2017:57-58). İkinci turda herhangi bir çoğunluk ya da baraj aranmamaktadır. En fazla oyu alan aday seçilmiş sayılmaktadır (Korkmaz, 2015:107).

Millet Meclisi'nin başkanı milletvekilleri tarafından bir dönem (beş yıl) için seçilmektedir. Gizli oylama ile yapılan seçimlerde ilk iki turda salt çoğunluk sağlanamazsa üçüncü turda en çok oyu alan aday başkan olarak seçilmektedir. Üçüncü turda oylama sonucunda eşitlik söz konusu olması halinde adayların en yaşlısı meclis başkanı olarak seçilmektedir (Korkmaz, 2015:109). Millet Meclisi

başkanlarının kendi meclisini yönetmek dışında birçok farklı yetkileri bulunmaktadır. Anayasa Konseyi ile bazı yüksek kurullara üye seçmek, anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanını yargılayacak olan parlamento birleşik toplantılarına (Kongre) başkanlık etmek gibi önemli görevler bunların arasındadır (Eroğul, 2016:170). Yine, meclis faaliyetlerinin yanı sıra, cumhurbaşkanının geniş yetkileri arasında yer alan anayasanın 12. ile 16. maddelerinden kaynaklanan yetkilerini kullanması sırasında Millet Meclisi başkanı danışman pozisyonundadır (Korkmaz, 2015:109).

Senato: Toplam 348 üyeden oluşmaktadır. Senatörlerin görev süresi 6 yıl olup, her üç yılda bir, yarısının yenilenmesi söz konusudur (Dunbay, 2012:312). Senatörlerin 2011'den itibaren seçilme yaşı 24 olarak belirlenmiştir (Eroğul, 2016:165). Senato üyeleri doğrudan halk tarafından değil, halkın seçtiği temsilciler aracılığı ile seçilmektedirler. Dolayısı ile senatörlerin seçimleri iki derecelidir. Her seçim bölgesi nüfusuna oranla senatör çıkarmaktadır. Senato'nun 348 üyesinin tamamı yaklaşık 162 000 seçmen (ikinci seçmen) tarafından seçilmektedir (Özdemir, 2019:144). Senatörlerde aynı Millet Meclisi üyeleri gibi yedekleriyle birlikte seçilmektedirler. Senato üyeliğinde herhangi bir sebeple eksilme söz konusu olduğunda seçilen yedek üye yerini doldurmaktadır. Üyelikte eksilmeler genel olarak senatörlerin bakan olarak atanmalarında meydana gelmektedir (Şencan, 2017:59).

Senato'nun başkanı senatörler tarafından üç yıllık bir süre için seçilmektedir. Seçimleri Miller Meclisi başkanının seçimlerine benzerlik göstermektedir. Yani gizli oylama ile yapılan seçimlerde ilk iki turda salt çoğunluk sağlanamazsa üçüncü turda en çok oyu alan aday başkan olarak seçilmektedir. Üçüncü turda oylama sonucunda eşitlik söz konusu ise adayların en yaşlısı Senato başkanı olarak seçilmektedir (Korkmaz, 2015:109). Senato başkanının cumhurbaşkanına vekâlet etme görevinin bulunması dolayısı ile Senato'nun devamlılığı esas olup feshedilmesi mümkün değildir (Çelebi, 2012:58).

Parlamentonun Yetkileri: Fransa parlamentosunun her iki kanadı benzer yetkilere sahiptir. Parlamentonun yasama girişimi hangi kanatta başlarsa başlasın diğer kanadın da onayını aldıktan sonra kanunlaşabilmektedir. Örneğin Millet Meclisi'nde başlayan bir kanun girişimi ancak Senato'nun onayını aldıktan sonra yasalaşabilmektedir. Yasa teklif etme yetkisi parlamento üyeleri ile başbakana tanınmıştır. 1958 Fransa anayasası parlamentonun yasama faaliyetini konu olarak

sınırlamaya gitmiştir (Şencan, 2017:59-60). 1958 Fransa anayasasının 34. maddesine göre parlamentonun; temel hak ve hürriyetler - ulusal savunma yetkileri; yurttaşlık, evlilik, miras, mülkiyet ve hediye; suçlar ve cezalar, yargılama usulleri, genel af, yargının kuruluşu, yargıçların statüleri; vergi oranları, türleri, tahsilat esasları, para ile ilgili konular; yerel meclis üyelerinin seçimi, yurt dışında yaşayan Fransız halkının temsili; kamu tüzel kişiliklerini ve kurumları oluşturulmasına ilişkin konular; silahlı kuvvet mensuplarının özlük hakları; devletleştirilme ve özelleştirmeye ilişkin konular, düzenleme yapabileceği alanlar olarak sıralanmıştır. 2008 yılında anayasada yapılan değişiklikle yukarıda sayılan alanlara ek olarak, “özgürlük, çoğulculuk ve medyanın bağımsızlığı”, “Fransa dışında yaşayan vatandaşların yerel yönetimler ve yetkililerin seçimi noktasındaki konular” üzerinde de düzenleme yapabileceği yetkisi verilmiştir. Yine aynı maddede yasamanın sadece temel ilkeler koyabileceği alanlar, “ulusal savunmanın genel düzeni”, “yerel yönetimlerin düzeni ve kaynakları”, “eğitim”, “çevrenin korunması”, “mülkiyet sistemi, mülkiyet hakkı, ticari ve bireysel zorunluluklar”, “iş hukuku, ticaret hukuku ve sosyal güvenlik hakları” şeklinde ifade edilmiştir. Bunun dışında Fransa yasama organı, bütçe ve kalkınma planlarıyla ilgili ilgili düzenlemelerde de yetkilendirilmiştir (Korkmaz, 2015:112). İfade edilen konular dışında kalan alanlarda düzenleme yetkisi yürütme gücünün alanına girmektedir (Eroğul, 2016:172). Güçler ayrılığının uygulandığı ve demokratik bir devlet olarak kabul edilen Fransa’da yasama organının yetkilerinin bu şekilde sınırlandırılması ilginç bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Parlamentonun onayından geçen yasalar imzalanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmektedir. Cumhurbaşkanı bu durumda iki seçeneği bulunmaktadır, birincisi imzalayarak yayınlamak, ikincisi de, tekrar görüşülmek üzere meclise geri göndermektir. Cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilen yasa, meclis tarafından basit çoğunlukla tekrar kabul edilirse cumhurbaşkanı on beş gün içinde yayınlamak zorundadır. Bununla birlikte cumhurbaşkanına anayasanın 61. maddesi yayınlanmak üzere kendisine sunulan kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemek amacıyla anayasa konseyine sunabilmektedir. Bu yetkiyi cumhurbaşkanı kendi inisiyatifi ile kullanmaktadır (Çeliksoy ve Güler, 2020:2246).

Fransa yasama organının çift kanatlı bir yapıya sahip olması, yasama sürecini uzatmaktadır. Yani yukarıda ifade edildiği üzere, bir kanun tasarısının yasalaşabilmesi için her iki kanadın da onayı gerekmektedir. Ancak anayasanın 45. maddesi hükümete bazı durumlarda ivedilikle yasa çıkarılmasını talep etme yetkisi vermektedir. İvedilikle kanun çıkarma yöntemi, hükümet tarafından sunulan kanun tasarısını, önce karma komisyonda görüşülmesini, anlaşma sağlanamadığı takdirde de tasarıyı Senato'ya sunmadan yalnızca Millet Meclisi'nin kabulüyle çıkartılabilmesini öngörmektedir. Bu durumda hükümetin zaten Millet Meclisi içinden çıktığı ve çoğunluğa sahip olduğunu düşünürsek, Senato bu durumda devre dışı bırakılmaktadır. Yani son sözü Millet Meclisi söylemektedir. Ancak anayasa değişikliği ile Senato'yu ilgilendiren organik kanunlarda söz konusu uygulama geçersiz sayılmıştır (Şencan, 2017:60-61). Bununla birlikte anayasanın 38. maddesine göre, hükümet yetki yasası ile yasa gücünde kararname çıkartabilmektedir (Eroğul, 2016:176). Bu yetki parlamento tarafından belli bir süre için verilmektedir. Kararnameler cumhurbaşkanının imzasıyla yürürlüğe girmektedir.

2.5.3.3. Fransa'da yürütme organı

Fransa'da III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde çok istikrarsız bir yönetim dönemi yaşanmıştır. Hükümetler sürekli değişmiştir. İfade edilen her iki dönemde de yasama, yürütmeden üstün konumlandırılmıştır. Bu dönemlere bir tepki olarak doğan V. Cumhuriyet döneminde yürütme organı, yasama organına üstünlük sağlamıştır. 1958 yılında V. Cumhuriyet doğana kadar Fransızlar üstün ve kuvvetli bir başkan ve hâkim partiden korkmuşlardır. Ancak III. ve IV. Cumhuriyet dönemlerinde yaşanan olaylar Fransızları bu düşüncelerinden uzaklaştırmış ve artık sık sık değişen bir hükümet değil, uzun süre iktidarda kalabilen ve istikrarlı yönetim sağlayabilen bir sistem istemişlerdir. Bunun için de V. Cumhuriyet 1958 anayasasının yapıcıları, yasama organını zayıflatarak yürütme organını güçlendirmişlerdir (Özer, 2010:150). Özellikle yürütme organının bir kanadı olan cumhurbaşkanının yetkileri güçlendirilmiş ve doğrudan halk tarafından seçilmesi sağlanmıştır. Bu girişimler sonucunda da, yarı-başkanlık sistemi diye adlandırdığımız hükümet sisteminin, ilk defa sistematik bir kalıp içerisine oturtulması sağlanmış ve birçok ülkeye örnek teşkil etmiştir.

Fransa yarı-başkanlık sisteminde yürütme organı cumhurbaşkanı ve hükümet olmak üzere iki başlıdır. Bu yönüyle parlamenter sisteme benzerlik göstermektedir. Ancak cumhurbaşkanının yetkileri parlamenter sistemdeki devlet başkanının yetkilerinden hayli fazladır. Yürütme organının iki başlı olması dolayısıyla, cumhurbaşkanı ile başbakan arasında birbirleriyle anlaşmazlığa düşmeleri durumunda sistemde tıkanıklıklar meydana gelebileceği akıllara gelse de Fransa'daki demokrasi kültürü ve kamuoyunun etkisi bu tür olumsuzlukların yaşanmasına engel teşkil etmektedir (Özdemir, 2019:145-146).

1958 Fransa anayasasında yürütme organı diğer ülke anayasalarından farklı olarak yasama organından önce düzenlenmiştir. Yasamadan önce yürütmenin tanımlanması ve yürütme içerisinde de önce cumhurbaşkanlığı makamının düzenlenmiş olması Fransa anayasasını diğer ülkelerden ayıran önemli özelliklerinden biri sayılmaktadır. Zaten bu şekilde düzenlenmesi yarı-başkanlık sistemine de uygun düşmektedir (Korkmaz, 2015:115-116).

Cumhurbaşkanı: Fransa'da cumhurbaşkanı beş yıllığına doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Anayasanın 6. ve 7. maddelerine göre, görevdeki cumhurbaşkanının görev süresini doldurmasına en çok 35 ve en az 20 gün kala cumhurbaşkanı seçimleri yapılmaktadır. Cumhurbaşkanı, seçimlerde kullanılan oyların salt çoğunluğu ile seçilmektedir. Oylamanın birinci turunda gerekli olan salt çoğunluk sağlanamaması halinde ki bugüne kadar ilk turda seçilen Fransa cumhurbaşkanı olmamıştır, iki hafta sonra ikinci tura gidilmekte ve bu ikinci tura sadece en çok oyu alan iki aday katılabilmektedir. En çok oyu alan adaylar ikinci tura katılmaktan vazgeçmeleri halinde oy sıralamasında onları izleyen adaylar seçime girmektedirler (Eroğul, 2016:184). İkinci tura katılan iki aday arasında yapılan oylamada en çok oyu alan aday cumhurbaşkanı olarak seçilmektedir. Seçilmiş cumhurbaşkanı arka arkaya en fazla iki dönem seçimlere girebilmekte ve bir dönem ara verdikten sonra tekrar cumhurbaşkanlığına adaylığı gösterebilmektedir (Korkmaz, 2015:115).

Cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için seçilme yaş sınırı 2011 tarihinde yapılan değişiklikle 23'ten 18'e indirilmiştir (Eroğul, 2016:184). Yaşını dolduran, seçilme şartlarını taşıyan her Fransa vatandaşı, parlamento üyeleri, ekonomik ve sosyal konsey üyeleri, belediye meclis üyeleri, belediye başkanları gibi mahalli veya merkezi yönetim organlarına seçimle gelmiş 500 kişinin önerisiyle ve Anayasa

Konseyi'nin uygun bulmasıyla cumhurbaşkanlığı makamına aday olarak gösterilebilmektedir (Şencan, 2017:41). Bu 500 kişilik sunucuların en az 30 farklı bölgeyi temsil etmeleri veya % 10'dan fazlasının aynı bölge ya da denizaşırı bölgelerinden gelmemeleri gerekmektedir (Korkmaz, 2015:115). Fransa'da cumhurbaşkanı olarak seçilen bir adayın varsa partisi ile ilişkisi kesilmemektedir. Yani cumhurbaşkanı olan bir kişinin parti üyeliği devam etmektedir (Çeliksoy ve Güler, 2020:2246).

Fransa cumhurbaşkanının siyasal sorumluluğu bulunmamaktadır. Bununla birlikte, görev başındaki bir cumhurbaşkanına hiçbir yargısal işlem de yapılamamaktadır. 2007 yılında anayasa değişikliği yapıldı kadar cumhurbaşkanı sadece vatana ihanet suçundan dolayı görevden alınabilmekteydi. Fakat 2007 yılında anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, vatana ihanet suçu dışında, cumhurbaşkanı suç konusu olmasa da, göreviyle açık bir şekilde bağdaşmazlık oluşturan davranışları sebebiyle de görevden alınması mümkün hale gelmiştir (Eroğul, 2016:187). Bu bağlamda cumhurbaşkanının suçlanması meclisin her iki kanadının da bu yöndeki önergeyi kabul etmesiyle mümkündür (Şencan, 2017:49). Önergenin kabulü için üye tam sayısının üçte ikisinin oyu gerekir. Her iki kanat tarafından önergenin kabul edilmesi halinde meclis birleşik toplantı (Kongre) gerçekleştirir. Sonrasında Millet Meclisi başkanının başkanlığında bir Yüce Mahkeme (Yüce Divan) oluşturulur. Bu mahkemeye meclisin her iki kanadının üyeleri katılır ve sadece cumhurbaşkanının görevini sonlandırılmasına ilişkin karar verebilir. Yüce Mahkeme'nin cumhurbaşkanını görevden alabilmesi için üye tam sayısının üçte ikisinin oyu gereklidir. Oylama gizli yapılmasıyla birlikte, karar bir ay içerisinde verilir. Verilen karar kesin olmakla birlikte, görevden alınır alınmaz uygulanır. Görevden alındıktan sonra cumhurbaşkanı genel mahkemeler tarafından yargılanır (Eroğul, 2016:187).

Cumhurbaşkanlığı makamında boşluk oluşması durumunda iki şekilde vekâlet etme durumu oluşmaktadır. Bunlardan birincisi “sürekli boşalma” durumu, ikincisi ise “geçici boşalma” durumudur. Sürekli boşalma durumu söz konusu olması halinde (ölüm, istifa, görevden alınma gibi durumlar) cumhurbaşkanlığına Senato başkanı vekâlet etmektedir. Senato başkanının cumhurbaşkanlığına vekâlet etmesi durumu Anayasa Konseyi'nin onayına bağlıdır. Anayasa Konseyi'nin onayını alan Senato

başkanı cumhurbaşkanlığında kalan süreyi tamamlamaktadır. Ancak Senato başkanı cumhurbaşkanlığına vekâlet ederken yetkileri sınırlanmış bir şekilde bunu gerçekleştirmektedir. Yani, referanduma gitme, meclisi feshetme gibi cumhurbaşkanına tanınmış yetkileri kullanamamaktadır. Eğer herhangi bir sebepten dolayı Senato başkanının da cumhurbaşkanlığına vekâlet edememe durumu gerçekleşirse bu durumda cumhurbaşkanlığına başbakan vekâlet etmektedir (Şencan, 2017:50). Bununla birlikte cumhurbaşkanlığına vekâlet etmedeki ikinci durum geçici boşalma durumudur. Geçici boşalma durumunda (hastalık, yurtdışına çıkma gibi durumlar) ise, cumhurbaşkanlığına başbakan vekâlet etmektedir. Başbakan, cumhurbaşkanlığına vekâlet ederken kullanabileceği yetkiler çok sınırlandırılmış ve ancak cumhurbaşkanının yazılı talimatı üzerine mümkündür (Eroğul, 2016:188).

Fransa’da cumhurbaşkanlığı makamı parlamenter sistemlerde olan devlet başkanlığı makamından yetkileri bakımından farklılık arz etmektedir. Parlamenter sistemlerde devlet başkanlıkları genel olarak aktif siyasetin dışında olan, siyasi güçler arasında hakemlik rolünü yürüten ve yetkileri bakımından da geniş tutulmayan makamlardır. Oysa Fransa’da cumhurbaşkanlığı, siyasetin merkezinde olan, çok önemli yetkilerle donatılan ve bir anlamda Fransa siyasetinin lokomotifi konumunda bir makamdır. Fransa cumhurbaşkanının iki tür yetkisinden söz etmek mümkündür. Birincisi, cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkiler, ikincisi ise, bakanlar kurulu ile birlikte karşı-imzalı olarak kullanabileceği yetkililerdir.

Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkileri sıralayacak olursak, başbakanı atamak ve istifasını vermesi halinde kabul etmektir. Burada şu hususu belirtmemizde yarar vardır, Fransa’da cumhurbaşkanına, başbakanın özerkliğini sağlanması için onu görevden alama yetkisi verilmemiştir. Cumhurbaşkanı, başbakanın sadece istifasını kabul edebilmektedir. Başbakanı atarken, cumhurbaşkanına herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Cumhurbaşkanı dilerse parlamentoda çoğunluğa sahip olmayan bir partinin genel başkanını dahi başbakan olarak atayabilmektedir. Fakat uygulamada çoğunluğun oyunu alabilecek bir parlamento üyesini başbakan olarak atamaktadır.

Yine cumhurbaşkanı, başbakanın önerisi üzerine bakanları atamakta ve görevlerine son vermektedir. Anayasanın 9. maddesine göre cumhurbaşkanı, bakanlar kuruluna başkanlık etmektedir. Keza cumhurbaşkanının katılmadığı bir bakanlar kurulu

toplantısının anayasal yetkisi bulunmamaktadır. Ancak anayasanın 21. maddesine göre başbakanın bakanlar kurulu toplantısına başkanlık edebilmesi için önceden belirlenmiş bir gündem üzerine olması ve cumhurbaşkanının yazılı vekâlet vermesi ile mümkün olmaktadır (Şencan, 2017:46). Bununla birlikte cumhurbaşkanı anayasanın 11. maddesine göre, her iki meclisin ya da başbakanın önerisiyle belli bir yasa tasarılarını halkoylamasına sunabilmektedir. Anayasanın 16. maddesine göre ise, “cumhuriyetin kurumları, ulusun bağımsızlığı, ülke bütünlüğü, uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesi ağır ve yakın bir tehdit altındaysa ve anayasal güçlerin işleyişi kesintiye uğramışsa” cumhurbaşkanı, başbakana, her iki meclisin başkanına ve Anayasa Konseyi’ne danıştıktan sonra, ulusa bir bildirge yayınlamakta ve akabinde de gerekli gördüğü tedbirleri alabilmektedir (Eroğul, 2016:189). Cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği bir diğer önemli yetki ise, Millet Meclisi’ni feshetme yetkisidir. Her ne kadar başbakan ve meclis başkanlarının önerilerine uyma zorunluluğu olmasa da cumhurbaşkanı bunlara danışmakta ve bir anlamda konsensüs sağlanarak bazı tepkileri önlemek amaçlanmaktadır (Polater, 2014:151). Millet Meclisi feshedildikten sonra 20 - 40 gün arasında yeni seçimlere gidilmektedir. Seçimlerden sonra toplanan meclis bir yıl boyunca cumhurbaşkanı tarafından feshedilememektedir.

Yukarıda ifade edilen cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği yetkilerin yanı sıra, ulusun birlik ve bütünlüğünü temsil etmek, anayasa ve kanunlara saygı duyulmasını gözetlemek, kanunları imzalayarak yayınlamak, parlamentonun her iki kanadına da mesaj yollamak, Anayasa Konseyi’nin üç üyesini atamak, ülkenin dış politikasını yönlendirmek, kendisine imza için sunulan kanunları anayasaya uygunluğunu denetlemek için Anayasa Konseyi’ne başvurmak gibi cumhurbaşkanının tek başına kullanabileceği birçok diğer yetkileri de bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanının yukarıda saydığımız tek başına kullanabileceği yetkilerin yanı sıra, karşı-imzalı olarak kullandığı yetkileri de bulunmaktadır. Karşı-imzalı olarak gerçekleştirilen işlemlerde sorumluluk cumhurbaşkanında değil, karşı-imzanın sahibi başbakan veya bakandır. Bu bağlamda cumhurbaşkanının karşı-imzalı olarak kullanabileceği yetkiler, bağışlama (af), parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırma ve toplantıyı kapatma, kendisine gönderilen kanunları parlamento tarafından tekrar görüşülmesini isteme gibi karşı-imzalı olarak kullanabileceği yetkileri bulunmaktadır.

(Eroğul, 2016:192). Bununla birlikte cumhurbaşkanı, karşı-imzalı olarak sivil ve askeri görevlileri, valileri, diplomatik temsilcileri, rektörleri, merkezi idarenin yöneticilerini ve diğer birçok üst görevlilerin atamalarını yapmaktadır (Özdemir, 2019:147). Anacak 2008 yılında yapılan anayasa değişikliği cumhurbaşkanı tarafından yapılacak olan atamalarda parlamentonun ilgili komisyonunun görüşünü alma zorunluluğunu getirmiştir. Parlamentonun her iki kanadının üyelerinden oluşan bu karma komisyonlar ilgili üst düzey atamaları değerlendirmekte ve beşte üç çoğunlukla atamayı reddetmeleri durumunda cumhurbaşkanı atamayı yapamamaktadır (Eroğul, 2016:192-193). Cumhurbaşkanının karşı-imzalı olarak yukarıda bazılarını saydığımız yetkilerinin dışında da birçok farklı yetkileri de bulunmaktadır.

Hükümet: Fransa’da yürütmenin diğer kanadını hükümet oluşturmaktadır. Hükümetin eylem ve işlemlerinden sorumlu başbakan, cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve atanmasına ilişkin herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır. Yani cumhurbaşkanı parlamenterler arasından dilediği üyeyi başbakan olarak atayabilmektedir. Ancak uygulamada genellikle, meclis çoğunluğunun oyunu alabilecek bir üyeyi başbakan olarak atadığı görülmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından ataması yapılan başbakan, hükümetin diğer üyelerinin ataması için cumhurbaşkanına öneride bulunmakta ve atamaların gerçekleştirilmesi ile de hükümet resmen kurulmaktadır (Aktaş, 2015:132). Hükümetin kurulmasında parlamentodan güvenoyu alması bir zorunluluk değildir. Ancak anayasanın 49. maddesine göre başbakan, hükümetin programını veya genel politikayı belirleyen bir beyannameyi Millet Meclisi’ne sunarak güvenoyu isteminde bulunabilmektedir. Hükümet üyeleri arasında başbakan diğer bakanların önünde, birinci sırada kabul edilmektedir. 1958 anayasasında başbakan, bakanlar kurulunun başkanı olarak tanımlanmamıştır. Bakanlar kurulu başkanı olarak cumhurbaşkanı tanımlanmış, başbakan ise, birinci bakan (premier ministre) olarak ifade edilmiştir. Bu çerçevede anayasanın 9. maddesine göre, cumhurbaşkanının bakanlar kurulunun başkanı olduğu, 21. maddesine göre ise, başbakanın hükümeti değil, “hükümet çalışmalarını” yönettiği ifade edilmiştir. Dolayısı ile başbakan her ne kadar diğer hükümet üyelerine göre ayrıcalıklı bir konumda olsa da diğer bakanlarla hiyerarşik bir ilişkisi bulunmamaktadır (Şencan, 2017:50-51).

Fransa’da cumhurbaşkanı her ne kadar başbakanın atamasını gerçekleştirse de onu görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak başbakan, kendi istifasını sunarsa cumhurbaşkanı bunu kabul edebilmektedir. Bununla birlikte, 1958 anayasası, “Millet Meclisi’nin, hükümete güvensizlik oyu verdiğinde”, “Yeni bir cumhurbaşkanı seçildiğinde” ve “Millet Meclis’i yenilendiğinde” hükümetin istifa edeceğini öngörmüştür (Şencan, 2017:53). Hükümet hem Millet Meclisi’ne karşı sorumlu hem de cumhurbaşkanı ile uyum içerisinde çalışmak zorundadır. Aksi bir durumda cumhurbaşkanı, Millet Meclisi’ni feshetme yoluna giderek dolaylı yoldan başbakanının gitmesini sağlayabilmektedir (Hekimoğlu, 2010:214). Fransa anayasasına göre, hükümet üyeliği ile parlamento üyeliği, ulusal nitelikteki temsilcilik (elçilik vb.), kamusal görev ve mesleki faaliyetler bağdaşmamaktadır. Bir parlamento üyesi hükümetin herhangi bir görevine atanması halinde meclis üyeliği sona ermektedir.

Normal olarak bakanlar kurulu her hafta cumhurbaşkanlığı sarayında, cumhurbaşkanının başkanlığında toplanır (Eroğul, 2016:193). Cumhurbaşkanı, başbakana bakanlar kuruluna başkanlık etmesine ilişkin bir vekâlet vermediği sürece başbakan, bakanlar kurulu toplantılarına başkanlık edemez. Çünkü cumhurbaşkanının katılmadığı toplantılar anayasal açıdan geçerli değildir (Şencan, 2017:51). Ancak, önceden belirlenmiş bir gündem üzerine olması ve cumhurbaşkanının yazılı bir vekâlet vermesi durumunda başbakan bakanlar kuruluna başkanlık edebilmektedir. Bununla birlikte belirtelim ki, Fransa’da hükümet yapısını doğrudan belirleyen bir anayasa hükmü ya da kanun yoktur. Dolayısı ile her hükümet değişikliğinde bakanların sayılarında, unvanlarında, isimlerinde ve görevlerinde değişikliklere gidildiği görülmektedir (Eroğul, 2016:194).

Hükümetin yetkilerine değinecek olursak, anayasanın 20. maddesine göre, ülkenin “ulusal politikalarını belirlemek ve yürütmek” hükümete verilmiştir. Bu görevi yerine getirirken, kamu hizmetleri sunan idare ile silahlı kuvvetlerden yararlanacağı ifade edilmiştir. Yine hükümet, bazı kanun tasarılarının referanduma sunulması için cumhurbaşkanına öneride bulunabilmekte, cumhurbaşkanının idari ve askeri görevlere atama yapma yetkisine de katılmaktadır (Göze, 2009:627). Anayasanın 21. maddesine göre başbakanın, 13. maddenin hükümleri saklı kalmak kaydıyla, milli savunma ve idari örgütler üzerinde düzenleme ve tayin yetkisi bulunmaktadır.

Bununla birlikte, yine 13. maddede cumhurbaşkanına verilmiş yetkiler dışında kalan konularda kararnameleri imzalamak başbakanın yetkisi alanına girmektedir. Başbakan bu yetkilerinin bazılarını bakanlara da devredebilmektedir. Anayasanın 22. maddesi uyarınca, başbakan, yukarıda ifade ettiğimiz yetkilerini kullanırken, işlemlerinde bunları yürütecek olan bakanların karşı-imzalarına ihtiyaç duymaktadır. Yani uygulanacak olan kararlarda başbakan ile ilgili bakanın aynı fikirde olmaları da gerekmektedir (Korkmaz, 2015:119).

Yukarıda ifade edilen yetkilerin yanı sıra hükümet, kanun tasarılarının olgunlaştırılması için çalışmalar yürütmekte, Millet Meclisi'nden güvenoyu istemesi için başbakana yetki verebilmekte ve sıkıyönetim ilan edebilmektedir (Şencan, 2017:53). Ayrıca başbakan, kanun tasarılarını hazırlayarak parlamentoya sunabilmekte, Millet Meclisi'ni belirli bir gündem ile olağanüstü toplantıya çağırabilmekte ve hükümet üyelerinin parlamentoda söz hakları da bulunmaktadır.

Anayasa'ya göre hükümet, yukarıda ifade edildiği gibi düzenleyici işlemler konusunda çok önemli yetkilere sahiptir. Düzenleyici yetkiler iki şekilde kullanılmaktadır. Birincisi, "yetki kanununa" dayanarak çıkarılmış Kanun Hükmünde Kararnamelerdir (KHK), bu yetkinin çok önemli sonuçları söz konusudur çünkü parlamento yetki yasası çıkarılan alanda, yetki yasasının süresi bitmeden kanun çıkaramamakta ve bunun sonucu olarak da parlamentonun yetki alanı sınırlanmaktadır. Ancak bunun karşısında hükümet, bu yetki yasasına dayanarak birçok alanda KHK'ler yayımlayarak çok kapsamlı düzenleme işlemleri yapabilmektedir. Hükümetin ikinci düzenleyici yetkisi ise, yetki kanununa gerek kalmadan, özerk ve geniş düzenleyici işlemler yapabilmesidir. Buna göre, parlamentonun anayasada belirtilen ve liste halinde sıralanan yetkileri dışında kalan alanlar hükümetin düzenleme işlemleriyle yapılabilmektedir (Şencan, 2017:53). Eğer ki parlamento, anayasada sıralanan ve yetki alanı dışında kalan bir konuda yasa çıkarmış ise, hükümet bunu Anayasa Konseyi'ne götürerek çıkarılmış yasanın aslında yürütmenin düzenleme yetkisi alanına girdiğini saptatabilmektedir. Her ne kadar Anayasa Konseyi yürütme lehine bir karar almış olsa dahi kanun hükmünü iptal edemiyor. Ancak hükümet, kanunun ilgili hükmünü bir kararname ile değiştirme yoluna gidebiliyor (Eroğul, 2016:174).

Görüldüğü gibi, Fransa'nın V. Cumhuriyet dönemi 1958 anayasası yürütme organını yasamaya karşı daha güçlü bir konuma oturtmaktadır. Bir kere anayasa yürütme organını, yasama organından önce düzenlemekte ve yürütme organına (cumhurbaşkanına) meclisin etkili kanadı olan Millet Meclisi'ni feshetme yetkisi vermektedir. Bunun karşısında ise Millet Meclisi, güvensizlik oyu vererek sadece yürütmenin ikinci kanadı olan hükümeti görevden alabilmektedir. Bununla birlikte anayasa parlamentonun yetkilerini sınırlamakta ve liste halinde sıralanmış olan alanlar dışında yasa çıkaramayacağını belirtmektedir. Anayasada sıralanan ve parlamentonun yetkisi alanı dışında kalan konularda ise, düzenleme yapma yetkisini anayasa yürütmeye vermektedir. Yine anayasa parlamentodan geçmesi güç olan bazı yasa tasarılarını cumhurbaşkanı tarafından referanduma götürülerek yasalaştırma yetkisini de tanımaktadır. Bu durumda yasama organı devre dışı bırakılmakta ve tasarılar parlamento olmadan da yasallığı kazanabilmektedir. Bu bağlamda, sonuç olarak Fransa'nın yürütme organının yasama organına nazaran daha kapsamlı yetkilere haiz olduğunu ve Fransa yarı-başkanlık sisteminin lokomotifinin yürütme organı olduğunu ifade etmemiz mümkündür.

2.5.3.4. Fransa'da yargı organı

Fransa'da yargı organları arasında 1958 anayasası ile kurulan ve anayasaya uygunluk denetimini gerçekleştiren Anayasa Konseyi bulunmaktadır. Anayasa Konseyi toplam dokuz üyeden oluşmaktadır. Üyelerinin üçü cumhurbaşkanının tarafından, üçü Millet Meclisi başkanı tarafından ve diğer üçü de Senato başkanı tarafından atanmaktadır. Konseyin başkanı da cumhurbaşkanı (atadığı üç üye arasından) tarafından seçilmektedir. Toplam görev süresi dokuz yıl olan Anayasa Konseyi üyeleri bu göreve sadece bir kez atanabilirler. Fransa'nın eski cumhurbaşkanları da kaydı hayat şartıyla Anayasa Konseyi'nde doğal üyeleri olarak yer alırlar. Kararları kesin ve bağlayıcı nitelik taşıyan konsey, üye tam sayısı ile ve salt çoğunlukla karar alır. Karar verilirken oyların eşit kalması durumunda ise konsey başkanının kullandığı oy belirleyici olur (Özdemir, 2018:98).

Anayasa Konseyi'nin birçok farklı görevleri bulunmaktadır. Ancak asıl işlevi anayasa yargıcısı olarak görev yapmaktır. Anayasa yasama organının alanını sınırladığından, hükümet tarafından başvurulması halinde, parlamentoda görüşülmekte olan veya kanun olarak ısdar edilen bir metinde, yasamanın yetkisini

aşan bir düzenlemenin olup olmadığına karar vermektedir. Eğer yasama organı yetkisini aşan bir düzenlemeye yer vermişse, Anayasa Konseyi ya öndenetim sırasında bunun kanun metnine girmesine engel oluyor ya da ısdar edilmiş kanundaki bu düzenlemenin bir kararname ile değıştirilebileceğine karar veriyor (Eroğul, 2016:201). Ayrıca, Fransa anayasasının 61. maddesine göre, organik yasalar ilan edilmeden, meclis üyelerinin anayasa değışikliğine dair teklifleri referanduma sunulmadan ve meclislerin içtüzükleri uygulanmaya konulmadan önce Anayasa Konseyi'ne sunulması (denetiminden geçmesi) zorunlu tutulmuştur. Diğer yasalar ve uluslararası antlaşmalar için böyle bir zorunluluk yoktur. Ancak, yayınlanmadan önce, cumhurbaşkanı, başbakan, Millet Meclisi ve Senato başkanları ya da altmış Millet Meclisi/Senato üyesi tarafından Anayasa Konseyi'ne gönderilmesi mümkündür (Şencan, 2017:67).

Anayasa Konseyi'nin yukarıda ifade etmeye çalıştığımız işlevlerinin yanı sıra, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin denetimi, Millet Meclisi ve Senato seçimlerinde yapılan itirazların sonuçlandırılması, halkoylamalarının denetimleri yine konseyin yetki ve görevleri arasındadır. Bununla birlikte, cumhurbaşkanının anayasanın 16. maddesindeki yetkilerini kullanması halinde, koşulların varlığı konusunda görüş bildirme; meclis üyeliği ile görev bağdaşmazlığı konusunda çıkan anlaşmazlıkları çözüme kavuşturma; yasama ile yürütme kuvvetleri arasında meydana gelebilecek yetki uyuşmazlıklarını çözümleme gibi görevleri de bulunmaktadır (Alkan, 2013:193-194). Ayrıca, bir adayın kendi istemi dışında yarıştan çekilmesi halinde cumhurbaşkanlığı seçimlerini ertelemek; cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, adaylık başvurularını almak, servet bildirimlerini kabul etmek; sonuçları ilan etmek ve hükümetin başvurusu üzerine, cumhurbaşkanlığının boşalmış olduğunu saptamak (Eroğul, 2016:200) Anayasa Konseyi'nin diğer görevleri arasındadır.

Anayasanın 62. maddesine göre, Anayasa Konseyi'nin kararlarına karşı başvuru yolları kapalıdır. Komisyon tarafından verilecek olan kararlar bütün kamusal güçleri, idare ve adli otoriteleri bağlamaktadır ve bu kararların yerine getirilmesi zorunludur.

Fransa anayasasının yargı bölümünün 64. maddesine göre, cumhurbaşkanı yargı kuvvetinin bağımsızlığının garantörüdür. Bu konuda kendisine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yardım etmektedir. Yargıçların atamaları cumhurbaşkanı tarafından yapılmakta, bağımsızlıkları korunmakta ve görevden azledilememektedirler. Savcılar

ise, Adalet Bakanlığı'na bağılı olarak görevlerini yürütmektedirler (Eroğul, 2016:204-205). Hâkimler ve Savcılar Kurulu'na anayasanın 65. maddesine göre, cumhurbaşkanı başkanlık etmekte, adalet bakanı ise onun yardımcılığı görevini yürütmektedir. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu biri hâkimler, diğeri ise savcılar konusunda yetkili iki daireden oluşmaktadır. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun hâkimler konusundaki yetkili dairesi, hâkimlerin Yargıtay'a, İstinaf Mahkemesi ilk başkanlığına, Asliye Hukuk Mahkemesi başkanlığına atamalar konusunda önerilerde bulunmaktadır. Diğeryargıçların atamaları ise kendi görüşüne göre yapılmaktadır. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun savcılar konusundaki yetkili dairesi ise, savcılarının atanması ile ilgili olarak görüş bildirmektedir. Bununla birlikte Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun ilgili daireleri yargıç ve savcılarının disiplin işlerinden de sorumludur.

Fransa'da ayrıca cumhurbaşkanı ile hükümet üyelerini yargılayan iki yüce divan bulunmaktadır. Bunlardan ilki, cumhurbaşkanının yargılamasını yapan Yüce Divan (Yüksek Mahkeme/Haute Cour) diğeri ise, hükümet üyelerini yargılayan Devlet Adalet Divanı'dır.

Yüce Divan (Yüksek Mahkeme), cumhurbaşkanını yargılayan ve parlamentonun her iki kanadının birleşik olarak toplanmasından meydana gelen bir yüksek mahkemedir. Bu yüksek mahkemede cumhurbaşkanına karşı dava açılabilmesi için, herhangi bir suç gerekçesine gerek duyulmuyor, cumhurbaşkanı göreviyle bağdaşmayacak herhangi bir davranışta bulunması onu bu yüksek mahkemede yargılanması için yetiyor. Fakat cumhurbaşkanını yargılanması için meclisin her iki kanadının bu yöndeki önergeyi üye tam sayısının üçte ikilik çoğunluğuyla kabul etmesi gerekir. Önergenin kabul edilmesinden sonra meclisin her iki kanadı birleşik toplantı gerçekleştiriyor. Fransa'da bu birleşik toplantılara yukarıdaki bölümlerde ifade edildiği gibi "Kongre" adı da veriliyor. Millet Meclisi başkanı başkanlığında toplanan Yüce Divan, cumhurbaşkanının yargılamasını yapıyor. Kararlar gizli alınıyor ve bir ay içerisinde açıklanıyor. Yüce Divan, cumhurbaşkanını sadece görevini sonlandırılmasına ilişkin karar verebiliyor. Kararın alınabilmesi için yine üye tam sayısının (Millet Meclisi ve Senato'nun toplamı) üçte ikisinin görevden alma yönünde oyu gerekiyor. Yüce Divan tarafından verilen kararlar kesin olmakla birlikte temyizi mümkün olmuyor. Cumhurbaşkanının görevine son verilmesi halinde ortada

bir suç unsuru bulunuyorsa bu durumda cumhurbaşkanı genel mahkemeler tarafından yargılanıyor (Eroğul, 2016:206).

Fransa’da yürütme kuvvetinin ikinci kanadını oluşturan hükümet üyeleri görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Devlet Adalet Divanı tarafından yargılanmaktadırlar. Devlet Adalet Divanı, anayasanın 68-2. maddesine göre, toplam on beş kişiden oluşmaktadır. On beş kişiden oluşan divan üyelerinin on ikisi yarı yarıya olmak üzere Millet Meclisi (6) ve Senato (6) üyeleri arasından, diğer üçü de Yargıtay tarafından seçilmektedir. Yargıtay tarafından seçilen üç üyeden biri divana başkanlık etmektedir. Devlet Adalet Divanı’nın yargılama yapabilmesi için yedi kişiden oluşan ve üyeleri beş yıllık bir süre için atanan Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay’dan gelen bir komisyona başvuruda bulunulması gerekir. Hükümet üyelerinden birisinin görevi sırasında işlediği bir suçtan dolayı zarar gördüğünü ileri süren herkes bir dilekçe ile bu komisyona başvuruda bulunabilmektedir. Komisyon, ilgilinin dilekçesinin ret veya kabulü yönünde karar vermektedir. Komisyon tarafından kabul yönünde bir karar verilmişse eğer, ilgilinin dosyası Yargıtay başsavcısına gönderilmekte ve başsavcı Devlet Adalet Divanı’nda ilgili bakana karşı dava açmaktadır (Alkan, 2013:194).

Görüldüğü gibi, Fransa’da yüksek yargı organları arasında Anayasa Konseyi’nin önemli yeri bulunmaktadır. Zaten 1958 anayasası da Anayasa Konseyi’ni yargı bölümünden önce ve dışında düzenlemiş ve bu organa ayrı bir yer vererek anayasaya uygunluk, seçimlerin ve halkoylamalarının denetimi, yetki uyuşmazlıklarının çözülmesi gibi birçok önemli yetki vermiştir. Bunun dışında Fransa’da yargı kurumları incelendiğinde dikkat çeken bir diğer organ, yukarıda da incelendiği üzere cumhurbaşkanının başkanı olduğu Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’dur. Bu kurul yargı bağımsızlığının garantörü olan cumhurbaşkanına hâkimler ve savcılarının atanmalarında önerilerde bulunmakta ve bunların disiplin işlerini yürütmektedir. Bu kurulun Fransa’nın yargı kurumları arasında önemli bir yeri bulunmaktadır. Çünkü yargının bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamak adına bu göreve getirilecek kişilerin liyakat ilkelerine uygun bir şekilde atanmaları ve görevlerini kanunların koyduğu kurallar bütünü içerisinde yapmaları önem arz etmektedir. Yine Fransa 1958 anayasası cumhurbaşkanı ile hükümet üyelerini nasıl yargılanacaklarını da ayrı olarak düzenlemiş ve bu konuda iki farklı divan öngörmüştür. Bunlardan birincisi,

“Yüce Divan” ikincisi ise, “Devlet Adalet Divanı”dır. Daha önceki yıllarda Fransa’da yürütme kuvvetini yargılayan sadece bir divan (Yüce Divan) öngörölmüşü, fakat bazı bakanlar yargılanmak istendiğinde bir sonuç alınamamış ve bunun üzerine sadece hükümet üyelerini yargılayan Devlet Adalet Divanı oluşturulmuştur. Bu şekilde de bakanların yargılanması, cumhurbaşkanının yargılanmasına göre daha basitleştirilmiş ve bakanların yargılanmasının kolaylaştırılması sağlanmıştır. Sonuç olarak Fransa’nın yargı düzenine genel çerçeveden bakıldığında çok karmaşık bir görünüm arz etmektedir. Ancak bu karmaşık görünüme rağmen Fransa’nın bu düzeni dünyadaki birçok ülkeye örnek teşkil etmektedir.





3. TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NİN HÜKÜMET SİSTEMİ

Devletler hükümet sistemlerini kendi tarihsel süreçleri içerisinde, zamanın koşulları da dikkate alınarak oluşturmakta ve yine şartların değişmesi ile farklı bir hükümet sistemi tercih edilebilmektedirler. Demokratik yönetimi benimseyen ülkelerin birçoğuna bakıldığında da görülen özellik farklı dönemlerde zamanın koşullarına bağlı olarak farklı hükümet sistemlerini benimsedikleridir. Bu bağlamda Türkiye’de de hükümet sistemleri konusu uzun yıllardan beri tartışılan ve güncelliğini koruyan konular arasındandır. Daha öncesi de olmakla beraber özellikle 1980’li yıllar sonrasında Türkiye’de hükümet sistemi tartışmaları ve hükümet sistemi ile ilgili çeşitli öneriler farklı siyasal aktörler ve partiler tarafından gündeme getirilmiştir. Ancak bu tartışma ve öneriler sadece söylem üzerinde kalarak fiiliyata geçirilememiştir.

2002 yılında yapılan genel seçimlerde Adalet ve Kalkınma Partisi’nin tek başına iktidara gelmesiyle ülkenin hükümet sistemi tartışmaları tekrar gündeme gelmiştir. Özellikle 2007 yılında yapılan cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşanan “367 krizi” bu tartışmaların daha da alevlenmesine neden olmuştur. Bu siyasal kriz, seçimlerin yenilenmesi ve referanduma gidilerek anayasanın değiştirilmesine kadar pek çok girişimi de beraberinde getirmiştir. Yapılan anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanının artık doğrudan halk tarafından seçileceği öngörülmüştür. Bu dönüşümle ilk defa 2014 yılında cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmiştir. Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesiyle o güne kadar parlamenter sistem ile yönetilen Türkiye’nin hükümet sistemi, yarı-başkanlık sistemine benzer bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Fakat bu girişimler bir taraftan yaşanan krizleri çözerken diğer taraftan farklı sorunların ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Bu dönüşüm ve değişimlerle yürütme organında eşit demokratik meşruiyete ve geniş yetkilere sahip iki siyasal aktörün yer aldığı bir çift başlılık sorunu ortaya çıkmıştır. Yarı-başkanlık hükümet sistemine yakın görünüm arz eden bu yapı, cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve geniş yetkilere sahip olmasına rağmen siyaseten sorumsuzluğu yetki-sorumluluk dengesizliğine yol açmıştır. Bununla birlikte cumhurbaşkanı ile hükümet arasında yaşanması muhtemel olan yetki kargaşası siyasi istikrarı da tetikleyebileceği ifade edilmiştir. Her ne kadar yürütme organını oluşturan cumhurbaşkanı ile hükümet üyeleri arasında ideolojik

uyum o dönem için geçerli olsa da Fransa'nın siyasi tarihi örneğinde olduğu gibi cumhurbaşkanı ile hükümetin farklı partilerden seçilmeleri durumunda ideolojik uyuşmazlıklar nedeniyle sistemin tıkanması da yaşanabileceği muhtemel görülmüştür (Arslan, 2015:19).

Bu bağlamda, yukarıda ifade edilen ve buna benzer diğer sistemsel sorunların önlenmesi ve daha güçlü bir yürütme organının oluşturulması amacıyla Türkiye'de 2017 yılında köklü bir anayasa değişikliği yapılmıştır. Bu anayasa değişikliği ile kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan “*Türk Tipi Başkanlık veya Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*” diye adlandırılan yeni bir sistem kabul edilmiştir. Bu sistemin en önemli özellikleri, yürütme organının yasamadan tamamen ayrılmış olması ve yürütmenin çift başlı olan yapısında başbakanlık makamı kaldırılarak tek başlı hale dönüştürülmesi gibi hususlar yer almıştır. Bununla birlikte yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının görev ve yetkileri önemli derecede genişletilmiş ve cumhurbaşkanının bir siyasi parti üyesi olmasının önü açılmıştır. Bu çerçevede çalışmanın bu bölümünde Türkiye'de geçmişte uygulanan hükümet sistemleri ele alınacaktır. Ardından günümüzde uygulanmakta olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

3.1. Türkiye’de Hükümet Sistemi Uygulamalarının Tarihsel Geçmişi

3.1.1. 1876 Kanun-ı Esasi ile Benimsenen Hükümet Sistemi

Osmanlı Devleti'nin ilk ve tek anayasal metni olarak nitelendirilen belge 1876 tarihinde kabul edilen Kanun-ı Esasi'dir (Eren, 2018:94). 1876 Kanun-ı Esasi (anayasası), Senedi İttifak (1808) ve Tanzimat Fermanına (1839) nazaran daha ileri bir aşama belgesi niteliğinde olup, siyasal hayatın (sistemin) değişmesine ve gelişmesine önemli katkılar sağlamıştır (Fendoğlu, 2017:242).

1876 anayasası, II. Abdülhamit'in seçtiği bir komisyon (Cemiyet-i Mahsusa) tarafından hazırlanmıştır. Komisyon on altı mülki memur (üçü Hristiyan), on ulema ve iki asker olmak üzere toplamda yirmi sekiz üyeden oluşmuştur (Tanör, 2017:133). Komisyon, anayasa hazırlığı sürecinde 1831 tarihli Belçika ve 1875 tarihli III. Fransa anayasalarını örnek almıştır (Gözübüyük, 2007:114). Yapılan çalışmaların ardından komisyonun hazırladığı anayasa taslağı Mithat Paşa başkanlığındaki Heyet-i Vükela (Bakanlar Kurulu) tarafından incelenmiş ve bazı değişiklikler yapılarak padişaha

sunulmuştur (Tunç ve diğerleri, 2015:27). II. Abdülhamit’e sunulan anayasa taslağı 23 Aralık 1876 tarihinde ısdar edilerek yürürlüğe girmiştir. Kanun-ı Esasi, Fendoğlu’na göre tek taraflı kabul ve ilan edilmesi dolayısı ile bir “ferman” anayasasıdır (2017:242).

1876 anayasası, devletin üç temel organını yasama, yürütme ve yargı şeklinde modern sistematiğe uygun olarak düzenlemiştir (Gözler, 2014:16). Fakat her ne kadar devletin temel organları bu üçlü ayrıma tabi tutulsalar da bu ayrım sadece biçimsel nitelik taşımış ve bu üç temel organ birbirinden bağımsız olarak düşünülmemiştir. Çünkü padişaha, özellikle yasama organı ile ilgili olarak verilen yetkiler bu görüşü doğrulamaktadır. Bu bağlamda padişah, yasama organının kanun tekliflerini kendi iznine tabi tutmuş, kendi isteği doğrultusunda yönlendirebilmiş ve bu organı denetleyebilmiştir (Yılmaz, 2012:44). Bununla birlikte ilgili anayasada, yargı alanına giren bazı konular (Kanun-ı Esasi 113. madde/sürgüne gönderme yetkisi) padişaha tanınmıştır.

Yasama Organı – 1876 anayasasına göre yasama organını “Meclis-i Umumi” oluşturmuştur. Bu meclisi, “Heyet-i Ayan” ve “Heyet-i Mebusan” olmak üzere iki kanat teşkil etmiştir. Heyet-i Ayan’ın üyeleri doğrudan padişah tarafından atanmış ve görev süreleri “ömür boyu” şeklinde belirlenmiştir. Bu kanadın üye sayısı Heyet-i Mebusan’ın üye sayısının üçte birini geçmeyecek şekilde düzenlenmiştir (Eren, 2018:97). Heyeti-i Mebusan’ın üyeleri ise, Osmanlı tebaasından her elli bin erkek nüfusa bir temsilcinin seçilmesiyle oluşmuştur. Bu kanadın görev süresi “dört yıl” olarak belirlenmesiyle birlikte, seçimleri “iki dereceli” ve “gizli oy” ilkesi çerçevesinde yapılmıştır (Gözler, 2014:17). 1876 anayasasının öngördüğü parlamentonun Heyet-i Ayan’ı, İngiltere’nin Lordlar Kamarasıyla, Heyet-i Mebusan’ı da Avam Kamarasıyla benzer bir görünüm arz etmiştir.

Meclis-i Umumi’nin yasama yetkileri padişah lehine oldukça dar tutulmuştur. Kanunları teklif etme yetkisi Heyet-i Vükela’ya (Bakanlar Kurulu), Heyeti Ayan’a ve Heyet-i Mebusan’a tanınmıştır. Ancak Heyet-i Vükela her konuda kanun teklifi verebilirken, Heyeti-i Ayan ile Heyet-i Mebusan sadece kendi görev alanlarıyla ilgili kanun teklif edebilmiştir (Yılmaz, 2012:44). Yapılan kanun teklifleri, önce padişaha iletilmiş ve onun izni istenmiştir. Padişahın izin vermesi durumunda teklif, Şura-ı Devlet’e gönderilmiş ve Şura-ı Devlet, gelen teklif doğrultusunda bir kanun tasarısı

hazırlayarak tasarı üzerinde görüşmelerin ve tartışmaların yapılması için, önce Heyet-i Mebusan'a daha sonra ise padişah tarafından atanan Heyet-i Ayan'a göndermiştir. Görüşme ve tartışmaların ardından kanun tasarısı her iki meclis tarafından kabul edilmesi halinde, onaylanması için yine padişaha sunulmuş ve padişah tarafından onaylanması ile tasarı, yasalaşarak yürürlüğe girmiştir. Padişah tarafından onaylanmayan kanun tasarıları ise kanunlaşmamıştır (Md. 54), yani anayasa padişaha “mutlak veto” yetkisini tanımıştır (Gözler, 2014:17).

Yürütme Organı – 1876 anayasasına göre yürütme kuvveti iki başlı olarak düzenlenmiştir. Bir tarafta üstün yetkilere sahip padişah, diğer tarafta da hükümet bulunmaktadır (Eren, 2018:98). Padişah bu makama irsiyet yoluyla gelmektedir. 1876 anayasasına göre, padişah aynı zamanda halifedir. Tüm monarşik yapılarda olduğu gibi Osmanlı Devleti'nde de padişah sorumsuz ve kutsaldır. Yani padişah ne siyasi nedenlerle görevden alınabilir ne de hakkında herhangi bir hukuk veya ceza davası açılabilirdi (Gözler, 2014:18). Hükümet (Heyet-i Vükela) ise, padişah tarafından atanan bakanlardan (vekillerden) oluşmaktadır. Hükümetin başı da sadrazamdır. Hükümete sadrazam ve bakanlarla birlikte şeyhülislam da katılmaktadır. Hükümet meclise karşı değil (Atar, 2018:41) doğrudan onu atadığı padişaha karşı sorumludur. Yani padişah hükümet üyelerini atadığı gibi onları dilediği zaman görevden alabilmektedir.

Yürütme kuvvetinin başı sıfatıyla padişahın birçok yetkisi bulunmaktadır. Bunlar arasında, yukarıda ifade edildiği gibi, “bakanları atama ve onları görevden uzaklaştırma, rütbe, makam ve nişan verme, para basma, başka devletlerle anlaşma yapma, harp ve sulh ilan etme, kara ve deniz kuvvetlerini komuta etme, şeriat ve kanun hükümlerini uygulama, nizamnameleri düzenleme, cezaları hafifletme ya da tamamen affetme, Meclis-i Umumi'yi toplantıya çağırma, tatile gönderme, gerektiğinde Heyet-i Mebusan'ı feshetme” (Gözler, 2014:18) gibi ve daha birçok başka yetkileri bulunmaktadır.

Heyet-i Vükela'nın (bakanlar kurulu) görevlerine gelecek olursak, bu organ yürütmeye ilişkin devletin temel görevlerini yerine getirmektedir. Vekillerin (bakanların) her biri kendi görev alanlarıyla ilgili sorumlu tutulmakta, kendi görev alanı dışında kalan konular da sadrazama sunulmakta, sadrazamın tek başına verebileceği bir karar ise konu karara bağlanmaktadır. Eğer sadrazam da konuyu

karara bağlayamazsa bu durumda padişah'tan bir izin alınmakta ve konu Heyet-i Vükela'da görüşülerek padişah tarafından verilecek olan emir doğrultusunda gereği yerine getirilmektedir (Eren, 2018:98).

Yargı Organı – 1876 anayasası devletin yargı organını “Mehakim” bölümünde düzenlenmiştir. İlgili bölümde yargı yetkisi bağımsız mahkemelere vermiştir. 1876 anayasası yargı kuvvetine önemli sayılabilecek güvenceler tanımıştır. Bu doğrultuda, “hâkimlerin azlolunamayacağı”, “mahkemelerin bağımsızlığı”, “yargılamanın aleniliği”, “hak arama özgürlüğü”, “kanuni hâkim güvencesi” gibi önemli ilkeler ve güvenceler bu anayasa ile düzenlenmiştir (Eren, 2018:99). Bununla birlikte yargı kuvveti, “Şeriye Mahkemeleri” ve “Nizamiye Mahkemeleri” olmak üzere iki ayrı yargı düzenine bağlanmıştır. Şeriye Mahkemeleri’nde İslam hukuku uygulanmış ve aile, miras, velayet gibi davalara bakılmıştır. Nizamiye Mahkemeleri’nde ise, ceza, borçlar, ticaret ile yeni hazırlanan kanunlara dayanan davalar görülmüştür. Ayrıca 1876 anayasası, padişaha, sadrazama, bakanlara ve diğer yüksek dereceli kamu görevlilerine karşı suç işleyenleri yargılamakla görevli “Divan-ı Ali” adı altında bir yüce divan oluşturmuştur. Hemen belirtelim ki bakanlar ve diğer yüksek rütbeli memurların görevleriyle ilgili olmayan davalar yine Şeriye veya Nizamiye Mahkemelerinde görülmüştür (Karatepe, 2018a:22).

Görüldüğü gibi 1876 Kanun-ı Esasi ile Osmanlı Devleti’nde ilk defa bir anayasa kabul edilmiştir. Bu anayasa Gözler’e göre, tam anlamıyla bir “meşruti monarşi” sistemi kuramamıştır. Çünkü kurulan yapıda yasamanın kullanımına yürütmenin (padişahın) önemli müdahaleleri olmuştur (kanun tekliflerinde padişah’tan izin alınması, yine kanunların yürürlüğe girebilmesi için padişahın onayına tabi tutulması gibi hususlar). Ayrıca bu sistemde bakanlar kurulu, parlamentoya karşı değil, padişaha karşı sorumlu tutulmuştur. Yani kurulan sistemde güvenoyu mekanizması bulunmamıştır. Bunlar göz önünde bulundurulduğunda yasama ile yürütme önemli ölçüde padişaha bağımlı olmuştur. Ancak bununla birlikte, bu anayasa ile yargı fonksiyonu padişahın egemenliğinden çıkmış ve bağımsız mahkemelere verilmiştir. Diğer taraftan birçok insan hak ve özgürlükleri de tanınmıştır. Yani Gözler, 1876 anayasası ile parlamenter meşruti monarşi kurulmasa da en azından mutlak monarşiden çıkıldığını ileri sürmüştür (2014:19).

1876 anayasası uygulanmaya konulunca seçimler gerçekleştirilmiş ve meclis ilk toplantısını 20 Mart 1877 tarihinde yapmıştır. Bu meclis bütün Osmanlı etnik unsurlarını barındırması dolayısıyla çok renkli bir görünüm arz etmiştir (Yılmaz, 2012:47). Fakat bu meclisin ömrü uzun sürmemiştir. Toplamda elli altı toplantı (içtima) yaptıktan sonra 28 Haziran 1877 tarihinde padişah tarafından feshedilmiştir. Ardından ikinci seçimler yapılmış ve 13 Aralık 1877 tarihinde meclis tekrar toplanmıştır. Ancak toplanan bu meclisin de ömrü ilk toplanan meclisin ömründen uzun sürmemiştir. İlgili meclis, toplam yirmi dokuz içtima yaptıktan sonra 14 Şubat 1878 tarihinde Sultan II. Abdülhamit tarafında tatil edilmiştir (Gözler, 2014:19).

Bu şekilde meclis süresiz olarak tatil edilmesiyle birlikte, 1876 anayasası resmi olarak kaldırılmasa da fiilen uygulamadan kaldırılmıştır. Böylece ülke eskiden olduğu gibi padişahın salt egemenliğine tekrar girmiştir (Gözübüyük, 2007:117). İlk meşrutiyet girişimleri böylece sona ermiş ve ikinci meşrutiyete kadar (1908) mutlakiyetçi düzen devam etmiştir.

3.1.2. 1909'da Kanun-ı Esasi'de Yapılan Değişiklik ve Benimsenen Hükümet Sistemi

1878 yılında II. Abdülhamit tarafından anayasanın askıya alınması ve Meclis-i Umumi'yi tatil etmesi üzerine, ülkede saltanat karşıtı olan gizli cemiyetler tekrar harekete geçmiştir (Eren, 2018:100). Bunun üzerine 1889 yılında daha sonraki süreçte İttihat ve Terakki diye adlandırılacak olan "İttihadı Osmani" derneği gizli bir şekilde kurulmuştur. Bu derneğin çalışmaları yurt dışına da yayılarak Paris, Cenevre ve Kahire'de faaliyet yürütmüştür (Demirkol, 2015:161). İttihat ve Terakki, askerler, sivil bürokratlar, aydınlar ve Balkanlardaki azınlıklar tarafından sıcak karşılanmış ve geniş ilgi görerek kısa bir süre içerisinde güçlenmiştir. II. Abdülhamit'in yürüttüğü politikalarından rahatsızlık duyan büyük devletler, Balkanlardaki Hristiyan toplulukları padişaha karşı kışkırtma faaliyetleri içerisinde olduklarından İttihat ve Terakki, Balkanlarda kolay bir şekilde örgütlenerek II. Abdülhamit'e karşı geniş çaplı muhalefet yürütmüştür. 1908 yılına gelindiğinde padişaha karşı muhaliflerin gösterişleri daha da güçlenmiştir. Bunun üzerine 1908 Temmuz ayında II. Abdülhamit'e karşı büyük şehirlerde yoğun toplantı ve mitingler yaşanmaya başlamıştır. Yapılan bu gösterişlerden dolayı meydana gelen otorite boşluğundan yararlanan İttihat ve Terakki, Balkanlarda isyan hareketleri başlatmıştır (Karatepe,

2018a:25-26). Resne’de asker ve sivillere oluşan yaklaşık 400 kişilik çetesiyle kolağası Niyazi Bey padişaha bir isyan hareketi olarak dağa çıkmıştır. Ardından 23 Temmuz 1908 tarihinde İttihat ve Terakki Manastır’da hürriyeti ilan etmiştir. Aynı gece Rumeli’nin her tarafından hürriyet ilanını destekleyecek nitelikte padişaha çok sayıda telgraf gönderilmiştir. Bunun zerine II. Abdülhamit hiç geciktirmeden aynı gece Kanun-ı Esasi’yi tekrar yürürlüğü koymuş ve bu şekilde II. Meşrutiyet ilan edilmiştir (Tanör, 2017:176).

II. Meşrutiyet ilan edildiğinde 1876 anayasası yürürlükteydi ve meclis de mevcuttu, ancak seilmelerin yapılması gerekmektedir (Demirkol, 2015:161). Bunun zerine 1908 yılında Meclis-i Mebusan’ın oluşturulması için seçimler yapılmıştır. Seçimleri İttihat ve Terakki kazanmıştır. Yeni Meclis-i Umumi 17 Aralık 1908 tarihinde padişahın nutkuyla açılmıştır. Oluşturulan meclis bir taraftan çalışmalarına devam ederken diğer taraftan zamanla İttihat ve Terakki’ye karşı muhalefet artmıştır. 13 Nisan 1909 tarihinde İstanbul’da “31 Mart Vakası” diye bilinen ayaklanma yaşanmıştır. Bu ayaklanmayı bastırmak üzere İttihat ve Terakki’nin güçlü olduğu Selanik’ten Hareket Ordusu İstanbul’a yürümüştür. Hareket Ordusu İstanbul’a girerek 24 Nisan 1909’da ayaklanmayı bastırmıştır (Gözler, 2014:19-20). II. Abdülhamit yaşanan olayları çıkartmakla suçlanarak 27 Nisan 1909 tarihinde tahttan indirilmiştir. II. Abdülhamit yerine tahta ılımlı kişiliğ ile bilinen Sultan Mehmet Reşat geçmiştir. Sultan Mehmet Reşat sahip olduğu uysal bir kişiliğ ile birlikte, ülkenin yönetimine ilişkin siyasi hedefleri olmayan biri olarak tanınmıştır. Sultan Mehmet Reşat’ın bu uysal kişiliğinden yararlanarak İttihat ve Terakki ülkenin yönetimini tamamen eline geçirmiştir. Bunun zerine 1909 yılında geniş kapsamlı bir anayasa değişikliğ yaparak “meşruti monarşı” bir yönetimin hukuki şartları oluşturulmuştur (Karatepe, 2018a:26).

Yaşanan bu olaylardan sonra 1876 tarihli Kanun-ı Esasi’de önemli boyutta değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin en kapsamlısı 08 Ağustos 1909 tarihinde gerçekleşmiştir (Tanör, 2017:192). 1909 yılında yapılan anayasa değişikli o denli kapsamlı olmuş ki, bazı çevreler bunu bir değişiklikten ziyade yeni bir anayasa olduğunu ileri sürmüşlerdir. Kanun-ı Esasi daha sonraki süreçlerde de birçok kez değişikliğe uğramıştır.

1909 yılında yapılan önemli değişikliklerden biri yasama yetkisinin kullanılmasındadır. Bu bağlamda her iki meclisin her yıl kendiliğinden toplanması esası getirilmiş ve padişahın toplantılara engel olma yolu kapatılmıştır (Gözübüyük, 2007:119). Kanun teklifinde bulunmak için yasamanın padişah'tan izin alma şartı kaldırılmıştır. Kanun tekliflerinin önce Şura-ı Devlet'te görüşülmesi zorunluluğu da ilga edilmiştir. Bununla birlikte padişahın kanunları “mutlak veto” etme yetkisi kaldırılarak, “geciktirici ve zorlaştırıcı” veto yetkisine dönüştürülmüştür. Buna göre padişah tarafından veto edilen kanun teklifleri Meclis-i Umumi tarafından üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilirse padişah bu kanun teklifini tasdik etmek zorunda kalmaktadır (Eren, 2018:100). 1909 değişikliği ile padişahın meclisi feshetme yetkisi bazı şartlara bağlanarak önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Ancak 1914 yılında yapılan anayasa değişikliği ile tekrar eski haline getirilmiştir (Atar, 2018:42).

Yürütme organına ilişkin değişikliklere bakılacak olursa, padişahın görev ve yetkileri esas itibarıyla korunmuştur. Fakat padişah bu yetkilerini sadrazam ve ilgili bakanının karşı-imzasıyla kullanabileceği düzenlenmiştir. Ayrıca padişahın sürgüne gönderme yetkisi kaldırılmış ve milletlerarası antlaşma yapma yetkisi yasamanın “tasdiki” şartına bağlanmıştır. Bakanlar kurulunun kuruluşunda da önemli değişikliklere gidilmiştir. Buna göre sadrazam (başbakan), padişah tarafından atanmakta, bakanlar da sadrazam tarafından seçilerek padişahın onayına sunulmaktadır. 1909 değişikliği ile bakanlar kurulunun padişaha karşı değil yasmaya karşı sorumlu olduğu esası kabul edilmiştir. Yani bakanlar kurulunun hem kolektif hem de (her bakanın ayrı ayrı) bireysel sorumlulukları mevcuttur. Meclis-i Mebusan, bakanlar kuruluna güvensizlik oyu vererek düşürme imkânına kavuşmuştur (Gözler, 2014:20). Ayrıca bakanlar kuruluna göreve başlarken yasamadan güvenoyu alma zorunluluğu getirilmiştir (Karatepe, 2018a:27).

1909 yılında Kanun-ı Esasi'de yapılan değişikliklerde yargı organına ilişkin bir değişikliğe yer verilmemiştir. Çünkü Gözler'e göre, Kanun-ı Esasi'nin ilk şeklinde dahi yargıya ilişkin olan düzenlemeler dönemin koşullarına göre mükemmel bir şekilde yapılmıştır (2014:21).

Yapılan bu değişikliklerle Osmanlı Devleti klasik bir “parlamentar monarşi” haline gelmiştir. 1909 değişiklikleriyle padişahın yetkileri sembolik bir hal almış, yürütmenin gerçek sahibi bakanlar kurulu olmuştur. Bununla birlikte bakanlar

kurulu, yasamaya karşı sorumlu tutulmuş, yasamanın yetkileri arttırılarak, kanun yapmasına getirilmiş olan kısıtlamalar kaldırılmıştır. Bu değişikliklerle 1876 Kanun-ı Esasi'nin ilk halinden farklı olarak, yumuşak kuvvetler ayrılığına ve iş bölümüne dayalı bir sistem getirilmiştir. Yapılan bu değişikliklerle yasama ile yürütme arasında bir güç dengesi kurma amacı hedeflenmiştir (Açıkgöz, 2021:81).

Yukarıda ifade edildiği gibi, 1876 anayasasında 1909 yılında yapılan değişikliklerle klasik parlamenter monarşiye uygun bir modele geçilmiştir. Yeni bir yönetim modeline geçilmiş olmakla birlikte, Osmanlı Devleti çöküş dönemini yaşamaktaydı, yani bu modelin uygulanması için iç ve dış koşullar elverişli değildi. Bununla birlikte ülkede yeterli derecede demokratik geleneğin bulunmaması, yapılan değişikliklerle ortaya çıkan yeni modelin gereği gibi uygulanmasına imkân sağlanamamıştır (Özbudun, 2008:29). Ayrıca değişikliklerden kısa bir süre sonra İttihat ve Terakki'nin demokrasi dışı uygulamaları ortaya çıkmıştır. Aynı dönemlerde Osmanlı Devleti'nde, Balkan Savaşları ve I. Dünya Savaşı gibi oldukça zorlu süreçler yaşanmıştır (Gözler, 2014:21). I. Dünya Savaşından yenik çıkan Osmanlı Devleti, topraklarının büyük kısmını kaybetmiştir. Bu ortamda meclis çalışamaz bir hale gelmiştir. 27 Ekim 1918 tarihinde Talat Paşa'nın sadrazamlıktan çekilmesinden kısa bir süre sonra Sultan Vahdettin “zorunlu” siyasal nedenlerden dolayı meclisi dağıtmıştır. Bunun üzerine Osmanlı Devleti'nin son meclisi 12 Ocak 1920 tarihinde toplanabilmiştir. Ancak İstanbul'un işgal edilmesi ve bazı üyelerin tutuklanması üzerine meclis tekrar çalışamaz duruma gelmiştir. Bu durumu saptayan meclis, çalışmalarına 18 Mart 1920 tarihinde itibaren süresiz olarak ara vermiştir (Gözübüyük, 2007:119-120). Bu da Osmanlı Devleti'nde oluşturulmaya çalışılan parlamenter sistemin sonunu getirmiştir.

3.1.3. 1921 Anayasasıyla Benimsenen Hükümet Sistemi

1921 anayasasının resmi adı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'dur. Kurtuluş Savaşı'nın yaşandığı dönemde yapılan bu anayasa, kısa ancak siyasal bakımdan önemli bir belgedir. Yukarıda ifade edildiği gibi İstanbul'un işgal edilmesi ve meclisin çalışmalarına süresiz olarak ara vermesi üzerine, 19 Mart 1920 tarihinde Mustafa Kemal Paşa, Ankara'da olağanüstü yetkilere sahip bir meclis için seçimler yapılacağını duyurmuştur. Kısa bir süre içinde yapılan seçimlerin sonucunda Müdafaa-i Hukuk direniş hareketinin ülke genelinden seçtiği 232 kişi ve

İstanbul'daki son Meclis-i Mebusan'dan gelen 92 kişi ile yeni meclis 23 Nisan 1920 tarihinde Ankara'da toplanmıştır (Şahin, 2012:3).

Toplanan yeni meclis, 1876 tarihli Kanun-ı Esasi'nin yürürlükte olup olmadığı sorununa değinmeden, yeni hükümet sisteminin esaslarını belirleyen bir kararı açılışın ertesi gün kabul etmiştir. Bu karar meclisin üstünlüğü, devlet başkanlığı müessesesinin ihdasına gerek olmadığı, meclis tarafından seçilecek ve meclise karşı sorumlu olacak bir hükümetin teşkili, meclis başkanının hükümetin de başkanı olması gerektiği gibi esasları içermiştir. Belirlenen bu esaslar daha sonra kabul edilecek olan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun da temellerini oluşturmuştur (Erdoğan, 2019:20). Yine aynı gün Mustafa Kemal Paşa meclisin başkanı olarak seçilmiştir.

Meclis, 25 Nisan 1920'de yürütme kuvvetinin oluşturulmasını kararlaştırarak, 2 Mayıs 1920 tarihinde "Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun"nu kabul etmiş ve hükümetin kuruluşunu gerçekleştirmiştir. Dört maddeden oluşan bu kısa kanunda, on bir kişiden oluşacak İcra Vekilleri Heyeti'nde yer alan bakanlıklar sayılmış, vekillerin (bakanların) meclisin içinden, yine meclisin salt çoğunluğu ile seçileceği belirtilmiş ve vekiller arasında çıkabilecek olan anlaşmazlıkların meclis tarafından çözüleceği ifade edilmiştir (Yamaç, 2020:206). İlk İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu), Büyük Millet Meclisi tarafından 3 Mayıs 1920 tarihinde seçilmiştir. Bu şekilde de ulusal egemenliği kendi bünyesinde toplayan yeni bir meclisin yanında yeni bir bakanlar kurulu ortaya çıkmıştır. Meclis başkanı aynı zamanda bakanlar kurulunun da başkanı olarak belirlenmiştir. Bu şekilde yasama ile yürütme organının oluşturulması ile devam eden süreçte meclisin ilk ve önemli hedefleri arasında yeni bir anayasa yapmak olmuştur (Şahin, 2012:3).

18 Eylül 1920 tarihine gelindiğinde İcra Vekilleri Heyeti tarafından hazırlanan bir anayasa tasarısı (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Layihası) meclisin Genel Kuruluna sunulmuştur. Meclise sunulan anayasa tasarısı özel bir komisyona sevk edilerek metne ilişkin bir rapor hazırlanması istenmiştir. 18 Kasım 1920 tarihinde de komisyon tarafından bir raporun hazırlanmasıyla mecliste yeni anayasasının kabulü ile ilgili görüşmeler başlamıştır. Mecliste yaklaşık iki ay görüşülen ve tartışılan anayasa tasarısı 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (Erdoğan, 2019:20).

1921 anayasası, 23 maddelik kısa bir çerçeve anayasasıdır. Türkiye'nin siyasal hayatında millet egemenliğini yansıtan ilk belge olması bakımından önemli yeri bulunmaktadır. Keza anayasanın 1. maddesi “Hâkimiyet bila kaydü şart milletindir. İdare usulü, haklın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir” ifadesiyle hâkimiyetin kayıtsız şartsız milletin olduğunu dile getirmekte ve yönetim biçiminin de halkın kendi geleceğini belirleme hakkına sahip olduğu esasına dayandığını açıklamaktadır. 1921 anayasası ülkenin hükümet sistemi olarak meclis hükümeti sistemini öngörmüştür. Bu çerçevede anayasanın 2. maddesinde “İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde temerküz eder” denilerek yasama ile yürütme organlarının ulusun tek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisi'nde toplandığını açıklamaktadır (Yılmaz, 2012:94). Ayrıca anayasanın 3. maddesi, “Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti “Büyük Millet Meclisi Hükümeti” unvanını taşır” hükmüne yer vererek açık bir şekilde kuvvetler birliğinden de söz edildiği görülmektedir.

Yasama Organı – 1921 anayasasının 2. maddesine göre yasama yetkisi, Büyük Millet Meclisi'nde toplanmaktadır. Anayasanın 5. maddesine göre ise, Büyük Millet Meclisi'nin seçimleri iki yılda bir yapılacağı öngörülmekte ve milletvekillerinin tekrar seçilmeleri mümkün olmaktadır. Milletvekillerinin sadece seçildikleri bölgeyi değil tüm ulusu temsil ettikleri de düzenlenmektedir. Bununla birlikte anayasanın 6. maddesi Büyük Millet Meclisi'nin her yılın Kasım ayında çağrısız toplanacağını belirtmektedir.

Büyük Millet Meclisi'nin görevleri anayasanın 7. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, şer'i hükümleri yürütmek, kanunlar hazırlamak, gerektiğinde bunları değiştirmek, yürürlükten kaldırmak, antlaşmalar yapmak, milletlerarası sözleşmeleri akdetmek, savaşı ve barışı ilan etmek gibi görev ve yetkiler sıralanmaktadır. Büyük Millet Meclisi'nin başkanı anayasanın 9. maddesine göre, milletvekilleri tarafından seçilmektedir. Seçilen başkanın görev süresi bir seçim dönemi kadardır. Başkan meclis adına imza koymaya ve İcra Vekilleri Heyeti'nin kararlarını onaylamaya yetkilidir (Yılmaz, 2012:94).

Yürütme Organı – Hemen belirtmemiz gerekir ki, 1921 anayasasında ayrı ve bağımsız bir yürütme organından bahsedilmemiştir. Anayasanın 2. maddesi yukarıda

ifade edildiği gibi, yürütme kuvveti ile yasama kuvvetini Büyük Millet Meclisi'nde toplamıştır. Ayrıca anayasanın 3. maddesi, Türkiye Devleti'nin Büyük Millet Meclisi tarafından idare edileceğini ve hükümetinin de Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşıyacağını belirtmiştir.

Büyük Millet Meclisi adına hareket eden ve bakanlar kurulunu oluşturan İcra Vekilleri Heyeti, anayasanın 8. maddesine göre, doğrudan doğruya meclis tarafından seçileceği ve gerektiğinde görevden alınacağı ifade edilmiştir. Bununla birlikte, hükümet bölümlerinin (bakanlıkların) meclisin seçtiği bakanlar aracılığı ile yönetileceği aynı maddede hüküm altına alınmıştır. Kurulan sistemde bir hükümet başkanına yer verilmemiştir. Fakat anayasanın 9. maddesi, bakanlar kurulunun içlerinden birini kendilerine başkan seçeceklerini, Büyük Millet Meclisi başkanının da bakanlar kurulunun doğal başkanı olduğunu düzenlemiştir.

1921 anayasasında İcra Vekilleri Heyeti'nin görevlerini ve sorumluluklarını belirlemek kanuna bırakılmıştır. Yukarıda ifade edildiği gibi bakanlar arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların da Büyük Millet Meclisi tarafından çözüleceği ifade edilmiştir (Derdiman, 2014:84).

Yargı Organı – 1921 anayasasında yargı organı ile ilgili bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bunun en önemli sebebi, bu anayasanın bir geçiş dönemi ve inkılap anayasası olmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir (Yamaç, 2020:211). Bununla birlikte 1921 anayasasının yürürlükte olduğu dönemde 1876 Kanun-ı Esasi henüz yürürlükten kaldırılmamıştır. Dolayısı ile yargı ile ilgili olan boşluğu 1876 tarihli Kanun-ı Esasi doldurmuştur (Demirkol, 2015:168). Ancak uygulamaya bakıldığında Gözler'e göre, yargı yetkisinin de mecliste olduğu fikri hâkim olmuştur. Çünkü bu dönemde olağanüstü koşulların etkisi altında "İstiklal Mahkemeleri" kurulmuştur. Bu mahkemelerin üyeleri meclis tarafından yine kendi üyeleri arasından seçilmiştir (2014:25-26). Dolayısı ile yargı yetkisi, bir taraftan geçerliliğini koruyan ve yürürlükte olan 1876 Kanun-ı Esasi'de düzenlenmiş olsa da diğer taraftan Büyük Millet Meclisi'nin İstiklal Mahkemeleri'ni kurması ve üyelerinin kendi aralarından ve yine meclis tarafından seçilmesi, yargının ayrı ve bağımsız bir kuvvet olup olmadığı tartışma konusunu oluşturmaktadır.

Benimsenen Hükümet Sistemi – 1921 anayasasının ilk hali genel hatlarıyla yukarıda açıklamaya çalıştığımız bir siyasal düzeni (hükümet sistemini) ortaya koymuştur.

Devam eden süreçte ise Büyük Millet Meclisi, 30 Ekim 1922 tarihli ve 307 sayılı “Osmanlı İmparatorluğunun İnkıraz Bulup, TBMM Hükümeti Teşekkül Ettiğine Dair Heyet-i Umumiye Kararı” ile Osmanlı’nın sona erdiğini ve onun yerine Türkiye Hükümetinin geçtiğini ilan etmektedir. Ardından 1-2 Kasım 1922 tarihli ve 308 sayılı “Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuku Hâkimiyet ve Hükümrininin Mümessili Hakikisi Olduğuna Dair Heyet-i Umumiye Kararı” ile de önce Saltanat ve Hilafet makamları birbirinden ayrılmakta ve Saltanat 16 Mart 1920 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere kaldırıldığı hükmü getirilmektedir (Gözler, 2014:26). Bu şekilde Osmanlı Devleti’nin sona ermesi ve saltanatın kaldırılmasından sonra Birinci Büyük Millet Meclisi 1 Nisan 1923 tarihli toplantısında seçimlerin yenilenmesi kararını almakta ve son oturumunu 15 Nisan 1923 tarihinde gerçekleştirerek dağılmaktadır.

İkinci Büyük Millet Meclisi seçimlerin yapılmasının ardından 11 Ağustos 1923 tarihinde çalışmalarına başlamıştır. İkinci Büyük Millet Meclisi döneminde 1921 anayasasında köklü değişiklikler yapılmıştır. 29 Ekim 1923 tarihli ve 364 sayılı “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun Bazı Maddelerinin Tavzihan Değiştirilmesi Dair Kanun” ile bazı hükümlerin eklenmesi, 1921 anayasasının o tarihe kadar öngördüğü “meclis hükümeti sistemi”nden uzaklaştırarak parlamenter hükümet sistemine yaklaştıran bir hükümet kurma yöntemini düzenlemiştir (Yazıcı, 2011:115).

Bu çerçevede ifade edilen 29 Ekim 1923 tarihli ve 364 sayılı anayasa değişikliği kanununun 1. maddesinde, “Türkiye Devletinin şekli hükümeti, Cumhuriyettir” hükmüne yer verilerek cumhuriyet ilan edilmiştir. Anayasasının 10. maddesinde yapılan değişiklikle, cumhurbaşkanının seçilme usulü ve görev süresi belirlenmiştir. Buna göre, “Türkiye cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilir. Cumhurbaşkanı görevini yeni cumhurbaşkanının seçilmesine kadar sürdürür. Tekrar seçilmek caizdir” hükmüne yer verilmiştir. 11. maddesinde ise, cumhurbaşkanının devletin başı sıfatıyla gerek görülmesi halinde meclise ve bakanlar kuruluna başkanlık edebileceği hükmü getirilmiştir. Anayasasının 12. maddesinde yapılan değişiklikle de hükümetin kuruluş usulü değiştirilmiştir. İlgili maddeye göre, “Başbakan, cumhurbaşkanı tarafından ve meclis üyeleri arasından seçilir. Diğer bakanlar ise, başbakan tarafından yine meclis

üyeleri arasından seçildikten sonra, bakanlar kurulu cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulur” esası getirilmiştir.

Görüldüğü gibi anayasada yapılan bu değişikliklerle siyasi yapı köklü değişikliğe uğramıştır. Yazıcı’ya göre, değişikliklerin yürürlüğe girmesi ile de anayasanın daha önce benimsediği meclis hükümeti sisteminin gereği olan, bakanların tek tek TBMM tarafından seçilmeleri yöntemi terk edilerek parlamenter hükümet sistemine daha uygun bir hükümet kurma usulü kabul edilmiştir. Ayrıca yapılan değişikliklerle bakanların, başbakan tarafından doğrudan seçilmeleri, bakanlar kurulunun da daha uyumlu çalışmalarına imkân sağlanmıştır (2011:115). Yeni dönemin bu şekilde başlamasıyla birlikte cumhurbaşkanlığı seçimleri yapılmış ve TBMM tarafından Mustafa Kemal Paşa Türkiye’nin cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. Devam eden süreçte 3 Mart 1924 tarihli ve 431 sayılı “Hilafetin İlgası ve Hanedan-ı Osmaninin Türkiye Cumhuriyeti Memaliki Haricine Çıkarılmasına Dair Kanun” ile Hilafet kaldırılmıştır.

Sonuç olarak 1921 anayasası, Ankara’da geçici olarak kurulan hükümetin çalışma usullerini belirleyen ve 23 maddeden oluşan kısa bir çerçeve anayasasıdır. Bu anayasa Karatepe’ye göre olağan dönemlerde bir devletin yönetilmesi için yetersiz bir anayasadır. Kurtuluş Savaşı’nın sona ermesi, ülkedeki olağanüstü hâlin kalkması, bununla birlikte saltanatın kaldırılması ve anayasada yapılan değişikliklerle cumhuriyetin ilan edilmesi Ankara Hükümetini ülkeyi yöneten tek güç haline getirmiştir. Hâl böyle olunca 1921 anayasası ile düzenlenen hükümler yetersiz kalmıştır (2018a:35). 1924 anayasasının hazırlanması ve yürürlüğe girmesiyle de 1921 anayasası yürürlükten kaldırılmıştır.

3.1.4. 1924 Anayasasıyla Benimsenen Hükümet Sistemi

II. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yapılan 1924 anayasasının resmi adı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’dur. II. TBMM’nin seçimlerinden sonra yeni gelen meclis üyeleri, 1876 Kanun-ı Esasi’nin yürürlükte olması ve 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun yeni devletin ihtiyaçlarını karşılayacak derecede kapsamlı ve ayrıntılı bir metin olmayışı dolayısı ile yeni bir anayasa yapma sorununa eğilmek durumunda kalmışlardır (Özbudun, 2008:33). Bu sorunları gidermek ve kurulan yeni devletin ihtiyacı olan kapsamlı bir anayasayı ortaya çıkarmak için meclis üyeleri arasından bir

anayasa komisyonu (Kanuni Esasi Encümeni) kurulmuştur. İlgili komisyon tarafından hazırlanmış olan 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan görüşme ve tartışmalar sonucu 20 Nisan 1924 tarihinde kabul edilmiştir.

Şahin'e göre 1924 anayasası, modern anlamda bir anayasanın taşıyabileceği tüm özellikleri içirmiştir. Çünkü ilgili anayasada devlet organlarının görev ve yetkileri maddeler halinde düzenlenmiş ve vatandaşların temel hak ve hürriyetleri güvence altına alınmıştır. Ayrıca bu anayasa ile önceki dönemde yürürlükte olan ikili anayasa düzenine de son verilmiştir. Yani 1921 anayasasının 1876 tarihli Kanun-ı Esasi'yi ilga etmemesinden kaynaklanan çift anayasalı düzen 1924 anayasasının 104. maddesinin hükmü gereğince son bulmuştur (2012:17).

1924 anayasasının 1. maddesine göre, "Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir" ifadesiyle ülkenin devlet biçiminin cumhuriyet olduğu hükme bağlanmıştır. Cumhuriyetin nitelikleri olarak ise, 2. maddesi "cumhuriyetçilik, milliyetçilik, halkçılık, devletçilik, laiklik ve inkılapçılık" ilkelerini düzenlenmiştir. Anayasanın 3. maddesine göre, "Hâkimiyet bila kaydü şart Milletindir" hükmüyle hâkimiyetin kayıtsız şartsız millete ait olduğunu ifade etmiştir.

Yasama Organı – 1924 anayasasında yasama yetkisi, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılmaktadır. TBMM'nin her yıl Kasım ayının ilk günü kendiliğinden toplanacağı anayasada hüküm altına alınmıştır. TBMM tek kanattan oluşan bir organ olmakla birlikte, seçimleri dört yılda bir yapılmıştır. Anayasada meclis üye sayısı ile ilgili bir düzenleme yer almamasıyla birlikte 40.000 kişiye bir milletvekili çıkarılmıştır. Ancak bu rakam zaman içerisinde değişerek TBMM'nin üye sayısı ülkenin nüfusuna göre her zaman değişkenlik göstermiştir (Özer, 2016:416). Anayasanın 11. Maddesi, ilk haliyle milletvekili olmak için 30 yaşını dolduran her erkek vatandaşa hak tanımışken 1934 yılında yapılan değişiklikle kadınlara da bu hak tanınmıştır. Seçme hakkı da ilk başta 18 yaşını dolduran erkek vatandaşlara tanınmışken, 1934 yılında anayasada yapılan değişiklikle bu yaş sınırı 22'ye çıkartılmış ve aynı yıl kadınlara da seçme hakkı tanınmıştır. Milletvekilleri seçimleri ilk önce iki dereceli ve basit çoğunluk seçim sistemiyle yapılmıştır. Daha sonra ise, iki dereceli seçim sistemi terk edilerek, tek dereceli ve basit çoğunluk sistemine göre yapılmıştır.

TBMM'nin görevleri anayasanın 26. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “Kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları yorumlamak, kanunları kaldırmak, devletlerle, sözleşme, antlaşma ve barış yapmak, savaş ilan etmek, devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onamak, para basmak, tekelli ve akçalı yüklenme sözleşmelerini ve imtiyazları onamak ve bozmak, genel ve özel af ilan etmek, cezaları hafifletmek ve değiştirmek, kanun soruşturmalarını ve kanun cezalarını ertelemek, mahkemelerden çıkıp kesinleşen ölüm cezası hükümlerini yerine getirmek gibi görevleri bizzat TBMM yapar” şeklinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte meclisin yürütme üzerinde anayasanın 22. maddesine göre, “soru”, “istizah (gensoru)” ve “meclis soruşturması” şeklinde üç çeşit denetleme yetkisi getirilmiştir. Meclis tarafından kabul edilen kanunların anayasanın 35. maddesine göre, cumhurbaşkanı tarafından on gün içinde ilan edilmesi gerektiği hükmü getirilmiş ve sadece geciktirici veto yetkisi verilmiştir. Yani cumhurbaşkanı on gün içinde gelen kanunu ya ilan etmeli ya da gerekçeleriyle birlikte uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere meclise iade etmelidir. Anayasa, meclisin, cumhurbaşkanı tarafından iade edilen kanunu tekrar kabul ederse, bu durumda cumhurbaşkanının ilgili kanunu ilan etmek zorunda olduğunu hüküm altına almıştır.

Yürütme Organı – 1924 anayasasına göre yürütme, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu olmak üzere ikili bir yapıdadır. Anayasanın 31. maddesine göre cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi (4 yıl) için seçilmektedir. Seçilen bir cumhurbaşkanının tekrar seçilmesi mümkündür. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri son derece sınırlı sayıda tutulmuş ve tüm kararları başbakan ve ilgili bakanın imzasına bağlanmıştır (Eren, 2018:114). Yani anayasanın 39. maddesi karı-imza kuralını mutlak olarak kabul etmiştir.

Anayasanın 32. maddesine göre cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla da törenli oturumlarda TBMM'ye ve gerekli görülmesi durumlarda da bakanlar kuruluna başkanlık edebilmektedir. Bununla birlikte anayasanın 37. maddesine göre, cumhurbaşkanının yabancı devletlere siyasi temsilcileri atama ve yabancı devlet temsilcilerini kabul etme yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca cumhurbaşkanı, anayasanın 42. maddesine göre, hükümetin teklifi üzerine daimi malullük veya kocama gibi sebeplerden dolayı belli kimselerin cezalarını kaldırabilmekte veya

hafifletebilmektedir. Cumhurbaşkanı anayasanın 41. maddesine göre, sadece “vatana ihanet” suçundan dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne karşı sorumlu tutulmuştur. Yaptığı diğer işlemlerden ise, anayasanın 39. maddesi uyarınca kararı imzalayan başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olacağı hüküm altına alınmıştır. Yine cumhurbaşkanının şahsi işlerinden dolayı sorgulanması söz konusu olması durumunda “milletvekilliği dokunulmazlığı ile ilgili anayasanın 17. maddesindeki hükümler” uygulanır denilmiştir.

Yürütme kuvvetinin ikinci ve sorumlu kanadını oluşturan bakanlar kurulu ise, başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Anayasanın 44. maddesine göre, yukarıda ifade edildiği gibi, başbakan, cumhurbaşkanı tarafından meclis üyeleri arasından tayin edilmektedir. Bakanlar ise, başbakan tarafından yine meclis üyeleri arasından seçilip tamamı cumhurbaşkanının tasdiğiyle meclise sunulmaktadır. Hükümet, tutacağı yolu ve siyasi görüşünü en geç bir hafta içerisinde meclise bildirmek ve ondan güvenoyu talep etmek zorundadır. Güvenoyu alan bakanlar kurulu görevlerine devam etmektedir. Anayasanın 46. maddesine göre bakanlar kurulu, hükümetin genel politikasından birlikte (kolektif olarak) sorumlu tutulmuştur. Ayrıca bakanların, kendi yetki alanı içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden bireysel olarak sorumlu olacağı da düzenlenmiştir. Anayasanın 47. maddesinde bakanlar kurulunun görev ve sorumlulukları özel kanunlarla belirleneceği ifade edilmiştir. 1924 anayasanın 7. maddesinin 2. fıkrasına göre, “Meclis, Hükümeti her vakit denetleyebilir ve düşürebilir” şeklinde bir düzenlemeye yer vererek, meclisin her zaman hükümeti denetleyebileceği ve gerektiğinde düşürebileceği ifade edilmiştir. Bu denetleme araçlarını yukarıda ifade edildiği gibi, anayasanın 22. maddesinde “soru”, “istizah (gensoru)” ve “meclis soruşturması” şeklinde belirlemiştir.

Yargı Organı – 1924 anayasasının genel esaslarını teşkil eden 1. bölümünün 8. maddesinde yargı yetkisi, “millet adına usul ve kanuna göre bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır” denilmiş ve yargı organı anayasanın 53. ile 67. maddeleri arasında “kuvvei kazaiye (yargı kuvveti)” adı altında ayrı bir bölümde düzenlenmiştir. Bu çerçevede 1924 anayasası, “yargı bağımsızlığı”, “hâkimlik teminatı”, “yargılanmaların kamuya açıklığı”, “hak arama özgürlüğü” ve “görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınamayacağı” ilkelerini kabul etmiştir.

Bununla birlikte 1924 anayasasının 83. maddesi, “tabii hâkim” ilkesini de düzenlemiştir. Bu maddeye göre, “Hiç kimse kanunca bağlı olduğu mahkemeden başka bir mahkemeye verilemez ve yollanamaz” denilmiştir. Fakat ilkenin özünü oluşturan “olağanüstü mahkeme kurulamaz” ifadesine yer verilmemiştir. Nitekim bu ilkeye aykırı bir biçimde 1921 anayasası döneminde kurulan “İstiklal Mahkemeleri” 1924 anayasası döneminde de uygulamalarına devam etmiştir (Eren, 2018:115). 1924 anayasası kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyecek bir Anayasa Mahkemesi kurmamıştır. Bu görev anayasanın 26. maddesine dayanılarak “yasama yorumu” çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne verilmiştir (Gözler, 2014:32).

1924 anayasası tıpkı 1876 anayasasına benzer bir biçimde devletin yüksek görevlerini ifa edenleri yargılamak üzere, gerek görülmesi halinde bir Yüce Divan’ın (Divan-ı Ali) kurulabileceğini öngörmektedir (Eroğul, 2012:248). Yüce Divan’da görevleriyle ilgili yargılanabilecek kişiler anayasada; bakanlar kurulu üyeleri, Yargıtay ve Danıştay başkan ve üyeleri ile cumhuriyet başsavcısı şeklinde ifade edilmiştir. Anayasanın 67. maddesine göre, Divan-ı Ali, Türkiye Büyük Millet Meclisi kararıyla kurulmakta ve 62. maddesine göre, Yargıtay ve Danıştay tarafından kendi üyeleri arasından seçilen 21 üyeden meydana gelmektedir. Oluşturulan Yüce Divan, gizli oyla ve salt çoğunlukla kendi içinden bir başkan ve başkan vekili seçmektedir. Anayasanın 63. maddesine göre ise, Yüce Divan bir başkan ve 14 üye ile kurulmakta ve kararlarını salt çoğunlukla almaktadır. Geriye kalan 6 üye ise, 3’ü Yargıtay ve diğer 3’ü Danıştay’dan olmak üzere gerektiğinde kurulun eksikliğini tamamlamak için yedek üyeliğe ayrılmaktadırlar. Yüce Divan’ın savcılık görevi, cumhuriyet başsavcısı tarafından yerine getirilmekte ve kararları kesin nitelik taşımaktadır.

Benimsenen Hükümet Sistemi – 1924 anayasası, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında “karma” bir hükümet sistemi kurmuştur. Çünkü bu anayasa ifade edilen her iki sistemin özelliklerini barındırmıştır (Özbudun, 2008:33). Meclis hükümeti sistemi ile ilgili olarak, 1924 anayasasının 4. maddesi, “Türk Milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve Millet adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır” hükmünü düzenlemiştir. 5. maddesinde ise, “Yasama yetkisi ve yürütme erki Büyük Millet Meclisinde belirir ve onda toplanır” düzenlemesi yer almıştır ve nihayet 7. maddesinin 2. fıkrası da, “Meclis, hükümeti

her vakit denetleyebilir ve düşürebilir” hükmüne yer vererek meclis hükümeti sisteminin bazı özellikleri 1924 anayasasında kabul edilmiştir.

Ancak bu hükümlere karşı anayasa diğer maddelerinde parlamenter hükümet sisteminin özelliklerine de yer vermiştir. 1924 anayasasının 6. maddesinde, “Meclis, yasama yetkisini kendi kullanır” hükmüne yer vererek 7. maddesinin 1. fıkrasında “Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır” ifadesini düzenlemiştir. O halde, anayasanın 5. maddesinde düzenlenen TBMM’nin yasama yetkisinin yanında yürütme yetkisine de sahip olması teorik bir iddia olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü yürütme yetkisini doğrudan ve bizzat kullanamamaktadır. Ayrıca 1924 anayasası hükümetin kuruluş usulünü de parlamenter sisteme uygun olarak düzenlemiştir. Anayasanın 44. maddesine göre, “Başbakan, Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından tayin olunur. Öteki bakanlar Başbakanca Meclis üyeleri arasından seçilip tamamı Cumhurbaşkanı tarafından onandıktan sonra Meclise sunulur. Meclis toplanık değilse sunma işi Meclisin toplanmasına bırakılır. Hükümet, tutacağı yolu ve siyasi görüşünü en geç bir hafta içinde Meclise bildirir ve ondan güven ister”. Bu maddeden anlaşılacağı gibi 1924 anayasasının hükümeti kurma usulü tamamıyla parlamenter sistemin öngördüğü usulle benzerlik göstermektedir (Özbudun, 2008:33). Yine 1924 anayasasının parlamenter sistemini benimsediği izlenimini gösteren bir başka düzenleme de 39. maddesinde yer almaktadır. Bu madde, “Cumhurbaşkanının çıkaracağı bütün kararlar Başbakan ile ilgili Bakan tarafından imzalanır” hükmünü düzenlemektedir. Anayasa hukukunda “karşı-imza” diye ifade edilen bu kural, yürütme yetkisinin gerçekte cumhurbaşkanının değil, yürütme organının sorumlu unsuru olan bakanlar kurulunda olduğu anlamına gelmektedir. Bu da parlamenter sisteminin temel özelliklerinden birini oluşturmaktadır (Yazıcı, 2011:117). Nihayet, 1924 anayasası parlamenter sisteminin temel ilkelerinden biri olan “hükümetin kolektif sorumluluğu” ilkesini de kabul etmiştir. Anayasanın 46. maddesinde bu ilke “Bakanlar Kurulu, Hükümetin genel politikasından birlikte sorumludur” şeklinde hüküm altına alınmıştır.

Bu açıklamalardan yola çıkarak 1924 anayasasının kurduğu sistem, bazı yönleriyle meclis hükümeti sistemine, diğer bazı yönleriyle de parlamenter sisteme benzemektedir. Bu yüzden ilgili anayasanın bir “karma” hükümet sistemi kurduğu

ileri sürülmekte ve sistem anayasacılar tarafından “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı sistemi” olarak adlandırılmaktadır (Gözler, 2014:31). Görüldüğü gibi, gerçekten de anayasada yasama ile yürütme organları 5. maddeye göre mecliste toplanmaktadır. Ancak anayasanın 7. maddesinin 1. fıkrasında meclis, yürütme yetkisini cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulunun eliyle kullanabilmektedir. Durum böyle iken meclis, 1921 anayasasında olduğu gibi yürütme yetkilerini doğrudan kullanamamaktadır. Dolayısı ile anayasanın meclise verdiği yürütme yetkisi teoride kalmaktadır. Çünkü meclis doğrudan yürütme fonksiyonunu yerine getirmemektedir. Bu sebeple de kurulan sisteme “kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı sistemi” ismi verilmektedir.

Sonuç olarak 1924-1961 yılları arasında uygulanan 1924 anayasası, Türkiye’nin parlamenter sisteme geçişinin sağlanmasında önemli bir anayasa olarak kabul edilmektedir. 1924 anayasası yukarıda ifade edildiği gibi, meclis hükümeti sistemi ile parlamenter hükümet sisteminin bazı temel özelliklerini içinde barındırmış ve karma bir hükümet sistemi ortaya çıkarmıştır. Yani kurulan sistemde yasama ile yürütme doğrudan meclise ait olmuştur. Ancak yasama yetkileri meclis tarafından doğrudan kullanılabilirken, yürütme yetkileri cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanılabilmiştir. Bu da kuvvetlerin mecliste toplanması bakımından meclis hükümeti sisteminin özelliklerini ortaya çıkarırken yürütme yetkisinin cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu eliyle kullanılması parlamenter sisteminin özelliklerini göstermektedir.

3.1.5. 1961 Anayasasıyla Benimsenen Hükümet Sistemi

27 Mayıs 1960 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri bünyesindeki subaylardan oluşan bir grup ülke yönetimine el koymuştur. Bu hareketi gerçekleştiren ordu mensupları kendilerine “Milli Birlik Komitesi” ismini vermişlerdir. Milli Birlik Komitesi (MBK), 12 Haziran 1960 tarihinde 1 sayılı “1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun”nu çıkararak, 1924 anayasasının bazı hükümlerini kaldırmış ve bazı hükümlerinde de değişikliğe giderek geçici bir anayasa düzeni kurmuştur.

12 Haziran 1960 tarihinde kabul edilen 1 sayılı kanuna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yerini Milli Birlik Komitesi almıştır. Devlet başkanlığı görevi, Milli Birlik Komitesi başkanı tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir. Milli Birlik Komitesi yürütme yetkisini, devlet başkanı tarafından atanan ve komite tarafından uygun görülen bakanlar kurulu eliyle kullanacağı ifade edilmiştir. Milli Birlik Komitesi'nin bakanlar kurulunu denetleyebileceği ve gerek görülmesi halinde görevden uzaklaştırabileceği kabul edilmiştir. Bakanlar kuruluna da devlet başkanının başkanlık edeceği hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte ilgili kanunla düşürülen cumhurbaşkanını, başbakan ve bakanları, eski iktidar milletvekillerini yargılamak üzere bir de Yüksek Adalet Divanı kurulmuştur (Gözübüyük, 2007:136). Milli Birlik Komitesi kurulduğunda toplam 38 üyeden oluşmuş ve başkanlık görevini Orgeneral Cemal Gürsel yürütmüştür. Ancak sonraki süreçlerde görüş ayrılıklarından dolayı Milli Birlik Komitesi'nden 14 subay tasfiye edilerek üye sayısı 24'de düşmüştür.

Milli Birlik Komitesi yönetime el koyduğu ilk günden itibaren ülkenin ihtiyaçlarına cevap veren bir anayasanın yapılması için çalışmalar başlatmış ve üniversite hocalarından oluşan bir komisyonu anayasa tasarısı hazırlamakla görevlendirmiştir. “İstanbul Komisyonu” diye adlandırılan bu komisyonun hazırlamış olduğu anayasa tasarısı kamuoyunda ciddi tereddütler uyandırmıştır. Netice olarak yaşanan tepkiler üzerine Milli Birlik Komitesi yapılacak olan yeni anayasanın daha iyi temsil edici bir organ tarafından hazırlanması gerektiği kanaatine vararak 157 ve 158 sayılı kanunlarla bir Kurucu Meclisin kurulmasını kararlaştırmıştır (Özbudun, 2008:37-38). Bu arada diğer taraftan Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi kendiliğinden bir anayasa tasarısı hazırlayarak kamuoyuna sunmuştur (Gözübüyük, 2007:139). Yani Milli Birlik Komitesi'nin görevlendirdiği İstanbul Üniversitesi hocaları tarafından hazırlanan bir anayasa tasarısının yanında, Ankara Üniversitesi hocaları tarafından hazırlanan bir başka anayasa tasarısı bulunmuştur.

Kurucu Meclis, Milli Birlik Komitesi ve Temsilciler Meclisi olmak üzere iki kanattan oluşmuştur. Milli Birlik Komitesi kanadını darbeyi gerçekleştiren subaylar, Temsilciler Meclisini ise, dolaylı bir seçim yoluyla gelen üyeler oluşturmuştur. Temsilciler Meclisinde, iller, siyasal partiler, barolar, basın, eski Muharipler Birliği, esnaf kuruluşları, gençlik kuruluşları, işçi sendikaları, sanayi ve ticaret odaları,

öğretmen kuruluşları, tarım kuruluşları, üniversite ve yargı organları gibi çeşitli kuruluşların temsilcileri ile devlet başkanı ve Milli Birlik Komitesi tarafından seçilen üyeler yer almıştır (Gözübüyük, 2007:137). Bu şekilde oluşturulan Kurucu Meclis, 6 Ocak 1961 tarihinde göreve başlamıştır. Kurucu Meclisin önünde biri İstanbul Üniversitesi tarafından, diğeri Ankara Üniversitesi tarafından hazırlanan iki tane ön tasarı bulunmuştur. Kurucu Meclis tarafından oluşturulan Anayasa Komisyonu, İstanbul Üniversitesi'nin hazırladığı tasarımı “etüt metin” olarak, Ankara Üniversitesi'nin hazırladığı tasarımı ise “yardımcı metin” olarak esas almıştır. Komisyon yapılan çalışmaların ardından bir anayasa tasarısı hazırlamış ve 9 Mart 1961 tarihinde Temsilciler Meclisi başkanlığına sunmuştur. Daha sonra tasarı Milli Birlik Komitesi'nde de görüşülerek 27 Mayıs 1961 tarihinde yapılan Kurucu Meclis birleşik toplantısında 260 kabul ve 2 çekimser oyla tasarının son hali kabul edilmiştir (Gözler, 2014:36-37). Ardından Kurucu Meclis tarafından kabul edilen anayasa tasarısı 9 Temmuz 1961 tarihinde halk oylamasına sunularak katılanların % 61,5 evet oyu ile Türkiye'nin yeni anayasası olarak kabul edilmiştir.

1961 anayasası, devlet şekli olarak daha önceki anayasada olduğu gibi cumhuriyeti benimsemiştir. Bu doğrultuda anayasanın 1. maddesi, “Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir” hükmüne yer vermiştir. Ancak 1961 anayasası, 1924 anayasasında cumhuriyetin nitelikleri ile ilgili olarak sayılmış olan, cumhuriyetçilik, milliyetçilik, halkçılık, devletçilik, laiklik ve inkılapçılık ilkelerinden halkçılık, devletçilik ve inkılapçılık ilkelerini çıkarmış; milliyetçilik ilkesi “milli devlet” olarak değiştirilmiş; “insan haklarına dayanan devlet”, “demokratik devlet”, “sosyal devlet” ve “hukuk devleti” gibi yeni ilkeler getirmiştir. Bununla birlikte 1961 anayasası, yine bir önceki 1924 anayasasından farklı olarak egemenliğin kullanılmasını tek organa değil, anayasada belirtilen esaslara göre çeşitli organlar tarafından kullanılması kuralını getirmiştir (Demirkol, 2015:180-181). Bu bağlamda anayasanın 3. maddesine göre, “Egemenlik kayıtsız şartsız Türk Milletininindir. Millet, egemenliğini, anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir suretle belli bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ, kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” şeklinde millet egemenliğinin nasıl kullanılacağına ilişkin bir düzenlemeye yer vermiştir. Bu çerçevede 1924 anayasasında hüküm altına alınan Türkiye Büyük Millet Meclisi 1961 anayasası ile egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkmıştır.

Yasama Organı – 1961 anayasasında yasama organı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ismini almış ve biri “Millet Meclisi” diğeri “Cumhuriyet Senatosu” olmak üzere iki ayrı kanattan meydana gelmiştir. *Millet Meclisi*, genel oyla seçilen 450 milletvekilinden oluşmuştur. Milletvekili adaylığı için Türkçe okuryazar olmak, 30 yaşını doldurmak ve anayasanın 68. maddesinde belirtilen hususları taşımamak şartları aranmıştır. Bir seçim dönemi 4 yıl olarak belirlenmiş ve süresi dolanlar tekrar seçimlere katılabilmektedir. Millet Meclisinin seçim sistemi kanunlarla belirlenmiş ve çeşitli sistemler uygulanmıştır. Örneğin 1961 seçimlerinde barajlı d’Hondt, 1965 seçimlerinde milli bakiye, 1969, 1973 ve 1977 seçimlerinde de barajsız d’Hondt sistemleri uygulanmıştır (Gözler, 2014:38). *Cumhuriyet Senatosu* ise, sayıları sabit olmamakla birlikte üç farklı kategoriden gelen üyelerden oluşmuştur. Birinci kategori, genel oyla seçilen 150 üyeden oluşmuş, ikinci kategoride cumhurbaşkanı tarafından seçilen 15 üye yer almış ve üçüncü kategoriye de “tabii üyeler” oluşturmuştur. Tabii üyeler kategorisinde yer alan üyelerin görev süreleri ömür boyu devam etmekle birlikte, Milli Birlik Komitesi üyeleri ile eski cumhurbaşkanlarından teşkil etmiştir. Cumhuriyet Senatosuna üye olarak seçilebilmek için yükseköğrenim mezunu olmak, 40 yaşını tamamlamış olmak ve milletvekili seçilme yeterliğine haiz olmak gerekli görülmüştür. Cumhuriyet Senatosunun genel oyla seçilen üyeleri ile cumhurbaşkanı tarafından seçilen üyelerin görev süresi 6 yıl olarak belirlenmiştir. Bu üyelerin üçte birinin iki yılda bir yenilenmesi öngörülmüş ve tekrar seçimlere katılma hakları bulunmuştur (Özer, 2016:428).

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin genel olarak görev ve yetkileri anayasanın 64. maddesinde, “Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, Devletin bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek, para basılmasına, genel ve özel af ilanına, mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek, Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerindendir” şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca 65. maddesine göre, milletlerarası antlaşmaları uygun bulma ve 66. maddesine göre, silahlı kuvvetleri kullanılmasına izin vermek de TBMM’nin görev ve yetkileri arasında yer almıştır. 1961 anayasası TBMM’nin denetim yolları olarak 88. maddesinde, “soru”, “genel görüşme”, “meclis soruşturması” ve “meclis araştırması” yollarını TBMM’nin her iki kanadına tanımışken, 89. maddesine göre, “gensoru” denetim yolunu sadece Millet Meclisine tanımıştır. Bununla birlikte 1961

anayasası, diğer bazı maddelerinde de Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne birçok görev ve yetki tanımıştır.

1961 anayasasına bakıldığında Millet Meclisinin yetkileri, Cumhuriyet Senatosunun yetkilerine nazaran daha ağır bastığı görülmektedir. Çünkü hükümet, Cumhuriyet Senatosuna karşı değil, Millet Meclisine karşı sorumlu tutulmuştur. Güven oylaması da sadece Millet Meclisinde yapılmıştır. Cumhuriyet Senatosunun güvensizlik oyu vererek hükümeti düşürme yetkisi bulunmamıştır. Kanunların ve bütçe kanununun kabulünde de son söz esas itibariyle Millet Meclisine ait olmuştur (Gözler, 2014:39).

1961 anayasasının 76. maddesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ettikleri hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte 79. maddesi, TBMM üyelerinin meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden ve bunları meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamayacaklarını düzenlemiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin her yıl Kasım ayının ilk günü kendiliğinden toplanacağı anayasanın 83. maddesinde ifade edilmiştir.

Yürütme Organı – 1961 anayasasında yürütme, cumhurbaşkanı ve bakanlar kuruluna verilerek, anayasanın 6. maddesinde, “Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir” denilmiştir. 1961 anayasası, parlamenter sistemi benimsemesi dolayısı ile temel özelliklerine uygun olarak, cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturmuş, bakanlar kurulu ise sorumlu kanadını teşkil etmiştir. Bununla birlikte 1961 anayasasında, yasama ile yargı “yetki” olarak düzenlenmiş, yürütme ise “görev” olarak tanımlanmıştır. Karatepe'ye göre bunun sebebi hükümetin, parlamenter sistemin bir gereği olarak meclisten güvenoyunu alması ve onun denetimine bağlı olarak çalışmasıdır. Ayrıca yürütmenin bütün eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun da açık olmasıdır (2018a:52-53).

Cumhurbaşkanı, anayasanın 95. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 7 yıllık bir görev süresi için seçilmiştir. Cumhurbaşkanlığına aday olabilmek için TBMM üyesi olmak, 40 yaşını doldurmuş olmak ve yükseköğrenimini yapmış olma şartı aranmıştır. Adayların cumhurbaşkanı olarak seçilebilmeleri için birleşik toplanan TBMM'nin üye tamsayısının üçte ikilik çoğunluğunun oyunu alması şartı aranmıştır. Oylamalar gizli yapılmıştır. İlk iki

oylamada bu çoğunluğun sağlanamaması halinde salt çoğunluk yeterli olmuştur. Anayasanın aynı maddesinin 2. fıkrası ise, “Bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez” hükmü ile bir kişinin üst üste seçilmesine sınırlama getirmiştir. Yine 3. fıkrasına göre, cumhurbaşkanlığı görevi ile parti üyeliği ve TBMM üyeliği bağdaşmamıştır.

1961 anayasasının 97. maddesine göre cumhurbaşkanı, devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Milletin birliğini temsil etmektedir. Bununla birlikte 1961 anayasası, cumhurbaşkanına, gerek görüldükçe bakanlar kuruluna başkanlık etmek, yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye’ye gönderilen yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayınlamak, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak, kanunları yayınlamak, Cumhuriyet Senatosuna üye seçmek, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni toplantıya çağırarak, başbakanı seçmek ve bakanları atamak, Millet Meclisinin seçimlerine karar vermek, başkomutanlığı temsil etmek (Yılmaz, 2012:163-164) gibi ve daha birçok görev ve yetki tanımıştır.

1961 anayasasının 98. maddesine göre cumhurbaşkanı, görevleriyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir. Cumhurbaşkanının bütün kararları başbakan ve ilgili bakan tarafından (karşı-imza) imzalanmaktadır. Dolayısı ile bu kararlardan başbakan ile ilgili bakan sorumlu tutulmuştur. Cumhurbaşkanı anayasasının 99. maddesine göre, sadece “vatana ihanet” suçundan dolayı sorumlu olmuştur. Bunun için Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine ve üye tamsayısının en az üçte ikisinin TBMM’nin birleşik toplantısında suçluluğuna karar vermesi ile olabilmektedir. Anayasanın 100. maddesine göre, cumhurbaşkanlığı makamı geçici (hastalık, yurtdışına çıkma vb.) veya sürekli (ölüm, çekilme vb.) olarak herhangi bir sebeple, boşalması halinde ilgili makama Cumhuriyet Senatosu başkanının vekâlet edeceği hüküm altına alınmıştır.

Bakanlar Kurulu ise, 1961 anayasasında yürütme kuvvetinin gücüne asli olarak sahip olmuş ve sorumlu kanadını teşkil ederek, başbakan ve bakanlardan teşkil etmiştir. Anayasanın 102. maddesine göre başbakan, cumhurbaşkanı tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından atanmıştır. Bakanlar ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından başbakan tarafından seçilmiş ve cumhurbaşkanı tarafından atanmıştır.

Cumhurbaşkanı tarafından başbakanın seçtiği bakanların atanmasıyla da bakanlar kurulu kurulmuş olup göreve başlamıştır (Tanör, 2017:398). Ancak anayasanın 103. maddesinin 1. fıkrası, “Bakanlar Kurulunun listesi tam olarak Meclislere sunulur; Meclisler tatilde ise toplantıya çağırılır” hükmünü düzenleyerek 2. fıkrasında, “Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir Bakan tarafından Meclislerde okunur ve Millet Meclisinde güvenoyuna başvurulur...” düzenlemesi yer almaktadır. Burada belirtelim ki, bakanlar kurulunun tam listesinin meclislere sunulması, programının okunması ve güvenoyuna başvurulması, göreve başlamak için değil, hükümetin, meclisin güvenine sahip olup olmadığının anlaşılması için yapılmış olan bir düzenlemedir (Tanör, 2017:399).

Bakanlar kurulunun yukarıda ifade ettiğimiz maddeye göre, meclislere listelerinin sunulmasının ve programının okunmasının ardından, iki tam gün geçtikten sonra hükümetin programı ile ilgili görüşmeler başlamaktadır. Görüşmelerin bitiminden bir tam gün sonra da yalnız Millet Meclisinde güven oylaması yapılmaktadır. Bakanlar kurulunun, meclisin güvenoyuna sahip olabilmeleri için hazır bulunanların çoğunluğunun hükümet programına evet oyu vermeleri yeterli görülmüştür (Özer, 2016:431).

Bakanlar kurulu yürütmenin asıl ve sorumlu kanadını teşkil etmesi sebebiyle birçok görev ve yetkisi bulunmaktadır. Bu görev ve yetkileri arasında, ülkeyi kanunlara göre sevk ve idare etmek, kanunların uygulamaları ile ilgili olarak kanunların verdiği yetkiye dayanarak tüzükler ve yönetmelikler çıkarmak, anayasanın 65. maddesine göre antlaşmalar yapmak, gerektiğinde sıkıyönetim ilan etmek (Özer, 2016:431) gibi bazı görev ve yetkileri bulunmuştur.

Başbakan anayasanın 105. maddesine göre, bakanlar kurulunun başkanıdır. Bu sıfatla, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve genel siyasetin yürütülmesini gözetir. Bakanlar ise, kendi bakanlıklarını sevk ve idare eder. Bu görevler yerine getirilirken, bakanlar kurulu olarak alınan kararlardan kolektif sorumluluk esasi kabul edilmiş, bakanların kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden dolayı ise bireysel olarak sorumlu oldukları hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte bakanlar, dokunulmazlık ve yasaklamalar bakımından Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleriyle aynı durumda oldukları da anayasada belirtilmiştir.

Yargı Organı – 1961 anayasasında yargı, bağımsız mahkemelere verilmiştir. Bu çerçevede anayasanın 7. maddesine göre, “Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır” denilmiştir. 1961 anayasasında da “yargılamanın aleniliği”, “doğal hâkim ilkesi” benimsenmiş; “mahkemelerin bağımsızlığı” ile “hâkimlik teminatı” konuları daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. 1961 anayasasının yargı ile ilgili olarak getirdiği önemli yeniliklerden biri, hâkimlerin bağımsızlığını sağlamak üzere Yüksek Hâkimler Kurulu’nun kurulmasıdır. Bununla birlikte bu anayasa ile Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Uyuşmazlık Mahkemesi gibi yüksek mahkemeler teker teker düzenlenmiştir. Ayrıca önemli bir yenilik olarak sayılabilecek bir diğer düzenleme de kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevli bir Anayasa Mahkemesi’nin kurulmasıdır (Gözler, 2014:40). Anayasa Mahkemesi’nin görevi, kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi içtüzüklerinin anayasaya, anayasa değişikliklerinin de anayasada gösterilen şekil şartlarına uygunluğunu denetlemektir. Kararları kesin olmakla birlikte, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idari makamları, gerçek ve tüzel kişileri bağlamaktadır. Anayasa Mahkemesi’ne ayrıca, siyasi partilerle ilgili davalara bakma görevi ile anayasanın 147. maddesinde sayılan kişileri “Yüce Divan” sıfatıyla yargılama görevi verilmiştir.

Benimsenen Hükümet Sistemi – Yukarıdaki bölümlerde belirtildiği gibi 1924 anayasası meclis hükümeti sistemi ile parlamenter hükümet sisteminin bazı özelliklerini bir araya getirerek “karma” bir hükümet sistemini oluşturmuştur. 1961 anayasası ile bu “karma” hükümet sistemi terk edilmiş ve yerini klasik parlamenter hükümet sistemi almıştır. Daha önceki anayasada meclise ait olan yürütme yetkisi, 1961 anayasasıyla cumhurbaşkanı ile bakanlar kuruluna verilerek parlamenter hükümet sistemine uygun olarak yasama ve yürütme kuvvetleri birbirlerinden ayrılmıştır (Karatepe, 2018a:52).

Yine parlamenter hükümet sistemine uygun olarak, 1961 anayasası yürütmeyi, cumhurbaşkanı ve bakanlar kuruluna vermek üzere ikili bir yapıyı öngörmüştür. Cumhurbaşkanına klasik parlamenter sisteminin bir gereği olarak sembolik yetki ve görevler dışında fazla fonksiyon yüklenmemiştir (Karatepe, 2018a:53). Yürütmenin gerçek sahibi olarak hükümet etme yetkisi, esas itibarıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin içinden çıkan ve onun güvenine sahip olan bakanlar kuruluna verilmiştir.

Bununla birlikte başbakanın başkanlığındaki bakanlardan meydana gelen bakanlar kurulu, uyguladığı ortak politikalardan dolayı meclise (Millet Meclisi) karşı kolektif sorumlu olduğu gibi, her bir bakan kendi yetkisi dâhilindeki eylem ve işlemlerden dolayı bireysel olarak sorumlu tutulmuştur (Erdoğan, 2019:36). 1961 anayasasında parlamenter sistemin bir diğer özelliği olarak hükümet, meclis çoğunluğuna dayanmıştır. Yasama ile yürütme organları arasında tam bir ayrılık söz konusu olmamıştır, (parlamenter sisteme uygun olarak kuvvetlerin yumuşak ayrılığı söz konusuydu) ancak yasama ve yürütme kuvvetleri ile yargı arasında bütün kurum ve kurallarla işleyen tam bir ayrılık kurulmuştur (Karatepe, 2018a:53). 1961 anayasasının 108. maddesi yine parlamenter hükümet sistemine uygun olarak cumhurbaşkanına Türkiye Büyük Millet Meclisi (Millet Meclisi kanadı) seçimlerini yenileme yetkisi vermiştir. Buna karşın anayasanın 89. maddesi ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne gensoru mekanizması ile hükümeti düşürme yetkisini tanımıştır.

1961 anayasasında 1971-1973 ara rejim döneminde temel felsefesine ters düşen ve 1982 anayasasının ön hazırlığı olarak sayılabilecek olan bazı değişiklikler yapılmıştır (Atar, 2018:49-50). Bu kapsamda siyasi iktidar ile yargı organlarının ilişkilerinde yürütme lehine bazı değişikliklere gidilmiştir. Anayasa yargısında “anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların sadece şekil bakımından denetlenebileceği” hüküm altına alınmış ve küçük siyasi partilerin Anayasa Mahkemesine iptal davası açma olanağı ortadan kaldırılmıştır. Yine anayasanın 114. maddesine “Yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlandıracak tarzda kullanılamaz” fıkrasının eklenmesiyle, idari yargı karşısında yürütme güçlendirilmiştir. Söz konusu anayasa değişikliği ile yukarıda ifade edilenlerin yanı sıra, yasama-yürütme ilişkisi de yeniden ele alınmış; yürütmenin güçlenmesi, yasamanın ise nispeten zayıflaması sağlanmaya çalışılmıştır. Yasama karşısında yürütmeyi güçlendirmek amacıyla, bakanlar kurulu, “vergi ödevinin” tespiti konusunda yetkili kılınmış; kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınmış ve yürütmeyi kendi içinde güçlü kılmak için merkezi idare lehine, bazı özerk kuruluşların özerkliklerini düzenleyen hükümlerde değişiklikler yapılmıştır (Kuzu, 1990:11-12).

Yapılan bu anayasa değişiklikleri ile uzun süre devam eden anayasa konusundaki tartışmalar son bulmamıştır. Çünkü 1961 anayasasının sorunları çözmeye yetersiz

kalan ve hatta rejimin işleyişini tıkayan yönleri bulunmuştur. Örneğin bu anayasada, TBMM’de cumhurbaşkanının seçilememesi veya hükümetin kurulamaması durumunda doğacak siyasi krizi çözecek hükümler yer almamıştır. Ayrıca çift meclisli yapı yasama faaliyetlerini yavaşlatmış, Anayasa Mahkemesi’nin denetimleri meclisi, Danıştay’ın denetimleri de hükümeti çalışamaz duruma getirmiştir. Anayasanın olağanüstü yönetim usulleriyle ilgili hükümleri de yetersiz kalmıştır (Karatepe, 2018a:62). Yani anayasayla ilgili tartışmalar sürekli devam etmiştir.

Bunun üzerine 1975’ten itibaren siyasal şiddet ve terör olayları tekrar yükselişe geçmiş ve bu olaylar bastırılammıştır. Ayrıca siyasal sistemde, yukarıda örneklerini verdiğimiz üzere anayasada da çözüm mekanizmalarının bulunmaması dolayısı ile ciddi tikanıklar meydana gelmiştir. TBMM, 1980’de yeni cumhurbaşkanını altı ay süreyle seçememiştir. Yine aynı dönemde hükümetler karar alamaz ve meclisler kanun çıkaramaz hale gelmiştir. Bunun sorumlusu olarak yürütmeyi ve devlet otoritesini zayıf bıraktığı düşüncesiyle 1961 anayasası görülmüştür (Gözler, 2014:42). Yaşanan bu siyasal bunalımların üzerine 12 Eylül 1980 tarihinde, Türk Silahlı Kuvvetleri, “emir ve komuta zinciri içinde ve emirle” yönetime el koymuş ve bu şekilde 1961 anayasası dönemi sona ermiştir.

3.2. 1982 Anayasası ve Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

3.2.1. 12 Eylül 1980 Darbesi ve Anayasanın Hazırlanmasına Giden Süreç

12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetleri, “emir ve komuta zinciri içinde ve emirle” yönetime el koymuştur. Yönetimi ele geçiren komutanlar kendilerine “Milli Güvenlik Konseyi (MGK)” adını vermişlerdir. Milli Güvenlik Konseyi tarafından darbenin gerçekleştiği 12 Eylül 1980’de yayınlanmış olan 1 numaralı bildiri ile meclis ve hükümet feshedilmiş, parlamento üyelerinin dokunulmazlıkları kaldırılmıştır. Aynı gün yayınlanmış olan 4 numaralı bildiriye göre ise, Milli Güvenlik Konseyi, Genelkurmay Başkanı başkanlığında, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanından teşkil etmiştir. MGK başkanı Orgeneral Kenan Evren’in yaptığı açıklamada yeni hükümet ve yasama organı kuruluncaya kadar geçici olarak yasama ve yürütme yetkilerinin Milli Güvenlik Konseyi tarafından kullanılacağı ifade edilmiştir (Karatepe, 2018a:71).

Milli Güvenlik Konseyi devam eden süreçte 27 Ekim 1980 tarihinde 2324 sayılı “Anayasal Düzen Hakkında Kanun”u kabul ederek 12 Eylül harekâtını bir anayasal temele oturtmuştur (Gözübüyük, 2007:147). Bu çerçevede ilgili kanunun 1. maddesi, diğer maddelerde belirtilen istisnalar saklı kalmak kaydıyla yeni bir anayasa kabul edilip yürürlüğe girinceye kadar 1961 anayasasının yürürlüğe devam edeceği düzenlemiştir. Kanunun 2. maddesine göre TBMM’ye, Millet Meclisine ve Cumhuriyet Senatosuna ait olan görev ve yetkiler Milli Güvenlik Konseyi tarafından, Cumhurbaşkanıya ait olan görev ve yetkilerde ise MGK başkanı tarafından yerine getirileceği hüküm altına alınmıştır. Yine kanunun 3. maddesi, Milli Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilen, bildiri, karar ve kanunların anayasaya aykırılığı iddiasının ileri sürülmesini yasaklamıştır. Bununla birlikte kanunun 4. ve 5. maddelerinde, Milli Güvenlik Konseyi ile bakanlar kurulu ve bakanların, işlemlerine karşı idari dava yolu kapatılmış, yürütmeyi durdurma kararı verilmesi de yasaklanmıştır (Küçük, 2013:211). Kanunun 6. maddesinde, MGK tarafından yayımlanan ya da yayımlanacak olan bildiri, karar ve kanunların, 1961 anayasasına uymayanları “anayasa değişikliği” olarak, yürürlükte olan kanunlara uymayanlarının da “kanun değişikliği” olarak kabul edileceğini hükmetmiştir. İlgili kanunun son 7. maddesi de yukarıda ifade ettiğimiz hükümlerin 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren yürürlüğe gireceğini belirtmiştir.

Yeni bir anayasanın yapılması için de Milli Güvenlik Konseyi 29 Haziran 1981 tarihinde 2485 sayısıyla “Kurucu Meclis Hakkında Kanun”u kabul etmiştir. Bu kanunun 1. maddesine göre Kurucu Meclis, “Milli Güvenlik Konseyi” ile kuruluş, görev ve yetkileri kanunda belirtilen “Danışma Meclisi”nden oluşmuştur. Danışma Meclisi toplamda 160 üyeden meydana gelmiştir. Bu üyelerin 40’ı doğrudan MGK tarafından, geriye kalan 120’si de kanunda belirtilen usul ve esaslara göre her ilin valisi tarafından tespit ve teklif ettiği adaylar arasından yine MGK tarafından seçilmiştir. Kurucu Meclisin bu iki kanadı arasında eşitlik söz konusu olmamıştır. Asıl yetkili olan ve son sözü söyleyen organ Milli Güvenlik Konseyi olmuştur.

Danışma Meclisi üyelerinin 15 Ekim 1981 tarihinde belirlenmesinin ardından, 23 Ekim 1981’de faaliyetine başlamıştır (Uslu, 2019:3). Çalışmaların başlamasıyla kendi üyeleri arasından anayasa tasarısının hazırlanması için 15 kişilik bir “Anayasa Komisyonu” oluşturularak, başkanlığına Prof. Dr. Orhan Aldıkaçtı seçilmiştir.

Anayasa Komisyonu, anayasanın hazırlanması sürecinde, çeşitli kurum ve kuruluşlardan anayasa konusundaki görüşlerini isteyerek çalışmalarına başlamıştır. Bununla birlikte anayasanın hazırlanmasında, 1961 anayasası, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi, Almanya ve 1958 Fransa anayasaları da yardımcı kaynak olarak kullanılmıştır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2019:14-16). Anayasa Komisyonu yaklaşık 8 ay süren çalışmalarının ardından hazırlamış olduğu anayasa tasarısını 17 Temmuz 1982 tarihinde Danışma Meclisine sunmuştur. Anayasa tasarısı, Danışma Meclisinde yapılan tartışma ve görüşmeler sonucunda bazı değişikliklere uğramış ve 23 Eylül 1982 tarihinde kabul edilerek Kurucu Meclisinin ikinci ve asıl kanadını oluşturan Milli Güvenlik Konseyine sunulmuştur. Milli Güvenlik Konseyinde de tasarı üzerinde değişiklikler yapılmış ve 18 Ekim 1982’de kabul edilerek, 7 Kasım 1982’de halkoylamasına sunulmuştur (Bozkurt, 2018:153). Anayasa tasarısı halkoylamasına katılanların % 91,37’sinin oyunu almış (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2019:20) ve 9 Kasım 1982 tarihinde de Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.2.2. 1982 Anayasasının İlk Metniyle Benimsenen Hükümet Sistemi

1982 anayasasının 1. maddesi, “Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir” düzenlemesi ile 1961 anayasasına benzer bir biçimde cumhuriyeti benimsemiştir. Cumhuriyetin nitelikleri konusunda ise 1982 anayasasında, 1961 anayasasından farklı olarak “toplumun huzuru”, “milli dayanışma ve adalet anlayışı” ile “Atatürk milliyetçiliğine bağlılık” ilkeleri yer almış (Küçük, 2013:216) ve 2. maddesi, “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan², demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir” şeklinde cumhuriyetin niteliklerini açıklamıştır. 1982 anayasasında da 1961 anayasasına benzer bir biçimde egemenliğin kullanılmasında tek kuvvet yasama değildir. Bu bağlamda anayasanın 6. maddesi, “Egemenlik kayıtsız şartsız Milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” diyerek, egemenliğin kime ait olduğunu, kimler tarafından kullanılacağını ve kullanılmasının

² Başlangıçta belirtilen temel ilkeler için bkz.: https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17863_1.pdf (Erişim Tarihi, 11.02.2022).

kimlere bırakılamayacağını düzenlemiştir. Bununla birlikte 1982 anayasası, egemenliğin kullanılmasında 1961 anayasasından farklı olarak, yetkili organlar arasında, yasama ve yargı kuvvetlerinin yanı sıra yürütme kuvvetini de dâhil etmiştir (Gözler, 2014:96). Çünkü 1961 anayasası yürütmeyi yalnız “görev” olarak tanımlarken, 1982 anayasasının 8. maddesi, “yürütme yetkisi ve görevi” şeklinde tanımlamıştır.

1982 anayasasının ilk metni Gözler’e göre, saf parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir. Çünkü parlamenter sisteme uygun olarak yürütme kuvveti, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu olmak üzere düalist (ikili) bir yapıda oluşturulmuştur. Bakanlar kurulu da “başbakan” ve “bakanlar” olmak üzere yine ikili bir yapıyı arz etmiştir. Yine cumhurbaşkanı, yasama organı karşısında sorumsuz iken, bakanlar kurulunun hem kolektif hem de bireysel sorumlulukları bulunmuştur. Yani TBMM, bakanlar kurulu hakkında güvensizlik oyu vererek hem kolektif olarak bakanlar kurulunu düşürebilmiş, hem de sadece bir bakanı güvensizlik oyuyla görevine son verebilmiştir. Buna karşın cumhurbaşkanının sınırlı da olsa TBMM seçimlerini yenileme yetkisi bulunmuştur. Diğer taraftan, yine parlamenter sisteme uygun olarak, cumhurbaşkanı halk tarafından değil, yasama organı tarafından seçilmiştir. Başbakan ise Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından cumhurbaşkanı tarafından atanmış; diğer bakanların atamaları başbakanın önerisi üzerine yine cumhurbaşkanınca yapılmıştır. Ayrıca aynı kişi, hem yasamada hem de yürütmeye görev alabilmiştir. İfade edilen özelliklerin yanı sıra 1982 anayasası, parlamenter hükümet sistemine uygun olarak, karşı-imza kuralını da getirmiştir (2014:297-299). Tüm bu özelliklere genel olarak bakıldığında Gözler’in ileri sürmüş olduğu görüş doğruluğunu göstermektedir.

Ancak 1982 anayasasının getirdiği hükümet sistemi ile ilgili olarak farklı yaklaşımlar da bulunmaktadır. Çünkü 1982 anayasası, 1961 anayasasıyla kıyaslandığında birtakım farklılıklar getirmiş ve güçlü bir yürütme organını yaratmıştır. Bu bağlamda 1982 anayasasında, yürütme kuvvetinin sorumsuz kanadını teşkil eden cumhurbaşkanı, parlamenter sistemin öngördüğü temsili yetkilerinin ötesinde ve neredeyse tüm sistemi kontrol altında tutabileceği çok geniş yetkilerle donatılmıştır. Bununla birlikte ilgili anayasada cumhurbaşkanının hangi işlemlerinin tek başına yapabileceğinin sayılmaması, parlamenter sistemlerde normalde karşı-imza ile

kullanılması gereken bazı yürütme yetkilerinin tek başına kullanması sonucunu doğurmuştur. Bu şekilde temel amacı yürütmeyi güçlendirmek olan 1982 anayasasının yürütme içindeki cumhurbaşkanını güçlendirmiş olması, onu siyasal sistemin merkezine yerleşmesine neden olmuştur. Bu da bazı çevreler tarafından, parlamenter sistemden bir sapma olarak değerlendirilmesine yol açmıştır (Atar, 2007:150).

Uluşahin'e göre 1982 anayasası, 1961 anayasasının kurduğu saf parlamenter sistemden uzaklaşarak, “aksak” ya da “bozulmuş” bir parlamenter sistem kurmuştur. Uluşahin, bu görüşünü:

“Literatürde saf parlamenter sistemin iki başlı bir yürütme öngörmüş olduğuna yer verilse de, gerçekte saf parlamenter yapıda tarafsız, arabulucu rol üstlenen devlet başkanı yürütme içerisinde yetkisiz ve sembolik bir unsur teşkil ettiği için sistemi teknik olarak iki başlı kılmaz. Saf parlamenter yapıda yürütme organı iki başlı değil, iki kanatlıdır. İki kanatlı bir yapı ise, tıpkı iki kanatlı bir yaratığın sahip olduğu “uçmak” adı verilen özel bir denge konumunda gerçekleşen ayrıksı bir yeteneğe sahiptir. Bu yeteneği o yaratığa has kılan özellik ise, doğasında sahip olduğu iki kanatla gerçekleşir. Bu anlamda, iki kanatlı olarak nitelendirdiğimiz parlamenter yapı fazlasıyla kendiliğinden ve doğal bir görünüm teşkil eder. Zira kanatlar dengeyi bozan değil, sağlayan araçlardır. İki başlılık ise, normalden bir sapmayı, bir bozukluğu ifade eder. İki başlı bir yaratık, tıpkı mitolojideki iki başlı ejderha gibi açık bir olağan dışılık taşır. Bu olağan dışılık ise, özellikle belirli yetki kombinezonları ile birleştiğinde çatışmayı davet eden sıra dışı bir düzenek olarak karşımıza çıkmaktadır” (2011:32) şeklinde açıklamaktadır.

Bu bakımdan Uluşahin, 1982 anayasasının, yürütmenin içindeki sorumsuz cumhurbaşkanını güçlendirerek saf parlamenter sistemde olması gereken “iki kanatlı” yürütme yerine “iki başlı” bir yürütme kurduğunu ileri sürmüştür. İki başlı bir yürütmenin kurulmasıyla da saf parlamenter hükümet sistemi yerine “aksak” ya da “bozulmuş” bir parlamentarizm ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte, vatana ihanet dışında, siyasi ve cezai sorumluluğu olmayan cumhurbaşkanına, anayasanın 104. maddesinde sayılan çok geniş görev ve yetkilerin verilmesi ve bu yetkilerin hangilerinin tek başına, hangilerinin ise karşı-imza ile kullanılacağını belirsiz olması, bunun üzerine cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlere karşı yargı yolunun kapalılığı, saf parlamenter sistemdeki iki kanatlı yürütme organıyla hiç örtüşmediğini ifade etmektedir. Ayrıca Uluşahin, parlamenter sisteminin içindeki cumhurbaşkanlığı makamının aktif siyaset içinde rol oynayan ve frenleyen ya da dengeleyen bir makam olmadığını, cumhurbaşkanlığı makamının anayasal

monarşilerde zaman içinde gücünü kaybeden monarkın yerine gelen bir kurum olduğunu, dolayısı ile parlamenter sistemde bu kurumun etkisiz ve sembolik olması gerektiğini ileri sürerek, “parlamenter sistemlerde devlet başkanlığının, varoluş sebebinin organlar arasında denge ve uyumun sağlanmasında değil, aksine bu denge ve uyumun bozulmamasında aranması gerektiğini” belirtmiş ve 1982 anayasasında bu sayılan özelliklerin bulunmadığını dile getirmiştir (2011:32-33). Be çerçevede Uluşahin, 1982 anayasası ile oluşturulan hükümet sistemini “aksak” veya “bozulmuş” parlamentarizm olarak nitelendirmiştir.

Özbudun ise, 1982 anayasasının kurmuş olduğu sistemi daha farklı bir şekilde yorumlamaktadır. Yazar, genel olarak 1982 anayasasında, hükümetin parlamento karşısındaki (kolektif-bireysel) sorumluluğunun bulunması, göreve başlarken güvenoyu alması, cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğunu benimsemesi ve bunun gereği olarak karşı-imza kuralını getirmesi ile ilgili anayasada parlamenter hükümet sisteminin temel özelliklerinin bulunduğu işaret etmektedir. Bunun yanında 1982 anayasasının cumhurbaşkanına çok geniş yetkilerin tanımasına bağlı olarak, ortaya çıkan sistemi, parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasında bir “karma” ya da “melez” bir sistem olarak nitelendirilmesinin abartılı olduğunu ifade etmektedir. Bu çerçevede, 1982 anayasası ile cumhurbaşkanına, klasik parlamenter sistemlerdeki devlet başkanına biçilen rolü aşan yetkilerin verilmesi ile de parlamenter sistemi anayasanın ilk halinde hala geçerliliğini koruduğunu, fakat bu sistemi “zayıflatılmış parlamentarizm” şeklinde adlandırılabileceğini ileri sürmektedir (2008:349-352).

Fendoğlu ise bazı hukukçuların, 1982 anayasasının cumhurbaşkanına tanımış olduğu geniş yetkileri göz önüne alarak ve ayrıca, bu anayasanın 1958 Fransa anayasası ile büyük benzerlik göstermesi sebebiyle, kurduğu sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak ileri sürdüklerini belirtmektedir. Aslında Fendoğlu’na göre de 1982 anayasası ile Türkiye hukuken yarı-başkanlık sistemine doğru bir eğilim içine girmiştir. Çünkü ona göre, 1982 anayasası ile cumhurbaşkanına verilen yetkiler, Fransa cumhurbaşkanına verilen yetkilerden daha fazla olmuştur. Yazar bu görüşünü 1982 anayasası ile ilgili olarak, “*sanki anayasa maddeleri başkanlık için hazırlanmış ama son anda vazgeçilmiş de yarı-başkanlık sistemine dönüşmüştür*” şeklinde bir yorumlama ile de doğrulamaktadır. Fakat Fendoğlu her ne kadar 1982 anayasası ile kurulan hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi eğiliminde olduğunu ileri sürse

de, bakanlar kurulunun hükümetin genel siyasetinden sorumlu tutulması, meclisten güvenoyu alma zorunluluğunun olması ve meclis önünde kolektif ve bireysel sorumluluklarının bulunması, kurulan sistemin parlamenter nitelik taşıdığını da yukarıdaki açıklamaları ile beraber dile getirmektedir (2012:45).

Yazıcı ise, 1982 anayasası ile Türkiye’de yarı-başkanlık sisteminin yaratılmadığını ileri sürmektedir. Çünkü ona göre, devlet başkanının geniş yetkilerle donatılmış olması, tek başına bir sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırılması için yeterli bir unsur değildir (2011:99). Bununla birlikte 1982 anayasasının ilk halinde cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmemektedir. Oysa bir sistemin yarı-başkanlık olarak kabul edilmesi için, en önemli unsurlardan biri cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesidir (Yazıcı, 2011:128). Yine ilgili anayasa ile cumhurbaşkanına bakanlar kuruluna başkanlık etmesinin tanınması, yarı-başkanlık sistemi ile yönetilen Fransa’da bir kuralken, Türkiye’de bu bir istisnai yetkidir. Yani cumhurbaşkanı anayasanın 104. maddesi gereğince sadece, “gerekli gördüğü hallerde” ve 121. ve 122. maddeleri gereğince de “olağanüstü dönemlerde” başkanlık etmektedir. Öte yandan ise, Fransa yarı-başkanlık sisteminde olağanüstü hallerde tedbirleri alma kararı tek başına cumhurbaşkanına tanınmışken, 1982 anayasasında bu yetki cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan bakanlar kuruluna tanınmıştır. Ayrıca yarı-başkanlık sisteminden farklı olarak 1982 anayasasının cumhurbaşkanına meclisi sınırlı bir biçimde fesih yetkisini tanımış olması, Yazıcı’ya göre ilgili anayasanın yarı-başkanlık sisteminden ayıran en önemli farklılıklardan bir diğeridir. Çünkü yazara göre, yarı-başkanlık sistemlerinde bu yetki sistemin doğası gereği sınırsızdır (2011:140-141). Bu bağlamda Yazıcı, yukarıda sayılan nedenleri göz önünde bulundurarak, 1982 anayasası ile yarı-başkanlık sisteminin benimsenmediğini, ilgili anayasanın ilk halinin, parlamenter sistemin birçok özelliğini taşıdığını ve bu çerçevede de tartışılmalı olsa parlamenter hükümet sistemini benimsediğini ileri sürmektedir (2011:124).

Uslu ise, 1982 anayasasının ilk halinin benimsediği hükümet sistemini “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” olduğunu ifade etmektedir. Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm, yazara göre, “parlamenter sisteme işlerlik kazandırmak, gereksiz tıkanma ve bunalımları önlemek amacıyla getirilen çeşitli kurum ve kuralları” ifade etmektedir. 1982 anayasası bu açıdan ilk olarak, cumhurbaşkanına anayasada

belirtilen durumlarda (sınırlı da olsa) TBMM seçimlerini yenileme yetkisi vermektedir (Md. 116). Oysa parlamenter sistemin saf halinde devlet başkanının böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. İkinci olarak ise, cumhurbaşkanlığı seçiminde ortaya çıkabilecek bir kriz de (anayasada belirtilen şekilde seçilememesi durumunda) TBMM seçimlerinin derhal yenilenmesi için bir neden olarak sayılmaktadır (Md. 102). Üçüncü olarak da, 1982 anayasasında 1961 anayasasından farklı olarak, TBMM başkanı seçimlerinde aranan salt çoğunluk şartından vazgeçilmiş ve daha kolay seçilmesini sağlayacak düzenlemeler yer almıştır (Md. 94). Bu sayılanlarla birlikte, 1961 anayasası döneminde sorun teşkil eden ve uzun süre sonuçlandırılmayan TBMM'nin Anayasa Mahkemesi'ne üye belirleme yetkisine 1982 anayasasının ilk haliyle son verilmektedir. Yine 1961 anayasası döneminde zaman zaman sorun teşkil eden TBMM toplantı yeter sayısı düşürülmüştür. Öte yandan, 1982 anayasası ile siyasi partilerin meclis grubu kurmalarını güçleştirici düzenlemeler ile siyasi partilerin meclis çalışmalarını engelleyici tavır içinde olmalarının önüne geçilmek istenmiştir. Ayrıca 1961 anayasası döneminde iki meclisli yapı terk edilerek, tek meclisli bir yapıya geçilmiştir. İşte, yukarıda ifade edilen açıklamalara bağlı olarak, siyasal sistem ile devlet yönetiminde istikrarı sağlamaya yönelik bu tür kurum ve kuralların getirilmesi Uslu'ya göre rasyonelleştirilmiş parlamentarizmi ifade etmektedir (2019:261-264). Bu çerçevede de yazar, 1982 anayasasının yukarıda verilen özelliklerine bağlı olarak, “rasyonelleştirilmiş parlamentarizm” sistemini kabul ettiğini ileri sürmektedir.

1982 anayasasının kurmuş olduğu hükümet sistemi ile ilgili olarak yukarıda bazı yazarların ileri sürmüş oldukları görüşlerin hepsinin doğruluk payı vardır. Biz ise, 1982 anayasasının ilk halinin getirmiş olduğu hükümet sistemini bazı istisnalar hariç tutulduğunda saf bir parlamenter hükümet sistemini kurduğunu söyleyebiliriz. Çünkü anayasanın ilgili maddeleri, saf bir parlamenter sisteminin hemen hemen bütün özelliklerini taşımaktadır. Bununla birlikte 1982 anayasası ile cumhurbaşkanına çok geniş yetkilerin verilmesi ve karşı-imza kuralını net bir şekilde açıklığa kavuşturmaması, onu parlamenter sistem olmaktan çıkarmamaktadır. Çünkü bu yetkilerin önemli bir bölümü Özbudun'un belirttiği gibi, cumhurbaşkanına yürütmenin başı sıfatıyla değil, devletin başı sıfatıyla verilmektedir. Ayrıca kurdukları hükümet sisteminin hiç kuşku olmaksızın parlamenter sistem olan bazı modern Batı anayasalarında da cumhurbaşkanlarının tek başına yapabileceği

birtakım görev ve yetkileri bulunmaktadır (2008:351). Dolayısı ile 1982 anayasasının cumhurbaşkanına geniş yetkiler tanınması onu parlamenter sistem olmaktan çıkarmamakta sadece parlamenter sistem olduğu görüşünü zayıflatmaktadır.

3.2.3. 2007’de Yaşanan “367 Krizi” ve Anayasa Değişikliğine Giden Süreç

Türk siyasi tarihinde hükümet sistemleri ile ilgili olarak önemli dönüm noktalarından biri 2007 yılında yapılan cumhurbaşkanlığı seçimlerinde yaşanan “367 krizi” ve yapılan anayasa değişikliği kabul edilmektedir. Onuncu cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in görev süresinin 16 Mayıs 2007 tarihinde dolması ve yeni cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapılacak olması, Nisan 2007’de yeni bir krizin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Şöyle ki, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin toplantı ve karar yeter sayısını düzenleyen anayasanın 96. maddesinde, “Anayasada başkaca bir hüküm yoksa Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz” denilmiş ve cumhurbaşkanının seçimini düzenleyen 102. maddesinde de, “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir... En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tam sayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur...” şeklinde bir düzenlemeye yer verilerek, cumhurbaşkanının seçimiyle ilgili toplantı yeter sayısı belirtilmemiştir. Anayasada cumhurbaşkanlığı seçimleri ile ilgili toplantı yeter sayısının belirtilmemiş olması ilerleyen süreçte “367 krizi” diye adlandırdığımız bir krizin meydana gelmesine neden olmuştur.

Bu bağlamda, bazı çevreler anayasanın 102. maddesinin, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ilk iki turunda üçte ikilik çoğunluk aradığından, bu sayının aynı zamanda toplantı yeter sayısı olarak kabul edilmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Bu görüşü ileri sürenler, 102. maddenin, anayasanın 96. maddesinde düzenlenen TBMM toplantı yeter sayısının bir istisnasını teşkil ettiğini, cumhurbaşkanlığı seçimlerinde üçte ikilik çoğunluğun istenmesinin ise, anayasanın, meclisin uzlaşmayla cumhurbaşkanı seçmesi isteğini yansıttığını gerekçe olarak göstermişlerdir. Bu sebeple, TBMM’nin üçte ikilik çoğunluğunu oluşturan 367 toplantı sayısına ulaşmadığı halde cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapılamayacağı belirtilmiştir

(Alkan, 2013:315). Ortaya atılan bu görüşten hareketle muhalefet partileri, ileri sürülen iddiaları ciddiye almış ve argüman olarak iktidar partisine karşı sıkça kullanmıştır. Ancak iktidar partisi, ileri sürülen bu görüş ve argümanları pek dikkate almayarak yapılacak olan cumhurbaşkanlığı seçimleri için hazırlıklarına devam etmiştir.

24 Nisan 2007’de Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) cumhurbaşkanlığı için kendi adayının Abdullah Gül olduğunu açıklamıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde de cumhurbaşkanlığı seçimlerinin ilk turu 27 Nisan 2007 tarihinde başlamıştır. Ancak bu oylamaya Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Anavatan Partisi ve Doğru Yol Partisi katılmamıştır. İlk tur oylamaya toplam 361 milletvekili katılmış ve Abdullah Gül 357 oy almıştır. Bunun üzerine CHP, anayasada belirtilen diğer turları beklemezsiniz, *“ilk turda 367 olan toplantı yeter sayısına ulaşılmadığı”* gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’ne bu turun iptali için başvuruda bulunmuştur. Bu arada, aynı gece Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından da bir bildiri yayımlanmıştır. Türk Silahlı Kuvvetleri yayımlamış oldukları bildiride, *“...Son günlerde, Cumhurbaşkanlığı seçimi sürecinde öne çıkan sorun, laikliğin tartışılması konusuna odaklanmış durumdadır. Bu durum, Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından endişe ile izlenmektedir. Unutulmamalıdır ki, Türk Silahlı Kuvvetleri bu tartışmalarda taraftır ve laikliğin kesin savunucusudur. Ayrıca, Türk Silahlı Kuvvetleri yapılmakta olan tartışmaların ve olumsuz yöndeki yorumların kesin olarak karşısındadır, gerektiğinde tavrını ve davranışlarını açık ve net bir şekilde ortaya koyacaktır. Bundan kimsenin şüphesinin olmaması gerekir”* şeklinde bir açıklama yaparak, laiklik karşıtı çevrelere bir gözdağı vermiş ve gerektiğinde de tavrını açık bir şekilde ortaya koyacaklarını belirtmiştir. Alkan’a göre, Türk Silahlı Kuvvetleri’nin bu açıklamaları, hükümete yönelik açık bir uyarı mahiyeti taşımış ve gündemdeki tartışmalarla ilgili olarak tarafların nasıl hareket etmeleri gerektiği dikte edilmiştir. Ayrıca bildiri, dolaylı yoldan, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde yapılan ilk tur cumhurbaşkanlığı seçimlerini boykot eden muhalefet partilerini destekler nitelik taşımıştır (2013:316). Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından yayınlanan bildiriye karşı hükümetten de gecikmeden aynı sertlikte cevap gelmiştir. Hükümet tarafından verilen karşılıktaki, *“...Bu açıklama hükümete karşı bir tutum olarak algılanmıştır. Kuşkusuz demokratik bir düzende bunun düşünülmesi bile yadırgatıcıdır. Öncelikle söylemek isteriz ki Başbakan’a bağlı bir kurum olan Genelkurmay Başkanlığı’nın herhangi bir konuda*

hükümete karşı bir ifade kullanması demokratik bir hukuk devletinde düşünülemez. ... Güven ve istikrarı zedeleyenler ülkemizin ve milletimizin ali menfaatleri bakımından doğuracağı olumsuz sonuçların sorumluluğunu da yükleneciklerini bilmelidirler” şeklinde ifadeler kullanılmıştır. Ardından başbakan ile genelkurmay başkanının bir telefon görüşmesi gerçekleşmiş ve basın, yapılan görüşmeyle ortamın yumuşadığını yazmıştır. Bununla birlikte Türk Silahlı Kuvvetleri’nin bildirisinin hedefindeki isimlerden olan Abdullah Gül’ün “adaylıktan geri çekilmesinin söz konusu olmadığını” açıklaması suretiyle geri adım atmaması (Temiztürk, 2009:15) iktidarın tavrını ortaya koymuştur.

Devam eden süreçte, Anayasa Mahkemesi, Cumhuriyet Halk Partisi’nin başvurusu üzerine 1 Mayıs 2007 tarihinde oy çokluğu ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinde “toplantı yeter sayısının karar sayısı ile aynı olması gerektiği” yolundaki kararını açıklayarak yapılan ilk tur cumhurbaşkanlığı seçimlerini iptal etmiştir (Alkan, 2013:316). Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bu kararlar mevcut şartlar altında cumhurbaşkanının seçilmesini imkânsız hale getirmiştir. Bununla birlikte, birçok siyasi çevre tarafından da sert bir şekilde eleştiriler almıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde yapılan ilk tur oylamanın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine, 6 Mayıs 2007 tarihinde tekrar birinci tur cumhurbaşkanlığı seçimleri yapılmıştır. Ancak 27 Nisan 2007’de olduğu gibi TBMM’nin 367 sayısına ulaşamamış olması, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin yapılmasına engel teşkil etmiştir. Bu da meclisin tamamen kilitlenmesine neden olmuştur.

Bunun üzerine, tartışmalar sürerken, ortaya çıkan kilitlenmeyi çözmek için TBMM, 3 Mayıs 2007 tarih ve 891 sayılı kararı ile erken genel seçimlerin 22 Temmuz 2007 tarihinde yapılmasını kararlaştırmıştır. Ayrıca iktidar partisi tarafından yaşanan krizin tekrarlanmaması için 10 Mayıs 2007 tarih ve 5660 sayılı anayasa değişikliği kanunu hazırlanmış ve meclisten geçirilerek onaylanması için cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı ilgili kanunu, kendisine tanınan yetkiye dayanarak 15 gün sonra, “bir kez daha görüşülmek üzere” meclise geri göndermiştir. Geri gönderilen kanun TBMM’de ikinci kez görüşülmüş ve bu kez, 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı kanun adıyla aynen kabul edilerek, tekrar cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı gelen kanun üzerinde ya “aynen onaylamak” ya da “halkoylamasına sunmak” şeklinde iki seçeneği bulunmuştur. Cumhurbaşkanı

Ahmet Necdet Sezer gelen kanunu yine 15 gün bekleterek ve sürenin bitimine saatler kala halkoylamasına sunulmasını kararlaştırmıştır (Uluşahin, 2007:26-27). İktidar partisi her ne kadar bu anayasa değişikliği kanununu erken seçimlerle birlikte halkoylamasına sunulması için hızlı hareket etse de cumhurbaşkanının kendisine tanınan ve yukarıda sayılan bütün geciktirici veto yetkilerini kullanması üzerine, erken seçimle birlikte anayasa değişikliği kanunu halkoylamasına sunulamamıştır. Netice itibarı ile anayasa değişikliği kanununun 21 Ekim 2007 tarihinde halkoylamasına sunulması kararlaştırılmış, TBMM tarafından alınan karar gereğince de erken seçimler 22 Temmuz 2007 tarihinde yapılmıştır (Özdemir, 2020:390).

22 Temmuz 2007’de yapılan erken genel seçimlerde Adalet ve Kalkınma Partisi, tek başına iktidar olmuş, % 10 barajını aşan Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) de meclise girmeye hak kazanmıştır. 2002 seçimlerinde AKP ve CHP’nin oluşturduğu güçlü iki partili yapı, MHP’nin de meclise girmesiyle, bu üç büyük partinin ülke yönetiminde söz sahibi olmasının yolunu açmıştır (Acar ve Çelebi, 2012:23). Yapılan seçimlerde AKP oyların % 46,6’sını alarak 341 milletvekili, CHP oyların % 20,9’unu alarak 112 milletvekili ve MHP de oyların % 14,3’ünü alarak 71 milletvekili çıkarmıştır. Geriye kalan 26 sandalyeyi ise bağımsızlar teşkil etmiştir (Köse, 2016:7-8). Seçimlerin ardından yeni oluşan 23. Dönem TBMM’nin önemli icraatlarından ilki cumhurbaşkanını seçmek olmuştur. MHP, CHP’nin aksine cumhurbaşkanlığı seçimlerinde mecliste yerini almış ve Anayasa Mahkemesi’nin vermiş olduğu 367 şartı da böylece sağlamıştır. TBMM’nin 367 şartını sağlamasıyla cumhurbaşkanı seçimleri başlamış ve 28 Ağustos 2007’de cumhurbaşkanı seçimlerinin 3. tur oylamasında AKP’nin adayı Abdullah Gül, Türkiye Cumhuriyeti’nin 11. cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir.

Cumhurbaşkanının seçimlerinin yapılmasının ardında ülkede 21 Ekim 2007 tarihinde yapılacak olan halkoylaması tartışmaları başlamıştır. Halkoylamasına giden süreçte, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, TBMM’nin alacağı tüm kararlarda toplantı yeter sayısının, üye tamsayısının üçte biri olması, yine meclisin görev süresinin 5 yıldan 4 yıla indirilmesi ve diğer değişiklikler yapılan tartışmaların ana hatlarını oluşturmuştur. Nihayet 21 Ekim 2007’de ülkede halkoylaması yapılmıştır. Anayasa değişikliğini içeren 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı kanun, geçerli oyların % 68,95’ini “evet” yönünde oyunu alarak halk tarafından kabul edilmiştir.

3.2.4. 2007 Anayasa Değişikliği ve Benimsenen Hükümet Sisteminin Niteliği

Anayasa değişikliğini içeren 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı kanunun referandum sonucu halk tarafından kabul edilmesiyle, 1982 anayasasının 77., 79., 96., 101. ve 102. maddeleri değiştirilmiş, anayasaya geçici 18. ve 19. maddeler ilave edilmiştir. Anayasaya geçici olarak ilave edilen, 18. madde ile 11. cumhurbaşkanının seçimlerinde, anayasanın 67. maddesinin son fıkrasında yer alan, “Seçim kanunlarında yapılan son değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz” hükmünün getirdiği engel kaldırılmış ve geçici 19. maddeyle de, 11. cumhurbaşkanının seçimlerinin halk tarafından nasıl gerçekleştirileceği ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Çünkü ilgili anayasa değişikliği kanununun TBMM’de görüşüldüğü dönemde, 11. cumhurbaşkanı seçilemediği için 10. cumhurbaşkanı görevini sürdürmekteydi. Dolayısı ile 11. cumhurbaşkanının seçilmesine ilişkin takvimin nasıl olacağı, halk tarafından nasıl seçileceği, seçimlerde hangi kanun hükümlerine göre hareket edileceği gibi hususların belirsizliği, ilgili geçici maddenin eklenmesine neden olmuş ve bu şekilde belirsizlikler giderilmeye çalışılmıştır (Yavuz, 2008:1175-1180). Ancak anayasa değişikliği kanunu, halkoylamasına sunulmadan önce, erken genel seçimler neticesinde TBMM’nin cumhurbaşkanının seçilmesi için toplantı yeter sayısını sağlayabilmiş olması ve 28 Ağustos 2007’de de cumhurbaşkanını seçebilmesi, ilgili geçici maddelerin anlamını yitirmesine yol açmıştır. Bu bağlamda anayasaya geçici olarak eklenmesi kararlaştırılan 18. ve 19. maddeler, 17 Ekim 2007 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 16 Ekim 2007 tarih ve 5697 sayılı kanunla halkoylamasına sunulacak olan anayasa değişikliği paketinden çıkarılmıştır.

21 Ekim 2007’de halkoylamasına sunulan ve kabul edilen 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı anayasa değişikliği kanununun diğer hususlarına değinecek olursak, kanunun 1. maddesi, anayasanın 77. maddesinin birinci fıkrasında geçen “beş” ibaresini “dört” şeklinde değiştirmiş ve bu şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimlerinin beş yılda bir yerine, dört yılda bir yapılması karara bağlanmıştır. Kanunun 2. maddesi ise, anayasasının 79. maddesine ilişkin düzenlemeleri içermiş ve “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 79 uncu maddesinin ikinci fıkrasında geçen “seçim tutanaklarını” ibresinden sonra gelmek üzere “ve Cumhurbaşkanlığı seçimi tutanaklarını” ibaresi; son fıkrasında geçen “halkoyuna sunulması” ibresinden sonra

gelmek üzere, “Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi” ibaresi eklenmiştir” şeklinde düzenlenmiştir. Böylelikle anayasanın Yüksek Seçim Kurulu’nun görev alanı kapsamını düzenleyen 79. maddesi, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine ilişkin görev ve yetkileri de vermiştir. Bu maddede yapılan değişiklik, aynı zamanda aşağıda değineceğimiz anayasanın 101. ve 102. maddeleri ile uyumlu hale getirilmesi amacıyla, bir zorunluluktan da kaynaklanmıştır (Yavuz, 2008:1176). Bu değişikliklerle birlikte, yukarıda ifade ettiğimiz cumhurbaşkanlığı seçimi sürecinde TBMM’nin toplantı ve karar yeter sayısına ilişkin tartışmaların son bulması için, anayasanın 96. maddesinin ilk fıkrası, ilgili anayasa değişikliği kanununun 3. maddesi ile “Türkiye Büyük Millet Meclisi yapacağı seçimler dâhil bütün işlerinde üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz” şeklinde değiştirilmiş ve uzun tartışmalara sebep olan TBMM’nin toplantı yeter sayısı kesin çözüme kavuşturulmuştur. Yani meclisin seçim dâhil tüm işlerinde, üye tamsayısının en az üçte biri (184) ile toplanacağı hükme bağlanmış ve böylece tereddütler giderilmiştir.

Konumuzla doğrudan ilişkisi olan ve bu değişikliklerle Türkiye’nin hükümet sisteminin parlamenter sistemden farklı bir sisteme geçip geçmediği tartışmalarını yaratan, anayasanın 101. ve 102. maddeleri de köklü değişikliklere uğramıştır. Bu çerçevede, 5678 sayılı kanunun 4. maddesi ile anayasanın 101. maddesi, “Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer” şeklinde değiştirilmiş ve bu değişikliklerle, cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçileceği, yedi yıllık bir süre görev yapacağı, cumhurbaşkanlığına TBMM üyeleri dışından aday gösterilmesinin meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle

mümkün olabileceği, bir kimsenin iki defa cumhurbaşkanı seçilemeyeceği gibi anayasanın ilgili maddesinin daha önceki halinde düzenlenen hükümler kaldırılmıştır. Yeni düzenlemeye göre de, cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği, görev süresinin beş yıl olacağı, bir kimsenin en fazla iki defa seçilebileceği, cumhurbaşkanlığına TBMM üyeleri içinden veya dışından aday gösterilmesinin yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkün olabileceği, ayrıca son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partilerin ortak aday gösterebileceği şeklinde yeni hükümler getirilmiştir (Odyakmaz ve Kaymak, 2020:258).

Aynı kanunun 5. maddesi ile de anayasanın 102. maddesi değiştirilmiş ve ilgili madde, “Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın katılması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Cumhurbaşkanı göreve başlayınca kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder. Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir” şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Bu değişiklikler ile birlikte, ilgili maddenin daha önceki halinde düzenlenmiş olan, cumhurbaşkanının TBMM tarafından hangi çoğunlukla seçileceği ve seçilme usulünün tüm hükümleri, cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra cumhurbaşkanlığı seçimine başlanacağı, seçiminin, seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılacağı ve cumhurbaşkanının seçilemediği durumda TBMM seçimlerinin yenileneceği gibi hükümler yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni getirilen hükümler ile de, cumhurbaşkanlığı seçim sürelerinin altmış gün olacağı, genel oyla yapılacağı ve salt çoğunluğu alan adayın seçilmiş olacağı, ilk

oylamada salt çoğunluğun sağlanamaması halinde ikinci oylamaya sadece en çok oyu alan iki adayın katılacağı, sonraki tura iki adayın katılamaması durumunda ise, tek adayla halkoylamasına gidileceği ve oyların çoğunluğunu alması halinde seçilmiş olacağı (Odyakmaz ve Kaymak, 2020:259), cumhurbaşkanının seçimine ilişkin usul ve esasların da kanunla düzenleneceği kabul edilmiştir.

Yapılan bu değişikliklerle cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin benimsenmesi, Türkiye'nin hükümet sisteminin de değiştiği yönünde tartışmaları beraberinde getirmiştir. Cumhurbaşkanının seçilme usulünde yapılan değişiklik, şüphesiz sistemin genelini etkileyecek nitelikte bir yenilik olmuştur (Efe ve diğerleri, 2015:169). Dolayısı ile birçok çevre tarafından ülkenin hükümet sisteminin ne olduğu konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüş ve farklı yorumlar getirilerek sistem üzerinde tartışmalar yaşanmıştır.

Bu çerçevede Gören'e göre, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi onun demokratik meşruluğunu güçlendirmiştir ancak bu güçlendirilmeye karşın ülkenin hükümet sistemi, parlamenter bir sistem özelliğini yitirip, bir başkanlık ya da yarı-başkanlık sistemine dönüşmemiştir. Çünkü cumhurbaşkanı her ne kadar halk tarafından seçilse de sistemin temel ögesi haline gelmemiştir. Yapılan değişikliklerle cumhurbaşkanına klasik parlamenter sistemdeki devlet başkanının rolünün üstünde bir statü kazandırılmış ise de, parlamenter sistemin en temel unsuru olan hükümetin parlamento karşısındaki siyasal sorumluluğu aynen devam etmektedir. Yine yürütme organı düalist (ikici) yapıda olmakla birlikte, bakanlar kurulunun hem kolektif sorumluluğu hem de her bakanın bireysel sorumlulukları mevcudiyetini korumaktadır. Bakanlar kurulunun, göreve başlarken ve görevi sırasındaki güvenoyuna ilişkin kuralları yine aynı şekilde devam etmektedir. Bununla birlikte, yapılan değişikliklerle cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu değişmemekte ve karşı-imza kuralı varlığını sürdürmektedir. Parlamenter sistemin temel unsurlarından olan "fesih" mekanizması yine kaldırılmış değildir. Bunların hepsi göz önünde bulundurulduğunda Gören, değişikliklerle birlikte, ülkenin hükümet sisteminin parlamenter sistem olmaktan çıkmadığını belirtmekte, ancak klasik bir parlamenter sistem olarak da değerlendirilemeyeceğini ileri sürmektedir (2011:164-166).

Alkan ise, 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği sonrasında Türkiye'nin hükümet sisteminin kurumsal anlamda yarı-başkanlık sistemine dönüştüğünü belirtmektedir.

Çünkü 1982 anayasası, yürütme kuvveti içinde güçlü yetkilerle donatılmış bir cumhurbaşkanlığı makamı oluşturmuş ve yapılan bu değişikliklerle cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin benimsenmesi, parlamenter sistemin özelliklerinin kaybolmasına neden olmuştur. Dolayısıyla cumhurbaşkanına anayasanın verdiği yetkiler ve değişiklik sonrasında getirilen yenilikler göz önünde bulundurulduğunda Türkiye, hükümet sistemi olarak yarı-başkanlık sistemine geçiş yapmıştır (2013:321).

Özbudun'a göre ise yapılan anayasa değişikliği sonrasında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabul edilmesi, özellikle anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı olduğu geniş yetkiler birlikte düşünüldüğünde, getirilen hükümet sistemi yarı-başkanlık hükümet sistemine yakınlaşmıştır. Ancak bu değişiklikler cumhurbaşkanını yine de Fransa yarı-başkanlık sisteminde olduğu gibi, sistemin temel unsuru haline getirmemiştir (2008:348). Dolayısıyla tam anlamıyla yarı-başkanlık sistemine geçilmemiştir.

Erat'a göre de, 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği ile ülkenin hükümet sisteminin niteliği değişmiş ancak yarı-başkanlık sistemine de dönüşmemiştir. Yazara göre, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi mevcut hükümet sistemini klasik bir parlamenter sistem olarak tanımlanmasına izin vermemektedir, bunu yanında cumhurbaşkanının yetkileri itibarı ile de düşünüldüğünde yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırmanın mümkün olmadığını belirtmektedir (2015:346). Bu bağlamda yazar, anayasa değişikliğinden sonra cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine bağlı olarak ülkenin hükümet sisteminin parlamenter sistemden çıkmadığını, bu sistemin ağırlığını yine de koruduğunu ileri sürmektedir. Yazara göre, getirilen sistemde cumhurbaşkanının yetkileri parlamenter sisteme göre fazla, fakat yarı-başkanlık sistemine göre de azdır. Ayrıca belirtmek gerekir ki cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi, sistem içerisinde onu daha görünür bir hale getirmiştir. Bu sebeplerle de Erat, yapılan değişikliklerle getirilen yeni hükümet sistemini, hem parlamento hem de başkan vurgusunun bir arada olduğu başkanlı parlamentarizm şeklinde tanımlamaktadır (Erat, 2015:350).

Görüldüğü gibi, 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğinden sonra ülkenin hükümet sisteminin ne olduğu konusunda çok çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Kimi yazarlar ülkenin hükümet sisteminin kısmi değişikliklere uğrayarak da olsa parlamenter

sistemin devam ettiğini ileri sürerken, kimileri de yarı-başkanlık sistemine yaklaştığını ve hatta bu sistemi benimsediğini ileri sürmüşlerdir. Bununla birlikte yukarıda ifade edilenlerin yanı sıra, bazı yazarlar başkanlı parlamenter sistem vurgusunu da yapmışlardır. Anayasa değişikliği sonrasında getirilen hükümet sistemi konusunda görüş birliği olmasa da, herkesin hemen hemen aynı fikirde olduğu görüş, yapılan değişiklik sonrasında artık ülkenin hükümet sisteminin saf bir parlamenter sistem olmadığıdır. Çünkü anayasada yapılan değişikliklerle, cumhurbaşkanı her ne kadar sistemin temel unsuru haline gelmese de parlamenter sistemde olması gereken devlet başkanı rolünün üstünde bir role ve statüye kavuşmuştur. Bununla birlikte, onun halk tarafından seçilmesi, meşruluk kaynağı bakımından hem parlamento karşısında hem de hükümet karşısında önemli bir konuma yükseltmiştir. Oysa saf bir parlamenter hükümet sistemlerinde devlet başkanları daha pasif bir konumdadır. Dolayısıyla genel çerçeve ile yapılan değişikliklere bakıldığında ülkenin hükümet sistemi, parlamenter sistemin özelliklerinin pek çoğunu barındırsa da saf bir parlamenter sistem olmaktan çıkmıştır.

3.2.5. 2017 Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş

2014 yılında cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ün görev süresinin dolmasının ardından 2007 yılında yapılan anayasa değişiklikleri uygulamaya konulmuştur. Türkiye'de ilk defa halk tarafından Recep Tayyip Erdoğan cumhurbaşkanı seçilmiştir. Recep Tayyip Erdoğan'ın halk tarafından seçilmeye başlaması, anayasanın ona tanıdığı geniş yetkiler, uzun yıllar boyunca başbakanlık ve parti liderliği görevlerini yürütmüş olması gibi hususlar birlikte düşünüldüğünde, cumhurbaşkanı karşısında yeni gelen başbakan daha pasif bir pozisyon almaya başlamıştır. Bunun yanında parlamenter sistemlerde öngörülen tek meşruiyetin çift meşruiyete dönüşmesi, yürütme organı arasında bir çatışmacı ortamı³ meydana getirmiştir.

Aslında 2007 yılında yapılan değişikliklerin böyle bir ortamın meydana getirebileceği ve Fransa yarı-başkanlık sisteminde “kohabitasyon” şeklinde adlandırılan ve yürütme içindeki cumhurbaşkanı ile başbakanın farklı siyasi gelenek ve partiden geldikleri durumlarda yaşanması muhtemel pek çok krizin meydana gelebileceği daha önce pek çok yazar tarafından dile getirilmiştir. Ancak meydana

³ Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan ile Başbakan Ahmet Davutoğlu arasında yaşanan krizler için bkz.: <https://www.sozcu.com.tr/2016/gundem/erdogan-davutoglu-krizinin-gecmisi-1216852/>

gelen kriz, ileri sürülen görüş ve literatürdeki ihtimallerden farklı bir şekilde yaşanmıştır. Çünkü ileri sürülen görüşlerde, öngörülen krizin şekli, parlamentoyu oluşturan çoğunluğun liderinin, yani hükümetin başı sıfatıyla başbakanın, cumhurbaşkanı ile farklı gelenek ve siyasi partilerden olmaları durumunda yaşanmaktaydı. Oysa Türkiye’de meydana gelen kriz, aynı gelenek ve parti kökeninden gelen iki aktör arasında yaşanmıştır. Aynı parti ve gelenekten gelen aktörler arasında yaşanmış olan bu kriz, başbakanın istifası ile sonuçlanmış ve hafif bir şekilde atlatılmıştır. Çünkü bir varsayım ile yola çıkarak, cumhurbaşkanı ile başbakanın her ikisinin de farklı partilerden olduğu düşünüldüğünde ve Türkiye’nin siyasal atmosferi buna dâhil edildiğinde, yaşanacak olan olası bir siyasal kriz, ilk etapta ekonomik sıkıntılara daha sonra ise, toplumsal krize ve çatışmalara yol açabileceği unutulmamalıdır (Korkmaz, 2016:55). Krizin bu şekilde çözülmesinin ardından Ahmet Davutoğlu’nun yerine başbakan olarak Binali Yıldırım seçilmiştir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan ile başbakan Binali Yıldırım tarafından gelecekte yukarıda sözü edilen, kriz üretmesi kaçınılmaz olan yürütme içindeki çifte meşruiyete sahip sistemin mutlaka değişmesi gerektiği 15 Temmuz 2016 darbe girişimine kadar hep gündemde tutulmuştur (Miş ve Duran, 2017:39).

15 Temmuz 2016 darbe girişiminin bastırılması sonrasında özellikle 2007 anayasa değişikliği ile güncelliğini hep koruyarak gelen hükümet sistemi tartışmalarının nihayete kavuşturulması gerekliliği daha net bir şekilde ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte ülkenin mevcut koşullar altında çıkabilecek herhangi bir istikrarsızlığın ve yönetsel sıkıntının kaldıramayacak olmasının da etkisiyle 2016 yılı sonu itibarıyla hükümet sistemi tartışmaları tekrar gündeme gelmiştir. Tartışmayı başlatan taraf bu kez MHP genel başkanı Devlet Bahçeli olmuştur. Devlet Bahçeli, hukuki boşluklara ve fiili krizlere dikkat çekerek, ortaya çıkan kaotik durumun düzeltilmesi çağrısında bulunmuş ve muhataplarıyla uzlaşmanın sağlanması halinde, başkanlık sistemini kendileri tarafından destekleyebileceklerini dile getirmiştir (Gezici ve Kutlu, 2019:177). Yapılan açıklamaların ardından, AKP ve MHP arasında görüşmeler başlamış ve 21 maddelik bir anayasa değişikliği teklifi hazırlanmıştır. Hazırlanan teklif 10 Aralık 2016 tarihinde AKP’li 316 milletvekillerinin imzasıyla TBMM başkanlığına sunulmuş ve Anayasa Komisyonunda yapılan müzakereler sonucunda teklif, 18 maddeye düşürülerek meclis Genel Kuruluna gönderilmiştir (Miş ve Duran, 2017:41).

Meclis Genel Kurulunda yapılan tartışma ve müzakereler sonucunda anayasa değişikliği teklifi 21 Ocak 2017 tarihinde, “6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından üye tamsayısının üçte ikisinden az, beşte üçünden (339) fazla oyla kabul edildiği için halkoylamasına sunulmak üzere 11 Şubat 2017 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır (Ün, 2020:94). Ardından 16 Nisan 2017’de gerçekleşen halkoylamasında, anayasa değişikliği teklifi oyların %51,18’ini⁴ alarak halk tarafından kabul edilmiş ve Türkiye’de “Türk Tipi Başkanlık” veya diğer adıyla “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” kabul edilmiştir.

Anayasa değişiklik paketini içeren 6771 sayılı kanunun kabul edilmesiyle anayasada köklü değişiklikler yapılmış ve o güne kadar yasama ile yürütme organları arasında söz konusu olan kuvvetlerin yumuşak ayılığı bu değişikliklerin yürürlüğe girmesiyle de kuvvetlerin sert ayrılığına dönüşmüştür. Yapılan bu değişiklikler, 1982 anayasasında o güne kadar yapılan en esaslı ve kapsamlı değişiklikler olmuş ve II. Meşrutiyet döneminden bu yana bazı dönemler hariç tutulduğunda, uygulanmaya çalışılan parlamenter sistem terk edilerek, yerine, yasama ile yürütmenin tam ayrılığı söz konusu olan ve yürütme yetkilerinin doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanında (başkanda) toplandığı başkanlık sistemi benimsenmiştir. Bu çerçevede, kabul edilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile 2017 değişiklik öncesinde benimsenmiş olan parlamenter sistemin kısaca temel farkı, parlamentodan doğan, ona karşı sorumlu olan ve görevi sürdüren kolektif bir organ olan bakanlar kurulunun varlığının son bulması ve yürütme kuvvetinin tek bir kişide (cumhurbaşkanında) toplanması şeklinde ifade edilebilir (Küçük, 2020:172).

Halkoylaması ile kabul edilen anayasa değişikliği hükümlerinin bir kısmı, yayımlanma tarihinde, bir kısmı birlikte yapılan ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte ve bir kısmı da TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesi kararın alınması üzerine 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimi ve cumhurbaşkanlığı seçimi sonucunda yeni seçilen cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte yürürlüğe girmiştir (Küçük, 2020:173). Yapılan seçimlerin ardından 2017 anayasa değişikliği referandumu ile Türkiye’de benimsemiş olan başkanlık (cumhurbaşkanlığı) sistemi, cumhurbaşkanı

⁴ <https://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2017Referandum/2017HO-Ornek134.pdf> (Erişim Tarihi, 11.03.2022).

olarak seçilen Recep Tayyip Erdoğan'ın 09 Temmuz 2018 tarihinde TBMM'de ant içerek göreve başlaması ile hem fiili olarak hem de hukuki olarak uygulanmaya başlanmıştır.

3.2.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Tarihsel Perspektiften Bir Bakış

Türkiye'de başkanlık sistemine geçiş veya daha genel bir ifade ile hükümet sisteminin değiştirilmesi hususundaki tartışmalar gerek siyasiler arasında gerekse doktrinde uzun zamandan beri tartışılmalı konular arasındadır. Başkanlık sistemine ilişkin tartışmalar, 1961 anayasasının zayıf yanlarının ortaya çıkmasıyla birlikte devlet otoritesinde meydana gelen aksaklıklar sonucu Türkiye'nin gündemine girmiş ve devam eden süreçte daha yoğun bir şekilde tartışılmaya başlamıştır (Çakır, 2017:277).

Bu konuya ilişkin tartışmalar 1970'li yıllardan itibaren farklı siyasi görüşlerden gelen partiler ve siyasetçiler tarafından çeşitli gerekçelerle savunulmuştur. Siyasal partiler, programlarında parlamenter sistemin aksayan yönlerini dile getirerek, bu sorunların aşmanın yolunun siyasal sistemde esaslı değişiklikler yapmak suretiyle gerçekleştirebileceklerini ileri sürmüşlerdir. Bununla birlikte, seçim beyannamelerinde ayrıntılı açıklamalara yer vererek, seçilmeleri kazanmaları halinde siyasal sistemde yapacakları değişiklik modellerini de ortaya koymuşlardır. Siyasal sistemin özellikle başkanlık sistemine dönüşmesi gerektiğini ileri sürenler, bu ihtiyacı kendi dönemlerinde öne çıkan siyasal krizleri dikkate alarak dile getirmişlerdir (Miş ve Duran, 2017:21).

Necmettin Erbakan'ın Görüşleri: Türkiye'nin hükümet sisteminin başkanlık sistemine dönüşmesi gerektiği konusunda fikirlerini net bir şekilde ortaya koyan siyasetçilerden ilki Necmettin Erbakan olmuştur. 1970 yılında kurulan ve Erbakan'ın genel başkanı olduğu Milli Nizam Partisi'nin programında: "İcrai organın daha kudretli olması sür'atli çalışabilmesi için Reiscumhur'un tek dereceli olarak (halk tarafından) seçilmesi ve icrai organ düzeninin Başkanlık (Presidantielle) sistemine göre tanzim"⁵ edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Milli Nizam Partisi'nin kapatılmasının ardından Erbakan tarafından 1973 yılında Milli Nizam Partisi'nin devamı niteliğinde Milli Selamet Partisi kurulmuştur. Milli Selamet Partisi'nin

⁵ Milli Nizam Partisi: Program ve Tüzük, Sf. 10, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/801> (Erişim Tarihi, 21.03.2022).

programında da “...Devlet ve Hükümet Başkanlıkları birleştirilmeli ve Başkanı millet seçmeli”⁶ şeklinde ifadeler yer almış ve 1973 yılında Milli Selamet Partisi genel seçimlere girerken, seçim beyannamesinde, başkanlık sisteminin getirileceği, cumhurbaşkanlığı ile başbakanlığın birleştirileceği ve devlet başkanının tek dereceli olarak halk tarafından seçileceği ifade edilmiştir. Bu çerçevede partinin seçim beyannamesinde, “... Başkanlık Sistemi Getirilecektir: Devlet Başkanlığı olan Cumhurbaşkanlığı ile Hükümet Başkanlığı olan Başbakanlık birleştirilecek icraya kuvvet, sürat ve müessiriyet sağlanacaktır. Başkanı Tek Dereceli Olarak Millet seçecektir. Böylece Devlet-Millet kaynaşması ve bütünleşme kendiliğinden doğacak ve cumhurbaşkanlığı seçimi mevzuunda rejimimizi yıpratan iç ve dış spekülasyonlara imkân kalmayacaktır”⁷ şeklinde ifadeler yer almıştır.

Alparslan Türkeş’in Görüşleri: Başkanlık sisteminin Türkiye’nin siyasal sistemine adapte edilmesine ilişkin öneriler Milliyetçi Hareket Partisi’nin kurucu genel başkanı Alparslan Türkeş tarafından da dile getirilmiştir. Türkeş, kaleme almış olduğu “Milli Doktrin Dokuz Işık” adlı kitabında başkanlık sistemine ilişkin görüşlerini, “Çağımız kuvvetli, adil ve hızlı icra çağıdır. Türk milleti, dünya imparatorlukları kurduğu devirlerde kuvvetli adil ve hızlı icra sistemini uygulamıştır. Kuvvetli ve hızlı icra, icra gücünün tek elde toplanmasıyla mümkündür. Bunun için tarih ve töremize uygun olarak, başkanlık sistemini savunuyoruz. İcrayı, cumhurbaşkanlığı ve başbakanlık olarak ikiye bölemeyiz. Her konuda bütünleşmeci olduğumuza göre, icranın başında da bütünleştirici olmalıyız. Türk tarih felsefesi ve tarihinde icra organı, hiçbir zaman bölünmemiş, yani tek bir başkan tarafından yürütülmüştür. Milliyetçi Türkiye’de de demokratik milli cumhuriyet ilkesi içinde başkan, Türk milletinin yürütme organının tek başı olacaktır” (2010:273) şeklinde açıklayarak, tarihsel geleneğe vurgu yapmakta, yürütme organının tek elde toplanması gerektiğine işaret ederek, başkanlık sistemini savunmaktadır.

Bununla birlikte, Türkeş aynı eserinde, “Milli devletin yürütme gücünün başının ikiye bölünmesi otoriteyi zayıflatması bakımından son derece mahzurludur. Biz bu

⁶ Milli Selamet Partisi: Program ve Tüzük, Sf. 8, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/741/199501762.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi, 21.03.2022).

⁷ Milli Selamet Partisi: Seçim Beyannamesi (1973), Sf. 17, https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/815/197600578_1973.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Erişim Tarihi, 21.03.2022).

gerçeklerin ışığı altında cumhurbaşkanı ve başbakanı, devlet başkanı ismiyle birleştirmek ve yürütme organının sahibini tek kişi yapmak azim ve kararındayız. “Başkanlık sistemi” diye adlandırdığımız bu görüşümüzün tahakkuku halinde devlet başkanı, referandum usulü ile bizzat milletin kendisi tarafından seçilecek ve böylece halkın yönetime katılması ve kendilerini ilgilendiren konularda alınacak olan kararlara bizzat iştirak etmesi sağlanarak milli demokrasi tesis edilmiş olacaktır” (2010:274) ifadelerini kullanarak, otoriteyi zayıflatması bakımından yürütmenin ikiye bölünmüşlüğüne sakıncalı olduğunu dile getirmekte, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi gerektiğini belirtmekte ve bu şekilde de milli demokrasinin tesis edileceğini ifade etmektedir. Alparslan Türkeş’in yukarıda dile getirdiğimiz açıklamaları dikkate alındığında, başkanlık sisteminden yana olduğu anlaşılmakta, yürütmenin tek elde toplanması gerektiği ifade edilmekte ve böylece de daha hızlı bir icra organının ortaya çıkacağı belirtilmektedir.

Turgut Özal’ın Görüşleri: Türkiye’nin başkanlık sistemine geçmesi gerektiği konusunda önemli açıklamalarda bulunan ve uzun süre siyasetin merkezinde olan bir diğer siyasetçi Turgut Özal olmuştur. Özal, 1987 yılında başbakanlık görevini yürütürken, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini sağlamak üzere anayasanın ilgili hükümlerini değiştirilmesini savunmuş ve bu şekilde, başkanlık ve yarı-başkanlık sistemine geçiş tartışmalarını başlatmıştır. Özal, anayasanın cumhurbaşkanına tanıdığı yetkilerin aynen korunması gerektiğini, cumhurbaşkanının beş yıllık bir süre için iki turlu mutlak çoğunluk sistemiyle halk tarafından seçilmesini, bu seçimin de TBMM seçimleriyle eş zamanlı olarak yapılmasını savunmuştur. Onun önerisine göre, cumhurbaşkanı en fazla iki dönem seçilebilecek, meclisin erken seçimlere gitmesi durumunda ise, cumhurbaşkanının seçimleri de yeniden yapılacaktır. Özal’a yakın kaynaklar ise, onun önerilerinin arkasında yatan sebeplerin, ilerleyen dönemlerde Amerikan tipi başkanlık sistemine geçmek olduğunu, yarı-başkanlık sistemi yönündeki açıklamalarının ise, asıl hedefine ulaşmada bir adım olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir (Yazıcı, 2011:160-161). Turgut Özal’ın başlattığı bu tartışmalar anayasayı değiştirecek parlamenter çoğunluğun ikna edilememesi üzerine ülke gündeminden düşmüş ve geçici olarak rafa kaldırılmıştır (Turan, 2005:119).

Turgut Özal’ın cumhurbaşkanı seçilmesiyle rafa kaldırılan sistem tartışmaları tekrar gündeme gelmiştir. Özal, cumhurbaşkanlığı döneminde, başkanlık sistemi üzerinde çalışmalarını yoğun bir şekilde yürütmüş ve çeşitli gerekçelendirmelerle bu sistemin Türkiye için gerekli olduğunu savunmuştur. Özal, başkanlık sisteminin savunmasında aralarında uzlaşmayı sağlayamayan koalisyon hükümetlerinin Türkiye’ye zaman kaybettirdiğini (Çakır, 2017:278), etkin bir yönetim gerçekleştiremediklerini ve bu sebeple de istikrarsızlığa yol açtıklarını argüman olarak ileri sürmüştür (Miş ve Duran, 2017:24-25). Oysa Mustafa Kemal Atatürk’ten itibaren, tek partinin iktidarda bulunduğu ve istikrarın sağlandığı dönemlerde ülkede önemli gelişmelerin yaşandığını ve bu dönemlerde bir nevi başkanlık sistemi uygulandığını ifade etmiştir (Duman, 2011:144). Ayrıca Özal, Türkiye’nin heterojen yapısını vurgulayarak, ülke için başkanlık sisteminin daha uyumlu olabileceğini, ayrıca doğrudan seçmenin belirlediği, ülke bütünlüğünü temsil eden bir başkanla daha demokratik bir hâl alabileceklerini de belirtmiştir (Çakır, 2017:278-279).

Bununla birlikte Özal’ın başkanlık sistemini savunmasında, “Başkanlık sistemi diyorum ben, başkanlık sistemi tabii Fransa gibi değil daha çok Amerika’ya yakın. Sebebini söyle tahlil ediyorum, bakanların benim kanaatime göre bizim tecrübelerimize göre parlamento dışından olması lazım. Çünkü 6 senelik parlamento hayatımda şunu gördüm. Bakanlarla milletvekilleri arasına devamlı problem giriyor. Çünkü bakanın da milletvekilinin de seçim kaygısı vardır. Aynı yerde veya aynı grupta olmadıkları takdirde birbirlerine zıt hareketler yapıyorlar ve dejenerasyon başlıyor” (Küçük, 2020:167) şeklindeki ifadeleri de dikkat çekmektedir. Turgut Özal, Türkiye’nin 21. yüzyılda var olabilmesi için başkanlık sisteminin kurulması gerektiğini dile getirirse de (Yayman, 2016:289) onun önerilerine karşı birçok çevre tarafından itiraz ve eleştiriler yağmıştır. Bu çerçevede, başkanlık sistemi tartışmaları Özal’ın cumhurbaşkanlığı görevini yürüttüğü sırada ani bir şekilde hayatını kaybetmesi ile Süleyman Demirel tarafından tekrar ülke gündemine getirilinceye kadar biz kez daha rafa kaldırılmıştır.

Süleyman Demirel’in Görüşleri: Süleyman Demirel’in cumhurbaşkanı olarak seçilmesiyle, Turgut Özal döneminde karşı çıktığı başkanlık sistemi tartışmaları bu sefer kendisi tarafından başlatılmıştır. Aslında Demirel, felsefi olarak başkanlık sistemine karşı çıkmamıştır. Özal döneminde ve onun tarafından başlatılan başkanlık

sistemine karşı çıkmasının sebebini Yayman, “Özal’la girdiği kişisel rekabetten” ötürü olduğunu ileri sürmüştür. Demirel, 1970’li yılların kaotik ortamında da, başbakan olduğu 1990’lı yıllarda da güçlü yürütme taraftarı olduğunu birçok kez tekrarlamıştır. Hatta genel başkanlığını yaptığı Adalet Partisi, 1980’de meclise “cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini” içeren bir maddelik anayasa değişikliği önerisinde de bulunmuştur (2016:288-289).

Demirel, 1997 yılında ise Türkiye’nin parlamenter sisteminin yerine başkanlık veya yarı-başkanlık sistemlerinin tartışılabilirliğini ileri sürerek ülkede tekrar sistem tartışmalarını gündeme getirmiştir (Yazıcı, 2011:161). Demirel’in sistem değişikliğini talep etmesinde, özellikle hükümetin kurulmasına ilişkin yaşanan sıkıntılar, etkin olmayan koalisyon hükümetleri ve asker-sivil ilişkilerinin demokrasi aleyhine raydan çıkma ihtimallerinin olması gerekçe olarak gösterilmiştir (İçener, 2015:330). Bu bağlamda Demirel, Mısır gezisi esnasında basın mensuplarıyla yaptığı bir söyleşide; “Ben 4 sene 3 aydır Çankaya’da oturuyorum. Bu süre içinde tam 6 tane hükümet onayladım. Bu durum ister istemez Meclis hükümetini tartışılır hale getirmiştir. Seçim oluyor, ama bu Meclis, hükümet çıkaramıyorsa, zorluk ortaya çıkıyor. Bu Türkiye’yi bir arayışa götürüyor. Yarı-başkanlık, başkanlık sistemi. Onu da şartlar ortaya çıkardı. Ne oluyor? Meclisin seçtiği hükümetten, başkanın seçtiği hükümete geçiyorsun” şeklinde bir açıklamaya yer vererek hükümet istikrarsızlığına işaret etmekte, bu istikrarsızlıklardan dolayı da parlamenter sistemin tartışılır bir hale geldiğini dile getirmekte ve yarı-başkanlık ile başkanlık sisteminden söz etmektedir. Yine aynı söyleşide gazetecilerin yönelttiği; “Siz başkanlık sisteminden yana mısınız?” sorusuna ise Demirel, “Şu veya bu tartışmasına girmek istemiyorum. Ama cumhurbaşkanını halkın seçmesinden yana mısınız diye sorarsanız, “Evet yanayım” cevabını veririm”⁸ şeklinde yanıtlamıştır.

Sistem değişikliğine yönelik Demirel’in yaptığı bu açıklamaları ülkede yoğun bir şekilde tartışmaların yaşanmasına neden olmuş, başkanlık ve yarı-başkanlık sisteminin Türkiye’ye uygunluğu çeşitli çevreler tarafından tartışılmıştır. Yapılan tartışmalarda olumsuz yönde eleştirenler, sistem değişikliğine Türkiye’nin henüz hazır olmadığını, başkanlık sisteminin diktatörlüğe götürebileceğini ve Demirel’in

⁸ Ertuğrul Özkök, “Türkiye Başkanlık Sistemi ile Yönetilmeli” Hürriyet Gazetesi, 19 Eylül 1997 <https://www.hurriyet.com.tr/turkiye-baskanlik-sistemi-ile-yonetilmeli-39264991> (Erişim Tarihi, 25.03.2022).

sistem değişikliğinin istemesinin asıl sebebinin “kendisi için olduğunu” iddia edenler olduğu kadar, gündemi değiştirmekle eleştirenler de olmuştur. Demirel’in sistem değişikliğini olumlu yönde karşılayanlar ise, onun, “cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerektiği” önerilerine katılmışlar ve Türkiye’de “istikrarlı bir istikrarsızlık var” diyerek, başkanlık sisteminin getirilmesi gerektiği önerisinde de bulunmuşlardır (Duman, 2011:146-148).

Süleyman Demirel, yöneltilecek çeşitli eleştirilere rağmen sistem değişikliği tartışmalarını gündemde tutmaya devam etmiştir. 1 Ekim 1999’da TBMM’nin yasama yılı açılış konuşmasında devletin ciddi reformlara ihtiyacını olduğunu belirtmiş ve “Cumhurbaşkanı, iki turlu seçimle, halk tarafından seçilmelidir. Bana göre, yedi sene Cumhurbaşkanlığı uzundur ve cumhurbaşkanı beş sene için seçilmelidir; eğer, Meclisiniz muvafık görürse, iki defa seçilebilmelidir; ama mutlaka halk tarafından seçilmelidir. Bunun birtakım mahzurları vardır; ama maksadınız, eğer demokrasiyi güçlendirmekse, demokrasinin kurumlarına daha çok otorite kazandırmaksa, mutlaka halkın rızasına ve yetkisine cumhurbaşkanlığı makamını bırakmak lazımdır”⁹ şeklinde açıklamalarda bulunarak, hükümet sistemi konusundaki görüşlerini tekrarlamıştır.

Demirel’in görev süresinin bitimine kısa bir süre kala, Şubat 2000’de hükümeti teşkil eden siyasi partilerin genel başkanları öncülüğünde, meclise, “cumhurbaşkanının görev süresinin beş yıla indirip, bir kimsenin iki defa cumhurbaşkanı seçilmesine” imkân tanıyan bir anayasa değişikliği teklifi ile birlikte, Fazilet Partisi ile Doğru Yol Partisi milletvekilleri tarafından “cumhurbaşkanının beş yıllık bir süre için doğrudan halk tarafından seçilmesi” önerileri verilmiştir. Fazilet Partisi ile Doğru Yol Partisi milletvekilleri tarafından önerilen teklif, TBMM Anayasa Komisyonunda reddedilmiş ve meclis Genel Kurulunda sadece ilk öneri görüşülmüştür. Ancak ilgili öneri de oylama sırasında yeterli çoğunluğa ulaşamadığı için kabul edilmemiştir. Bu şekilde de Demirel döneminde gündeme gelen hükümet sistemi tartışmaları tekrar gündemden düşmüştür (Onar, 2005:85-86).

⁹ Türkiye Büyük Millet Meclisi, Tarihe Düşülen Notlar-1, Yasama Yılı Açılışlarında Cumhurbaşkanlarının Konuşmaları-2 (1 Eylül 1990 – 1 Ekim 2011), Sf. 152. https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/cumhurbaskani_genel_kurul_konusmalari/CB_konusmalari_cilt_2.pdf (Erişim Tarihi, 27.03.2022).

Süleyman Demirel, ilgili dönemlerde hangi hükümet sisteminin Türkiye'ye getirilmesi gerektiğini açık bir şekilde dile getirmese de, onun dilinde hep yürütmenin güçlendirilmesi, cumhurbaşkanının iki dönem için halk tarafından seçilmesi, beş yıllık bir süre için seçilmesi gibi hep sistemsal özellikler ifade edilmiştir. Ancak, Demirel'in daha sonraki dönemlerde başkanlık sisteminden yana olduğu birçok kaynaktan anlaşılmaktadır. Örneğin 2006 yılında katıldığı bir konferansta başkanlık sisteminin Türkiye'ye getirilmesi gerektiğini belirterek, "...Ben aslında isterdim ki Türkiye'de başkanlık sistemini yapalım. İçimde ukdedir yapamadık. Çünkü devlet büyük, ülke büyük, halk çok dinamik. Biz bu ülkeyi idare edemiyoruz. Ülkeyi idare edememe gelip giden hükümetlerin kusuru da olabilir, içinde vardır ama genelde sistemde değişiklik yapmamız lazım"¹⁰ sözleriyle aslında başkanlık sistemini savunduğunu ve bu sistemi getirememiş olmanın onun içinde bir ukdeye neden olduğunu belirtmiştir.

2000 Sonrası Dönem ve Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Girişimleri: 2000 ve sonrası dönemde, Süleyman Demirel'in yerine cumhurbaşkanı olarak seçilen Ahmet Necdet Sezer ile dönemin başbakanı Bülent Ecevit arasında sıkça problemler yaşandığı görülmektedir. Bu gerginliğin zirvesi ise, 19 Şubat 2001 tarihinde Milli Güvenlik Kurulu toplantısında yaşanmış, protokol kurallarına ve teamüllere aykırı bir şekilde toplantı yarıda kesilmiştir. Yaşanan bu kriz Türk siyasi tarihine "Anayasa Fırlatma Krizi" olarak geçmiş ve 1982 anayasasının inşa ettiği hükümet sisteminin zafiyetini ortaya koyan en çarpıcı örneklerden birini teşkil etmiştir. Bu kriz ile birlikte cumhurbaşkanı ve hükümet arasındaki ilişkilerin ne kadar kırılğan olduğu bir kez daha anlaşılmıştır. Yaşanan bu olayın ardından ülkede büyük bir ekonomik kriz meydana gelmiş, siyasal ve toplumsal düzen altüst olmuştur. Bu süreç 2002 seçimlerine kadar kısmen iyileşmelerle birlikte devam etmiştir (Gezici ve Kutlu, 2019:126).

2002 genel seçimleri sonucunda tek başına iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi, normalleşme süreçlerini hızlandırmış ve hükümet sistemleri tartışmaları bu dönemde tekrar gündeme gelmiştir. AKP'nin ilk programında başkanlık sistemine ilişkin düzenlemeler yer almamıştır. Bu partinin iktidarı döneminde başkanlık sistemi

¹⁰ "Merhum Liderler Başkanlık İçin Ne Demisti", 25.01.2017, <https://www.ensonhaber.com/gundem/merhum-liderler-baskanlik-sistemi-icin-ne-demisti-2017-01-25> (Erişim Tarihi, 25.03.2022).

tartışmalarını ilk başlatan, 1992 yılında başkanlık sistemiyle ilgili iki makaleyi yayımlayarak bu sisteme ilişkin kanaatlerini belirten ve uzun süre TBMM Anayasa Komisyonu başkanlığını da yürüten Burhan Kuzu olmuştur (Küçük, 2020:168). Ocak 2003'te Anayasa Komisyonu başkanı Burhan Kuzu, Partilerarası Uzlaşma Komisyonunda, başkanlık sistemini tartışmaya açarak, CHP üyelerini bu konuda ikna edeceğini belirtmiştir. Burhan Kuzu, başkanlık sistemini AKP'nin programında olmadığını dile getirerek, bu konunun kendisinin kişisel önerisi olduğu ifade etmiştir. Ayrıca Burhan Kuzu, "Bu çok köklü bir değişim. Yıllardan beri bu proje üzerinde çalışıyorum. Türkiye yarın çok parçalı bir yönetime geçtiği zaman tikanıp kalacak. Başkanlık sistemi, parlamentoyu kuvvetlendiren bir sistem" şeklinde de açıklamalar yapmıştır (Oder, 2005:57). Bu açıklamalardan birkaç ay sonra başbakan Recep Tayyip Erdoğan, Nisan 2003'te katıldığı bir televizyon programında, "Başkanlık sistemi konusunda bir konsensüs sağlanırsa, Türkiye'nin ciddi bir sıçrama yapacağına inanıyorum. Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemi siyasetteki arzumdur... Benim için ideali Amerikan modelidir" (Çakır, 2017:280) şeklinde açıklamalar yaparak, başkanlık sistemi tartışmalarını tekrar alevlendirmiş ve Türkiye'de sistem tartışmaları uzun süre gündemden düşmemiştir. Recep Tayyip Erdoğan'ın başkanlık sistemi ile ilgili açıklamalarına AKP içinden Bülent Arınç ve Abdüllatif Şener gibi bazı isimler tarafından temkinli yaklaşılsa da, parti içindeki çoğunluk bu görüşü desteklemiştir. Muhallifler tarafından ise, sistem yönündeki açıklamalara yoğun tepkiler yağmıştır (Küçük, 2020:168).

Bu açıklamaların ardından pek çok çevre başkanlık sistemini farklı bakış açılarıyla tartışmaya devam etmiştir. Aralık 2004'te dönemin Adalet Bakanlığı görevini yürüten Cemil Çiçek, başkanlık sistemini destekler nitelikte açıklamalarda bulunarak, bu sistemi destekleme sebebini "istikrar" arayışına dayandırmış ve "ABD'de başkanlık seçimi yapıldı. Hükümet nasıl kurulacak, hangi partilerle kurulacak problem yok. Başkanlık sistemi, siyasi istikrarı tesis eder, sağlar. % 10 barajı, parlamenter sistemde belli ölçüde istikrarı sağlar, geçmişte bunu da sağlamadığı görüldü" şeklinde açıklamalar yaparak, kalıcı istikrarın seçim barajıyla değil, başkanlık sistemiyle getirilebileceğini ileri sürmüştür (Duman, 2011:161). Aynı dönemde TBMM Anayasa Komisyonu başkanı Burhan Kuzu, sistem tartışmalarını meclise taşımıştır. 21 Aralık 2004 tarihinde başbakanlık bütçesi görüşülürken, AKP adına konuşan Burhan Kuzu, 1982 anayasasının, "*güçlendirilmiş*

başbakanlık modeli” getirdiğini belirterek, cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu karşısında aşırı yetkilerle donatıldığına dikkat çekmiştir. Burhan Kuzu, yetki dağılımındaki bu durumun “*parlamenter modelin ıslahı*” ile giderilemeyeceğini ifade ederek, yarı-başkanlık veya başkanlık sistemlerinin getirilebileceği önerisinde bulunmuştur (Oder, 2005:59).

Hükümet sistemi tartışmaları devam eden süreçte, 2006 yılının ilk yarısında 2005 yılına göre, daha düşüş yoğunlukta devam etmiştir (Duman, 2011:166). Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, Şubat 2006’da, “Başkanlık sistemini bende istiyorum, ama şartlar şu anda müsait değil” (Fendoğlu, 2012:47) şeklinde açıklamalarda bulunmuştur. 2007 yılına gelindiğinde ise, 11. cumhurbaşkanlığı seçimi sırasında yaşanan kriz, hükümet sistemleri tartışmalarının tekrar alevlenmesine yol açmış ve bu dönemde sistem değişikliğine yönelik önemli adımların atılmıştır.

2007 yılında 11. cumhurbaşkanlığı seçimi sırasında meydana gelen ve “367 krizi” diye bilinen bu kriz sürecinde, hükümet, muhalefet, ordu ve bürokratik çevre karşı karşıya gelmiş ve adeta bir iktidar kavgası yaşanmıştır. (Aktaş, 2015:280). Anayasa Mahkemesinin çok tartışmalı olan 367 kararı üzerine tıkanmış olan meclis, seçimlerin yenilenmesi kararını almış ve yapılan seçimlerin ardından yeniden oluşan TBMM, 11. cumhurbaşkanını seçebilmiştir. Bununla birlikte, bir daha bu ve buna benzer krizlerin yaşanmaması için iktidar partisi tarafından, anayasa değişikliği paketi hazırlanmış ve 21 Ekim 2007’de yapılan referandum sonucunda % 68,95 evet oyu ile kabul edilmiştir. Bu değişikliklerle cumhurbaşkanının TBMM tarafından değil, doğrudan halk tarafından seçilmesi, görev süresinin beş yıla indirilmesi ve bir kişinin en fazla iki defa üst üste seçilebilmesi benimsenmiştir. Dolayısı ile de meşruiyetini halktan alan yürütme içindeki cumhurbaşkanı, daha da güçlenmiş ve sistem saf parlamenter sistem olmaktan çıkmıştır. Bu değişim ile birlikte AKP başkanlık sistemi hedefi yolunda önemli bir adım atmıştır.

Parlamenter sistemin bu şekilde dönüştürülmesi, iktidar çevrelerini hükümet sistemi yönündeki arayışlarını sonlandırmamıştır (Uluşahin, 2011:31). 2011 genel seçimlerinde, AKP, CHP, MHP ve Barış ve Demokrasi Partisi, seçim beyannamelerinde yeni anayasa yapımı vaadinde bulunmuş ve seçimlerin ardından TBMM’de yeni anayasayı hazırlamak üzere Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur (Yazıcı, 2015:89). Yaklaşık iki yıl süren komisyon görüşmelerinde

AKP, anayasanın başkanlık modeli yönünde değiştirilmesini savunmuştur. Ancak AKP, CHP, MHP ve Barış ve Demokrasi Partisi ile bu konuda uzlaşma sağlayamamıştır. 18 Kasım 2013 tarihinde TBMM başkanı Cemil Çiçek'in komisyonun misyonunu tamamladığını ve yeni bir anayasa için uzlaşmanın mümkün olmadığını açıklaması üzerine Anayasa Uzlaşma Komisyonu dağılmıştır (Miş ve Duran, 2017:38).

Ülkenin hükümet sistemi üzerine tartışmaları, 2014 ve 2015 yıllarında da devam etmiştir. Özellikle 2007 anayasa değişikliğinin gereği olarak 2014 yılında cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve seçilen Recep Tayyip Erdoğan'ın uzun yıllar boyunca başbakanlık ve iktidar partisi liderliği görevlerini yürütmüş olması, yürütme yapısında cumhurbaşkanının daha da güçlenmesine sebep olmuş ve bu durum ister istemez farklı kesimler tarafından hükümet sistemi konusunda tartışmaların yaşanmasına sebep olmuştur.

Genel seçimlerin yapıldığı 7 Haziran 2015'e gidilen süreçte de tartışılan konulardan biri başkanlık sistemi olmuş ve cumhurbaşkanı düzenlenen mitinglerde, seçmenden bu sistem için destek talebinde bulunmuştur. Ayrıca Erdoğan, farklı zamanlarda katıldığı birçok programda, başkanlık sistemi konusunu "ağırlıklı olarak" kendisinin gündeme getirdiğini dile getirmiş ve bu sistemin yönetime hız veren bir sistem olduğunu belirterek, Türkiye için önemine dikkat çekmiştir (Kılınç, 2016:468). Buna karşın muhalefetteki CHP, MHP ve Halkların Demokratik Partisi, AKP'nin savunduğu sisteme karşı olduklarını açıklayarak, getirilecek sistemin Erdoğan'ın şahsi yönetimini güçlendireceğini ve ülkeyi bölünmeye götürebileceğini ileri sürmüşlerdir (Güz ve diğerleri, 2015:1286). Yapılan seçimlerin ardından AKP % 41 oy almasına karşın tek başına iktidar olamamış ve koalisyon hükümetinin kurulması için görüşmeleri başlatmıştır. Bu görüşmelerin olumsuz sonuçlanması ile başkanlık sistemini savunanlar açısından 2002 yılından bu yana AKP'nin tek başına iktidarda olmasının da siyasi istikrar için yeterli olmadığı, hükümet istikrarının her an tehlikeye maruz kalabileceği düşüncelerinin perçinlenmesine sebep olmuştur (Küçük, 2020:169). Bununla birlikte, seçim sonuçlarıyla hükümetin kurulamamasının parlamenter sistemin haznesine yazılması, toplumun bazı kesimlerinde, parlamenter sistemin kriz üretmeye yatkın bir sistem olduğu inancını pekiştirmiştir (Güler, 2018:301).

Görüşmelerin netice vermemesi ve hükümetin kurulamaması üzerine cumhurbaşkanı, meclis başkanına danışarak seçimlerin yenilenmesi kararını almıştır. Kasım 2015'te yapılması kararlaştırılan seçimlere gidilirken AKP, başkanlık sistemini daha güçlü bir sesle dile getirmiş ve çalışmaların gevşetilmeden devam edeceği sinyalini vermiştir. Seçimlerin ardından AKP tek başına iktidar olmuş ve seçim vaatleri arasında yer alan yeni anayasa çalışmalarına başlamıştır. Bu çerçevede, yeni anayasa yapma çalışmalarını yürütmek için TBMM'de tekrardan Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurulmuştur. Ancak bu komisyon, uzlaşılmış bir anayasa taslağı hazırlayamadan 3 defa toplandıktan sonra dağılmıştır (Gezici ve Kutlu, 2019:168-170). AKP'nin seçim sonucunda tek başına iktidar olmasına rağmen, anayasayı değiştirecek çoğunluğu bulamaması, mecliste yeni bir mutabakat ihtiyacını doğurmuştur. Ancak muhalefet partilerinin başkanlık sistemine sıcak bakmamaları ve tartışmaya dahi yanaşmamaları, AKP'yi hükümet sistemi konusunda atacakları adımları ertelemelerine neden olmuştur. Diğer taraftan ise, cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan ile başbakan Binali Yıldırım, sistem değişikliği konusunu 15 Temmuz 2016 darbesine kadar sürekli gündemde tutmuşlardır (Miş ve Duran, 2017:39).

Bu bağlamda Recep Tayyip Erdoğan, 28 Ocak 2016'da yapmış olduğu bir konuşmada, "Başkanlık sistemi, Tayyip Erdoğan'ın kişisel meselesi değildir. Bu sistemi Cumhurbaşkanlığımda da, Başbakanlığımda da konuştum, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı olduğum zaman da konuştum. Biz dersimizi iyi çalışıyoruz. Benim bu konuyu gündeme getirmem, Türkiye'nin hedeflerine ulaşabilmesi için böyle bir yönetim sistemine sahip olması gerektiğine olan samimi inancımın kaynaklanıyor" (Kılınç, 2016:474) şeklinde ifadeler kullanmıştır. Diğer taraftan ise Binali Yıldırım, sistem değişikliği konusunu sürekli gündemde tutarak, gerek genel başkan seçildiği AKP 2. olağanüstü kongresinde, gerekse başbakanlık görevini sürdürdüğü dönemlerde başkanlık sistemini hayata geçirmeye yönelik ifadeleri pek çok kez tekrarlamıştır (Gezici ve Kutlu, 2019:172).

15 Temmuz 2016'da yapılan darbenin bastırılması ile Türkiye'de hükümet sistemi konusu, adeta bir paradigma değişikliğine uğrayarak tekrar alevlenmiştir. Bu sefer tartışmayı açın taraf MHP genel başkanı Devlet Bahçeli olmuştur. Devlet Bahçeli, 11 Ekim 2016'da yapmış olduğu bir konuşmada konuya ilişkin açıklamasını:

“Bir hükümet sistemi belirlenirken, tarihsel tecrübeler, içinde yaşanan coğrafya, sosyo-politik ve ekonomik yapı, siyasi kültür, toplumsal eğilim ve beklentiler mutlaka dikkate alınmalıdır. Demokrasiyle yönetilen ülkelerde oldubittiye sistem değişikliği görülmüş şey değildir. Türkiye Cumhuriyeti’nin beka mücadelesi verdiği bugünlerde, siyasi iktidarın ve devletin en tepesinde bulunan cumhurbaşkanının hukukla ters düşmesi geleceğimiz açısından çok mahzurlu, çok tehlikelidir. Bu açık tehlikenin bertaraf edilebilmesi için karşımızda iki alternatif yol bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, bizim açımızdan da en doğrusu, en sağlıklı olanı, sayın cumhurbaşkanının fiili başkanlık zorlamasından vazgeçmesi, yasa ve anayasal sınırlarına çekilmesidir. Şayet bu olmayacaksa, ikinci olarak, fiili durumun hukuki boyut kazanabilmesinin süratle yol ve yöntemlerinin aranmasıdır. Dünyanın hiçbir medeni ve demokratik ülkesinde her gün suç işleyen bir yönetim ve iktidar yapısı görülemeyecek, bundan bahsedilemeyecektir. Bu durum karşısında, Ak Parti başkanlık sistemiyle ilgili inadını sürdürecekse yine karşımıza iki seçenek çıkacaktır. İlk olarak AKP, hazırda tuttuğu veya üzerinde çalıştığı bir anayasa hazırlığı varsa, mutabık kalınan daha önceki maddeleri de ihtiva etmek kaydıyla TBMM’ye getirmelidir. Milletvekilleri, ilkeleri ve inançları doğrultusunda vicdanlarının sesini dinleyerek oy kullanacaklar, bir karara varacaklardır. İkinci olarak bu anayasa değişikliği teklifi TBMM Genel Kurulu’nda ya 367 sınırını aşarak kanunlaşacaktır ya da 330 eşiğinin üstünde kalarak referandum yoluyla milletin kararına sunulacaktır. MHP, Türk Milletinin vereceği her karara saygılı ve bağlıdır. Bizim tercihimiz her zaman olduğu gibi parlamenter sistemin devamı, güçlendirilmesi, reforma tabi tutulmasıdır. Ancak milletimiz aksini söyleyecek olursa buna da diyeceğimiz herhangi bir şey doğal olarak bulunmayacaktır. ... Bizim başkanlık sistemine yönelik kuşku, eleştiri, çekincelerimiz bilinmektedir. Merhum Başbuğumuz Türkeş Bey’in Dokuz Işık isimli eserinde; Güçlü İktidar - Güçlü İdare: Tek Başkan - Tek Meclis Sistemi başlığıyla dile getirdiği görüşleri de ortadadır. ... Türkiye’nin nasıl ve hangi sistemle yönetileceğiyle ilgili muamma bize göre kapanmalı, bu iş kökten bitirilmelidir. Bugün milletimizle ve siyasi muhataplarımızla paylaştığımız değerlendirmelerimizin tüm yönleriyle tartışılmasını, ortak akıl ve sağduyunun rehberliğinde başkanlık mı, parlamenter sistem mi sorusunun kalıcı şekilde cevaplandırılmasını diliyor, ...”¹¹ şeklinde dile getirmiştir.

Devlet Bahçeli, 18 Ekim 2016 tarihinde yapılan MHP’nin TBMM grup toplantısında da benzer içerikli konuşmaları yapmasının ardından, başkanlık sisteminin Türkiye’ye getirilmesi yönündeki öneriler sadece söylem üzerinde kalmayarak, bu yöndeki çalışmalar AKP ve MHP tarafından görüşülmeye başlanmıştır (Küçük, 2020:169-170).

Bu açıklamalar sonrasında iki parti arasında bir Anayasa Uzlaşma Komisyonu kurularak, anayasa değişikliği için çalışmalar yürütülmüştür. Komisyon çalışmaları

¹¹ MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli’nin TBMM Grup toplantısında yapmış olduğu konuşma, 11.10.2016, http://www.mhp.org.tr/htmldocs/genel_baskan/konusma/4136/index.html (Erişim Tarihi, 06.04.2022).

neticesinde, siyasal sistemin dönüşümünü de içeren anayasa değişikliği teklifini 10 Aralık 2016 tarihinde AKP'li 316 milletvekillerinin imzasıyla TBMM başkanlığına sunmuştur. TBMM Anayasa Komisyonunda görüşülen 21 maddelik teklif, yapılan tartışma ve müzakerelerin ardından 18 maddeye indirilerek TBMM Genel Kuruluna sevk edilmiştir (Miş ve Duran, 2017:41). TBMM Genel Kurulunda da yapılan tartışma ve görüşmelerin ardından, anayasa değişikliği teklifi, 21 Ocak 2017 tarihinde “6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasında Dair Kanun” şeklinde TBMM üye tamsayısının üçte ikisinden az, beşte üçünden (339) fazla oyla kabul edildiği için halkoylamasına sunulmak üzere 11 Şubat 2017 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır (Ün, 2020:94). 16 Nisan 2017’de gerçekleştirilen halkoylamasında, anayasa değişikliği teklifi geçerli oyların % 48,82 “Hayır” oyuna karşı, % 51,18 “Evet” oyunu alarak onaylanmış ve Türkiye’de “Türk Tipi Başkanlık” veya diğer adıyla “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edilmesiyle birlikte, Türkiye’de II. Meşrutiyet döneminden itibaren, bazı dönemler hariç tutulduğunda, uygulanmış olan parlamenter sistem terk edilmiş ve 1970’lerden bu yana getirilmek istenen başkanlık sistemi Türkiye’nin siyasal sistemine adapte edilmiştir.

3.2.7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Sağlayan 2017 Anayasa Değişikliğinin İçeriği

Türkiye’de uzun yıllardan beri başkanlık sisteminin getirilmesine yönelik tartışmalar, AKP ve MHP’nin uzlaşması sonucunda, nihayete ermiş ve siyasal sisteme adapte edilmesine ilişkin somut adımlar atılarak başkanlık sistemi getirilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde kabul edilen ve yapılan referandumda “evet” oyu alan anayasa değişikliğinin büyük kısmı doğrudan hükümet sisteminin dönüşümü ile ilgili maddeleri içermektedir. Bu değişikliklerle getirilen sistem “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılrsa da sistemin anayasal dizaynı başkanlık sistemine göre yapılmıştır. Yürütmenin başı olan cumhurbaşkanının ve yasama organının doğrudan halk tarafından seçildiği bu sistemde, yürütme düalist yapıdan monist yapıya geçmiştir. Cumhurbaşkanının doğrudan halka karşı sorumlu olduğu bu sistemde, yürütme ve yasama kuvvetlerinin seçimleri beş yılda bir olacak şekilde eş zamanlı olarak düzenlenmiştir. Bununla birlikte yasama ve yürütme arasında çıkabilecek bir krizle sistemin tıkanması durumunda, cumhurbaşkanının ve meclisin

birbirlerinin görevlerine son verme mekanizması getirilmiştir. Böyle bir durumun gerçekleşmesi halinde, her iki organın seçimlerinin karşılıklı olarak aynı anda yapılması da bu sistemle getirilen yenilikler arasındadır (Miş ve Duran, 2017:42).

16 Nisan 2017’de gerçekleştirilen ve 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile getirilen 18 maddelik anayasa değişikliği paketinin 15 maddesi ana değişiklikleri içermektedir. Bu ana maddelerin 11’i doğrudan hükümet sistemi ile alakalı iken, 4’ü diğer değişiklikleri içermektedir. Bununla birlikte 1 maddede, terim birliği, ibare değişikliği, ifade çıkarma ve yürürlükten kaldırılan maddeler düzenlenmektedir. Geriye kalan 2 maddenin biri intikal hükümlerine ilişkin, diğeri de yürürlük hükmüdür. Yapılan değişiklikten, anayasanın 69 maddesi etkilenmiş 21 maddesi ise yürürlükten kaldırılmıştır (Küçük, 2020:172). Söz konusu 18 maddelik anayasa değişikliğinin içeriği kısaca şu şekilde sıralanabilir:

1. Anayasanın yargı yetkisini düzenleyen 9. maddesi değişikliğe uğrayarak, yargının bağımsızlığının yanına “tarafsızlık” ilkesi de eklenmiş ve bu madde, “Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır” şeklinde düzenlenmiştir.
2. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin üye sayısı 550’den 600’e çıkarılmıştır.
3. Milletvekili seçilme yaşı 25’ten 18’e indirilirken, askerlik şartıyla ilgili yeni bir düzenlemeye gidilmiştir.
4. TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir ve eş zamanlı olarak aynı gün yapılması kararlaştırılmış, süresini tamamlayan milletvekilinin yeniden seçimlere katılabileceği ve cumhurbaşkanlığı seçimlerinin iki turlu yapılacağı hükme bağlanmıştır.
5. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uygun olarak TBMM’nin görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, anayasanın 87. maddesinde düzenlenen TBMM’nin görev ve yetkileri, “kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilanına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilanına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine

getirmektir". Bu değişlikle, ilgili maddenin daha önceki halinde düzenlenen ve TBMM'nin yetki alanı içine giren, "Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek, Bakanlar Kuruluna belli konuda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek" gibi yetkilerine son verilmiştir.

6. TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarına ilişkin maddesinde de değişiklik yapılmış, daha önceki halinde olan, "Soru", "Meclis Araştırması", "Genel Görüşme", "Gensoru" ve "Meclis Soruşturması" mekanizmalarından, "Soru" mekanizması "Yazılı Soru" şeklinde değiştirilmiş ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uygun olarak, "Gensoru" mekanizması kaldırılmıştır (Miş ve Duran, 2017:43). Bu çerçevede yeni düzenleme ile TBMM, "Meclis Araştırması", "Genel Görüşme", "Meclis Soruşturması" ve "Yazılı Soru" yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanacaktır.
7. Anayasasının 101. ve 102. maddeleri birleştirilerek, cumhurbaşkanının adaylık ve seçilme usulü tek maddede düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı olarak seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisinin kesilmesine yönelik düzenleme kaldırılarak, cumhurbaşkanının partili olabilmesinin önü açılmıştır. Cumhurbaşkanının görev süresi eski halinde olduğu gibi aynı şekilde 5 yıl olarak belirlenmiş, en fazla iki dönem üst üste seçilebilme kuralı da aynen korunmuştur. Cumhurbaşkanının partili olmasının önünün açılmasına rağmen, aynı anda milletvekili olamayacağı kuralı saklı kalmıştır. Yine aday olabilmek için diğer şartlar korunurken, eski halinde yer alan, tek başına veya birlikte sayıldığında son genel seçimlerde toplam oylarının en az % 10'nu alan siyasi partilerin cumhurbaşkanı adayı gösterebilmeleri kuralı, % 5'e indirilmiş ve 100.000 seçmenin imzası ile bir aday çıkarabilme hakkı getirilmiştir. Bununla birlikte, siyasi parti gruplarına aday çıkarma hakkı tanınırken, eski düzenlemede yer alan 20 milletvekilinin yazılı teklifi ile cumhurbaşkanı adayı çıkarabilmeleri yürürlükten kaldırılmıştır.
8. Cumhurbaşkanının devletin başı olmasının yanında, yürütmenin de tek sahibi olduğu kuralı getirilmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları atama ve görevden alma yetkisi tanınmıştır. Bununla birlikte, cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda kararname çıkarma yetkisi verilerek, bu kararnamelerle üst düzey kamu yöneticilerini atama ve görevden alma hakkı tanınmıştır. Ancak cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnameler, temel

haklar, kişi hakları, siyasi haklar ve ödevler alanında çıkarılamayacağı, kanunda açıkça düzenlenen alanlarda cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenemeyeceğı, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümlerinin uygulanacağı, TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması halinde cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hükümsüz kalacağı gibi sınırlamalar getirilmiştir. Kanun tasarısı hazırlama yetkisi bulunmayan cumhurbaşkanının, bağlayıcılık niteliğı taşımayan, mesaj yolu ile kanun değışikliğı isteğinde bulunabilmesinin de önü açılmıştır (Miş ve Duran, 2017:45).

9. Anayasada yapılan değışiklikten önce, cumhurbaşkanı sadece “*vatana ihanet*” suçundan dolayı yargılanabilirken yapılan değışiklik ile suçlar arasındaki bu ayrım kaldırılmış ve cumhurbaşkanının cezai sorumluluğı tüm suçları kapsar hale getirilmiştir. Buna göre, TBMM üye sayısının salt çoğunluğu (301) ile soruşturma açılmasının istenebileceğı, beşte üç çoğunluğu (360) ile de soruşturma açılabilceğı kuralı getirilmiştir. Hakkında soruşturma açılması kararlaştırılan cumhurbaşkanı, komisyon aşamasının tamamlanmasının ardından meclis üye sayısının üçte ikisinin (400) oyu ile Yüce Divan'a sevk edilebilecektir. Yüce Divan'da seçilmeye engel bir suçtan dolayı hüküm alan cumhurbaşkanının görevinin de sona ereceğı kabul edilmiştir. Bununla birlikte, hakkında soruşturma açılmasına karar verilen cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesi kararı alamayacağı da hüküm altına alınmıştır.
10. Yapılan değışiklikle, getirilen yeni sistemde cumhurbaşkanlığı yardımcılığı makamı ihdas edilmiştir. Bu düzenlemede, cumhurbaşkanı seçildikten sonra bir veya daha fazla yardımcı atayabileceğı ve hastalık, yurtdışı gezisi gibi durumlarda cumhurbaşkanlığı makamına vekâlet edeceğı kuralı getirilmiştir. Bununla birlikte, herhangi bir sebeple cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde 45 gün içinde seçimlerin yapılacağı ve yenisi seçilinceye kadar cumhurbaşkanı yardımcısının vekâleten bu görevi yerine gidileceğı de hükme bağlanmıştır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar cumhurbaşkanına karşı sorumlu oldukları ve atanabilmeleri için milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmaları gerektiğı kuralı getirilerek, bu makamların birine yasama üyesinin atanması halinde üyeliğinin sona ereceğı düzenlenmiş olan diğeryenilikler arasındadır. Ayrıca cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar

hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla yargılanabilmelerinde, cumhurbaşkanı hakkındaki soruşturma kuralları aynen geçerli olduğu belirlenmiş ve görevleri dışında yöneltilecek suçlamalarda ise yasama dokunulmazlığından yararlanacakları kurala bağlanmıştır. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri ile teşkilat yapılarının cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği belirlenmiştir.

11. TBMM ve cumhurbaşkanına karşılıklı seçimleri yenileme kararı alabilme yetkisi tanınmıştır. Buna göre, cumhurbaşkanı hiçbir koşula bağlı kalmadan seçimlerin yenilenmesine karar verebilirken, TBMM ise meclis üye tam sayısının beşte üçünün (360) oyu ile karar verebilecektir. Bu durumda, seçimlerin yenilenmesine kimin karar verebileceğine bakılmaksızın her iki organ eş zamanlı olarak birlikte seçimlere gidecektir. Cumhurbaşkanının ikinci döneminde TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, cumhurbaşkanının bir dönem daha aday olabileceği hükme bağlanmıştır. Yani yeni sistemde şartların oluşması halinde cumhurbaşkanı üç döneme kadar bu görevi yürütebilecektir.
12. Olağanüstü hal yönetimi yeniden düzenlenerek, cumhurbaşkanına yürütme yetkisinden dolayı olağanüstü hal ilan etme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanının olağanüstü hal ilan ettiği gün Resmi Gazete’de yayımlanacağı ve meclis onayına sunacağı düzenlenerek, meclise, olağanüstü hal süresinin kısıtlayabileceği, uzatabileceği veya kaldıracabileceği yetkisi verilmiştir. Ancak, savaş harici durumlarda, TBMM’nin olağanüstü hal süresini dört aydan fazla uzatamayacağı kurala bağlanmıştır. Cumhurbaşkanına olağanüstü hal sürecinde, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilerek, kararnamelerin üç ay içinde TBMM tarafından görüşülerek karara bağlanması zorunluluğu getirilmiştir. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kendiliğinden yürürlükten kalkacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte, yapılan değişiklikle sıkıyönetim usulü kaldırılmış, olağanüstü hal ilanında da Milli Güvenlik Kurulundan görüş alma zorunluluğu sona erdirilmiştir (Miş ve Duran, 2017:46).
13. Anayasanın 142. maddesine, disiplin mahkemeleri dışında, askeri mahkemelerin kurulamayacağı, fakat savaş halinde asker kişilerin görevleriyle

ilgili işledikleri suçlarına yönelik askeri mahkemelerin kurulabileceği hükmü eklenmiş ve bu şekilde anayasanın 145. maddesinde yer alan Askeri Yargı, 156. maddesindeki Askeri Yargıtay ve 157. maddesindeki Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kapatılmıştır (Yıldız, 2017:25).

14. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu isminde yer alan, “Yüksek” ibaresi çıkartılarak, Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) şeklinde değiştirilmiştir. Daire sayısında da değişikliğe gidilerek, eskiden üç olan daire sayısı ikiye düşürülmüştür. Üye sayısı 22’den 13’e düşürülmüş ve yedek üyelik kaldırılmıştır. Kurulda yer alan 13 üyenin 6’sı (Adalet Bakanı, Adalet Bakanlığı Müsteşarı ve 4 üye) doğrudan cumhurbaşkanı tarafından belirlenirken, geriye kalan 7 üye, TBMM tarafından seçileceği kuralı getirilmiştir. TBMM tarafından seçimler yapılırken, ilk turda nitelikli çoğunluk (400) aranmaktadır. İlk turda bu çoğunluk sağlanamazsa, ikinci turda meclis üye tam sayısının beşte üçü (360) aranmaktadır. Her iki oylamada bu gereken çoğunluk sağlanamadığı halde, üyeler kura ile belirlenmektedir (Coşkun, 2017:25). HSK üyeliği ile ilgili belirtilmesi gereken önemli bir husus, Adalet Bakanlığı Müsteşarlığı ile ilgilidir. Bilindiği gibi, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde “müsteşarlık” kurumu kaldırılarak, “bakan yardımcılığı” kurumu ihdas edilmiştir. Dolayısı ile anayasada HSK üyeleri arasında sayılan Adalet Bakanlığı Müsteşarı yerine Adalet Bakan Yardımcısı yer almaktadır. Zira 6087 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanununda 703 sayılı kanun hükmünde kararname ile yapılan değişiklik uyarınca, kanundaki “müsteşarı” ibareleri “bakan yardımcısı” şeklinde değiştirilmiştir. Dolayısıyla anayasa ile kanun hükmünün birbirinden farklı olduğu göze çarpmaktadır (Açıkgöz, 2021a:108).

15. Anayasanın eski halinde bütçeye ilişkin düzenlemelerin yer aldığı 161. ile 164. maddeleri sadeleştirilerek ve cumhurbaşkanlığı sistemiyle uyumlulaştırılarak tek bir madde haline getirilmiştir. Buna göre, bütçe kanunu cumhurbaşkanı tarafından hazırlanarak TBMM’ye sunulacaktır. Bütçe kanununun zamanında hazırlanmayıp, TBMM tarafından kabul edilmemesi halinde, bir geçici bütçe kanun çıkarılacak, bunun da çıkarılamaması durumunda ise, yeni bütçe kanununun kabulüne kadar, bir önceki yılın bütçesi

yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılarak uygulamaya konulacaktır (Miş ve Duran, 2017:47).

16. Yeni sisteme uygun hale getirmek amacıyla, anayasanın farklı maddelerinde yer alan kelime ve ibareler, değiştirilmiş, eklenmiş ve metinden çıkarılmıştır. Ayrıca, bazı maddeler yürürlükten kaldırılmıştır.
17. Bir geçici madde eklenerek, cumhurbaşkanlığı seçimi ile genel seçimlerin 3 Kasım 2019 tarihinde yapılacağı düzenlenmiş, meclisin erken seçim kararı alması durumunda ise, genel seçimler ile cumhurbaşkanlığı seçimlerinin aynı gün yapılacağı karara bağlanmıştır. Bununla birlikte, ilgili kanunla yürürlüğe giren değişikliklerin gerektirdiği meclis içtüzük değişikliği ve diğer kanuni düzenlemelerin altı ay içinde yapılacağı belirtilmiş, Hâkimler ve Savcılar Kurulu üye seçiminin kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren otuz gün içinde gerçekleştirilmesi ifade edilerek, askeri yargının dört ay içerisinde kaldırılmasına ilişkin düzenlemeler yer almıştır (Miş ve Duran, 2017:47).
18. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişi sağlayan anayasa değişikliği kanununun son maddesinde ise, yukarıda bahsi geçen değişikliklerin hangi tarihte yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi, yapılan anayasa değişikliği sonucunda, Türkiye’de yaklaşık bir asırdır uygulanan parlamenter sistem terk edilmiş ve yerine cumhurbaşkanlığı (başkanlık) hükümet sistemi benimsenmiştir. Bu değişikliklerle, yasama, yürütme ve yargı organları köklü değişikliklere uğramış ve yürütmenin düalist yapısı, monist yapıya dönüştürülmüştür. Yürütme kuvvetinin yasamaya karşı sorumluluğu sonlandırılmış ve bu organ tek başına cumhurbaşkanına verilerek çift başlılık sorunu giderilmiştir. Bununla birlikte, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilerek, siyasi istikrarın sağlanması amaçlanmış ve daha hızlı karar alınabilmesi için organların yapıları, görev alanları ve yetki paylaşımları yeniden düzenlenmiştir.

3.2.8. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Özellikleri

Türkiye’de 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği neticesinde, anayasanın birçok maddesi değiştirilmiş ve ülke cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini benimsemiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, hem klasik başkanlık hükümet sisteminin özelliklerini barındırmakta hem de kendine özgü özellikleri bulunmaktadır. Zira bu sistem aynı zamanda “Türk tipi başkanlık sistemi” olarak da adlandırılmaktadır.

Çünkü tasarlanan bu hükümet sistemine, klasik başkanlık sisteminin özelliklerinin yanına bazı yeni, klasik başkanlık sisteminde bulunmayan özellikler getirilmiştir. Şimdi sırasıyla cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin genel özellikleri inceleyelim.

- ***Yürütme organı tek (monist yapı) başlıdır:*** Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de aynı başkanlık sisteminde olduğu gibi, yürütme organı tek kişiden (cumhurbaşkanından) oluşmaktadır. Yani tüm yürütme yetkisi cumhurbaşkanına aittir. Eski sistemde yürütme organı, cumhurbaşkanı ve bakanlar kurulu şeklinde ikili (düalist) bir yapıyı arz ederken, yeni sistemin getirilmesiyle bakanlar kurulu kaldırılmış ve yürütme organı sadece cumhurbaşkanına verilmiştir.
- ***Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir:*** Başkanlık sisteminde olduğu gibi, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Halk tarafından seçilmesinin sonucu olarak da eski sistemde yürütme organı (bakanlar kurulu) TBMM'ye karşı siyasi sorumlu iken, bu sistemle birlikte, yürütme organının (cumhurbaşkanının) siyasi sorumluluğu artık onu seçen hakla karşıdır.
- ***Yasama ile yürütme arasında katı bir ayrılık söz konusudur:*** Bu sistemde, yürütme organında görev alan bir kişi, aynı zamanda yasama organında görev alamamaktadır. Yani bir yasama üyesi (milletvekili), yürütme organında bir bakanlık görevine getirilmiş ise, milletvekilliği sona ermektedir. Bu da cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde benimsenen kuvvetlerin sert ayrılığının bir sonucudur.
- ***Hem yasama hem de yürütme seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir:*** Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin klasik başkanlık sisteminden ayıran en önemli özelliklerinden biri de seçimlerin yenilenmesine her iki organının karar verebilmesidir. Klasik başkanlık sisteminin uygulandığı ABD'de yasama ile yürütmenin karşılıklı olarak seçimleri yenileme yetkisi bulunmamaktadır. Oysa 2017 yılında Türkiye'nin benimsediği yeni hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı herhangi bir koşula bağlı olmadan, meclisle çatışması durumunda, vereceği bir cumhurbaşkanı kararı ile seçimlere gidebilmektedir. Buna karşın yasama organının da aynı şekilde seçimlerin yenilenmesi kararı verme yetkisi bulunmaktadır. Ancak yasamanın seçimleri yenilenmesine kararı verebilmesi için üye tamsayısının

beşte üçünün (360) bu doğrultuda karar alması gerekmektedir. Bu bağlamda, bu iki organdan herhangi birinin seçimlerin yenilenmesine karar vermesi durumunda kimin karar verdiği bakılmaksızın her iki organ eş zamanlı olarak seçimlere gidecektir. Yürütme ile yasamanın seçimleri beş yılda bir ve aynı zamanda yapılmaktadır.

- **Cumhurbaşkanının siyasi parti üyeliği devam etmektedir:** Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilinceye kadar, Türkiye’de tarafsız olan ve parti üyeliği bulunmayan cumhurbaşkanının, yeni sistemle birlikte siyasi parti üyesi veya genel başkanı olmasının yolu açılmıştır. Bu sistemde cumhurbaşkanı kendi isteği ile bir siyasi partinin mensubu veya genel başkanı olabilmektedir.
- **Bu sistemde güvenoyu mekanizması bulunmamaktadır:** İlgili sistemde yürütme üyeleri (cumhurbaşkanı yardımcılar, bakanlar vs.) doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atandıklarından ve ona karşı sorumlu olduklarından güvenoyu mekanizması bulunmamaktadır.
- **Cumhurbaşkanının “cumhurbaşkanı kararnamesi” çıkarma yetkisi bulunmaktadır:** Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Yani yürütmeyi ilgilendiren konularda cumhurbaşkanı kararname çıkarabilmektedir. Bu bağlamda, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı vb. konular, üst düzey kamu yöneticilerinin atanması, bunların atanmasına ilişkin usul ve esaslar, gibi yürütmeye ilişkin konularda cumhurbaşkanı kararnamesi çıkarılabilmektedir. Ancak anayasa, temel haklar, kişi hakları, siyasi haklar ve anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular ile kanunda açıkça düzenlenen konularda cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisini sınırlamıştır.
- **Bütçe hazırlama ve bütçe kanun teklifi verme yetkisi cumhurbaşkanına aittir:** Bu sistemde, yürütme organının kanun teklif etme yetkisi bulunmamaktadır. Fakat cumhurbaşkanına, istisna olarak bütçe kanunu hazırlama yetkisi verilmiştir. Ayrıca, yeni sisteme göre, meclis tarafından bütçe kanununun kabul edilmemesi halinde, geçici bütçenin çıkarılabileceği veya bir önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilmesine göre arttırılarak devam ettirilebileceği düzenlenmiştir.

- **Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu bulunmaktadır:** Parlamenter sistemlerde, yürütme kuvveti iki kanatlı olup, sorumlu kanadını bakanlar kurulu oluştururken, sorumsuz kanadını cumhurbaşkanı oluşturmaktadır. Yeni getirilen sistemle birlikte cumhurbaşkanının sorumsuzluğu kaldırılarak, anayasanın belirlemiş olduğu usul ve esaslar doğrultusunda cezai sorumluluğu getirilmiştir. Yani cumhurbaşkanına karşı herhangi bir suç işlediği gerekçesiyle anayasada belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde soruşturma açılarak yargılanması mümkün hale gelmiştir.

Görüldüğü gibi, yukarıda sıralamaya çalıştığımız cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin bazı özellikleri klasik başkanlık sistemi ile benzerlik gösterirken, diğer bazı özellikleri farklılık arz etmektedir. Genel olarak cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özelliklerine baktığımızda, sistem, sert kuvvetler ayrılığı prensibini benimsemiş, kendine özgü fren ve denge sistemi tasarlamış ve yürütme organı güçlendirilmiştir. Yürütme organının güçlendirilmesindeki temel düşünce, yönetimde istikrarın sağlanması, etkin ve verimli bir yönetimin ortaya çıkarılması olmuştur. Zira cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmiyor olması, yürütme organını, yasama organı karşısında daha bağımsız bir konuma getirmiş ve özellikle koalisyon dönemlerinde ülkenin kronik sorunlarından biri olan siyasi istikrarsızlığa son verilmiştir. Bununla birlikte, bu hükümet sistemi tasarlanırken, geçmişten günümüze kadarki tarihsel süreç içerisinde yürütmenin konumu göz önünde bulundurulmuş ve daha meşru, hızlı, etkin, hesap verebilir bir yürütme oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi her ne kadar başkanlık sisteminin birçok özelliğini barındırsa da, kendine özgü bir sistem olduğunu söylenebilir.

3.2.9. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Güçlü ve Zayıf Yanları

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin de tüm diğer hükümet sistemleri gibi güçlü ve zayıf yanları bulunmaktadır. İlgili hükümet sisteminin güçlü ve zayıf yanları aşağıda madde madde incelenmiştir.

Güçlü Yanları (Özdemir, 2019:217):

- Klasik ABD başkanlık sisteminde seçimler iki dönem arasında yapılmakta ve sürelerin esnetilmesi, başkanın düşürülmesi (vatana ihanet hariç) gibi hususlar mümkün olmamaktadır. Yani ne yasama yürütmeyi ne de yürütme yasamayı

erken seçime zorlayabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde ise, ihtiyacın oluşması halinde erken seçime gidilebilmektedir. Bu yönüyle sistem ABD başkanlık sistemine göre daha avantajlıdır. Bu bağlamda cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ile yürütme arasında uyumsuzlukların çıkması halinde veya sistemsel tıkanıklıkların meydana gelmesi durumunda, bu iki organdan biri seçimlerin yenilenmesi kararı verebilecek ve son sözü söylemeyi halka bırakabilecektir.

- Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organı ile yürütme organının seçimleri aynı günde yapılmaktadır. Bu da her iki organının benzer siyasi görüşlerden seçilmelerini ve böylece bu iki organın daha uyumlu bir şekilde görevlerini ifa etmeleri sağlanmış olacaktır.
- Hükümet kurulurken yasamadan güvenoyu alma zorunluluğu bulunmamaktadır. Dolayısı ile güvenoyu alamadığı için kurulamayan veya güvensizlik oyu ile düşürülen hükümet örneğine rastlanmayacaktır.
- Herhangi bir bakanın görevine son verilmesi durumunda, yasamanın güvenoyuna ihtiyaç duyulmadığından, yürütmede başarılı bulunmayan aktörler hızlı bir şekilde değiştirilebilecektir.
- Bu sistemde yürütme iki başlı değildir. Dolayısıyla iki başlı yürütmenin olduğu parlamenter sistem ile yarı-başkanlık sistemlerde ortaya çıkabilen ve sistemin olumsuz yanı olarak bilinen çifte meşruiyet sorununa rastlanmamaktadır.
- Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu da temsilde adalet açısından avantajlı bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.
- Bu sistemde cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin bulunması, yürütme yetkisini daha etkin ve verimli kullanılmasına imkân tanımaktadır.
- Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bütçe cumhurbaşkanı tarafından hazırlanmakta ve yasama tarafından da onaylanmaktadır. Bütçenin yasama tarafından onaylanmaması halinde yaşanacak tıkanıklıkları giderici birtakım alternatif (Anayasa Md. 161) yöntemler bulunmaktadır.

Zayıf Yanları:

- Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanının meclis onayı almadan üst kademe kamu yöneticilerini atama yetkisi bulunmaktadır. Bu da yürütmeye yasamayla uzlaşmadan, yasamanın iradesini dikkate almadan, kendileri tarafından uygun bulunan kişileri atama imkânı vermektedir. Dolayısı ile bu iki organ arasında uzlaşarak yönetme prensibi zayıflayabilmektedir.
- Bu sistemin denetim mekanizmaları arsında parlamenter sistemde olan *gensoru* mekanizması bulunmamaktadır. Bu durum yürütme organını, yasama organı karşısında güçlendirmektedir. Bununla birlikte, ilgili sistemde, yasama organının yürütmeye karşı denetim mekanizmaları olan, meclis soruşturması, yüce divana sevk gibi mekanizmaları bulunsa da, bunları işletebilmek için karar yeter sayısı zorlaştırılmıştır. Yani meclis soruşturmasının açılması için 360 milletvekilinin oyu, yüce divana sevk edilmesi için de 400 milletvekilinin oyu gerekmektedir (Coşkun, 2017:20). Cumhurbaşkanı ile yasama üyelerinin çoğunluğunun aynı partiden geldiğini düşündüğümüzde, bu denetim mekanizmalarının işletilmesi neredeyse imkânsız hale gelmektedir.
- Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı olarak seçilen bir kişi en fazla iki dönem için seçilebilmektedir. Ancak seçilen bir cumhurbaşkanının ikinci döneminde meclisin seçimlerin yenilenmesine karar vermesi durumunda, mevcut cumhurbaşkanının yine bir dönem aday olma hakkı bulunmaktadır. Dolayısı ile mecliste çoğunluğa (beşte üçüne) sahip ve halk tarafından seçilebileceğine inanan bir cumhurbaşkanının görevinin ikinci döneminde bilerek kendi partisinden olan ve çoğunluğu oluşturan meclis üyelerine seçimlerin yeniletebilmesi, ona üç dönem cumhurbaşkanlığı yapma imkânı tanımaktadır.
- İlgili sistemde cumhurbaşkanına kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Parlamenter sistemlerde de yürütmenin böyle bir yetkisi söz konusudur, ancak bu yetkiyi meclisten çıkarılan kanun ile kullanabilmektedir. Oysa cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı bu yetkiye sistemin özü gereği sahiptir. Ayrıca cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnameler meclisin onayına da sunulmamaktadır. Bunun yanı sıra olağanüstü dönemlerde ise, anayasada belirtilen konu sınırlaması kalkmakta, ancak üç

aylık süre içerisinde parlamento onayına ihtiyaç duyulmaktadır. Her ne kadar meclisin bu süre içinde onay verip vermeme yetkisi bulunsada cumhurbaşkanı olağanüstü dönemlerde belli bir süre yasamaya ait yetkiyi kullanabilmektedir (Keser, 2021:179).

- Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı yardımcıları, seçimle değil atama ile göreve gelmektedirler. Cumhurbaşkanı yardımcıları, dokunulmazlık hakkına ve cumhurbaşkanlığına vekâlet ettiği süre zarfında cumhurbaşkanının yetkilerine sahiptirler. Cumhurbaşkanlığının herhangi bir sebepten dolayı boşalması halinde süre şartına bağlı olarak bir yıla kadar cumhurbaşkanı olarak görev yapabilmektedirler (Coşkun, 2017:23). Dolayısı ile ilgili sistemde böylesine önemli bir makama seçimle değil atamayla cumhurbaşkanı yardımcılarının gelmesi meşruiyet bakımından sistemin zayıf yanlarının bir diğerini oluşturmaktadır.

Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tüm diğer sistemlerde olduğu gibi, güçlü yanlarının yanı sıra zayıf yanları da bulunmaktadır. Sistemin bu zayıf yanları genel olarak yürütme organını güçlendirilmesinden kaynaklanmaktadır. Yani bir taraftan yürütme organı güçlendirilmeye çalışılırken diğer taraftan yasama organı zayıflatılmıştır. Bu da sistemin geneline yansımış ve sistemin zayıf yanları olarak iddia edilmiştir.

3.3. Yasama Organı (TBMM)

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yasama organı Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne verilmiştir. Buna göre anayasanın 7. maddesi, “Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.” şeklinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre anayasa, temsili demokrasi anlayışını benimsemiş ve dolayısıyla halkın belirli dönemler için seçmiş olduğu ve temsilcilerden oluşan TBMM dışında hiçbir organın veya makamın yasama yetkisini kullanamayacağını belirtmiştir (Anayurt, 2019:237).

3.3.1. TBMM'nin Yapısı, Üye Sayısı ve Seçimler

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2017 anayasa değişikliği öncesinde de olduğu gibi tek meclisli bir yapıdan meydana gelmektedir. TBMM'nin üye sayısı ise, 2017 yılında

yapılan anayasa değişikliği ile 550’den 600’e yükseltilmiştir. Buna gerekçe olarak nüfusun artmış olması gösterilmiştir.

Anayasaya göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin seçimleri herhangi bir karara bağlı olmaksızın 5 yılda bir yapılmaktadır. TBMM seçimleri cumhurbaşkanlığı seçimleri ile aynı tarihte gerçekleşmektedir. Meclisin 5 yıllık yasama döneminin sona ermesi ve savaş sebebi ile seçimlerin yapılamaması durumunda, TBMM çıkaracağı bir karar ile seçimleri 1 yıl süreyle erteleyebilmektedir. Bu sürenin bitiminde savaş durumunun devam etmesi halinde aynı usul ile erteleme kararı tekrar alınabilmektedir. Bununla birlikte, yasama döneminin sona ermeden de bazı durumlarda genel seçimlerin (erken seçim) yapılabileceği anayasada belirtilmiştir. Buna göre, TBMM erken seçim kararı alırsa (116. Md.); cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesine karar verirse (116. Md.); genel seçimlere bir yıl veya daha az süre kala cumhurbaşkanlığı makamında boşalma olursa (106. Md.) yasama dönemi sona ermeden de genel seçimler yapılabilmektedir.

Anayasaya göre ayrıca, TBMM üye sayısında, ölüme, istifaya, milletvekili sıfatının kaybedilmesi gibi nedenlere bağlı olarak, zaman içerisinde meydana gelebilecek azalmalara karşı ara seçimlerin yapılacağı öngörülmüştür. Bu çerçevede anayasanın 78. maddesine göre ara seçimler, her seçim döneminde bir defa yapılabilir ve genel seçimden 30 ay geçmedikçe ara seçimlere gidilemez. Ancak boşalan milletvekili sayısının, üye tamsayısının % 5’ini bulduğu hallerde ara seçimlerin üç ay içerisinde yapılmasına karar verilir. Bununla birlikte bir ilin veya bir seçim çevresinin TBMM’de üyesinin kalmaması durumunda boşalmayı takip eden 90 günden sonraki ilk Pazar günü ara seçimlere gidileceği düzenlenmiştir. Süre bakımından genel seçimlere 1 yıl kala ara seçimlere gidilemeyeceği de anayasada belirtilmiştir.

3.3.2. TBMM Üyelerinin Seçiminde Uygulanan Seçim Sistemi

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin seçimlerinde temsil adaletini önceleyen nispi temsil sisteminin bir uygulaması olan d’Hondt sistemi uygulanmaktadır (Anayurt, 2019:243). Bunun yanı sıra 6 Nisan 2022 tarih ve 7393 sayılı kanun yayımlanmadan önce ülkede % 10’luk bir baraj uygulanmıştır. Ancak ilgili kanunla yapılan değişiklik ile birlikte seçimlerde uygulanan % 10’luk baraj % 7’ye indirilmiştir.

Belirtildiği üzere d'Hondt sistemi hâlihazırda Türkiye’de uygulanmakta olan seçim sistemidir. İlgili sistemde usul şu şekilde işlemektedir; siyasi partilerin ve bağımsız adayların adları alt alta ve aldıkları geçerli oy sayıları karşılına yazılır. Siyasi partilerin oy sayıları önce 1’e sonra 2’ye, ardından 3’e... vs. şeklinde devam ederek o çevrenin çıkaracağı milletvekili sayısına ulaşıncaya kadar bölünür. Elde edilen paylar ve bağımsız adayların almış oldukları oylar ayırım yapılmaksızın en büyüktен en küçüğe doğru sıralanır. İlgili seçim bölgesinden çıkacak milletvekili sayısı kadar bu payların sahibi olan siyasi partilere ve bağımsız adaylara rakamların büyüklük sırasına göre milletvekili tahsis edilir (Gözler, 2014:189).

Türkiye’de uygulanmakta olan ilgili sistemi bir örnekle açıklayacak olursak, 5 milletvekili çıkacak Zonguldak’ta, A Partisi 60.000, B Partisi 36.000, C Partisi 24.000 oy almış ve % 7’lik ulusal barajı geçmiştir.

Partiler	1’e Bölme	2’e Bölme	3’e Bölme	4’e Bölme	5’e Bölme
A Partisi	<u>60.000</u>	<u>30.000</u>	<u>20.000</u>	15.000	12.000
B Partisi	<u>36.000</u>	18.000	12.000	9.000	7.200
C Partisi	<u>24.000</u>	12.000	8.000	6.000	4.800

Buna göre, tablodan da anlaşılacağı üzere Zonguldak’ın çıkaracağı 5 milletvekili, partilerin almış oldukları geçerli oyların 1’den başlayarak sırasıyla 2’ye, 3’e, 4’e ve 5’e bölünerek büyüklük sırasına göre dağıtılmıştır. Burada belirtmemiz gerekir ki, 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanununun 34. maddesine göre, son kalan milletvekilliği için eşit rakamların bulunması halinde adaylar arasında kura çekilmektedir.

3.3.3. TBMM Üyesi Seçilme Yeterliliği

1982 anayasasının 76. maddesi milletvekili seçilme şartlarını düzenlemiştir. Buna göre;

- Türk vatandaşı olmak;
- 18 yaşını doldurmuş olmak;
- En az ilkokul mezunu olmak;

- Kısıtlı olmamak; akıl hastalığı, savurganlık, alkol ve uyuşturucu madde bağımlılığı gibi durumlarda ergin kişilerin fiil ehliyetlerinin mahkeme tarafından sınırlandırılması veya tamamen kaldırılmasıdır (Gözler, 2014:171);
- Askerlik yükümlüsü olmamak; (2017’de yapılan anayasa değişikliği öncesinde milletvekili seçimlerine katılabilmek için, askerliği fiilen yapmış olma şartı aranmıştır, değişiklik ile birlikte bu madde askerlikle ilişkisi olmamak şeklinde değiştirilmiştir. Bunun anlamı ise, muaf tutulması, tescil ettirmesi, sağlık ve benzeri nedenler ile askerliği ertelenmiş olmaları durumunda milletvekilliği seçimlerine katılabilmeleridir).
- Kamu hizmetinden yasaklı olmamak;
- Taksirli suçlar hariç, toplam 1 yıl veya daha fazla hapis cezasına mahkûm olmamak;
- Süresi fark etmeksizin ağır hapis cezasına mahkûm olmamak;
- Zimmet, ihtilâs, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olmamak; (Bahsi geçen suçlardan birini giymiş olanlar, affa uğrasalar bile milletvekili seçilemezler).
- Hâkimler ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları, Yükseköğretim Kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarının memur statüsündeki görevlileri ile yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ve Silahlı Kuvvetler mensupları, görevlerinden çekilmedikçe aday olamazlar ve milletvekili seçilemezler. İlgili kişilerin aday olmaları ancak seçilememeleri halinde eski görev yerlerine geri dönme hakları bulunmaktadır. Ancak, hâkimler ve savcılar, yüksek mahkeme üyeleri ile subay ve astsubaylar görevlerine dönemezler. Bununla birlikte, makamlar kamu görevinin bir sonucu olmadığından adaylık öncesinde eğer ki bir makama sahipse (genel müdür, kurul üyesi, vali, rektör) görevlerine dönüşü aynı makama dönme hakkı içermez (Anayurt, 2019:250).

Görüldüğü gibi anayasa, TBMM'ye üye olarak seçilebilmek için bazı şartları getirmiştir. Bu şartlara sahip olan her vatandaş bir siyasi partiden veya bağımsız olarak seçimlere katılabilmektedir. Adayın anayasada belirtilen şartlara sahip olup olmadıkları ise, Yüksek Seçim Kurulu tarafından belirlenmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, adaylığı kesinleşmiş olup, seçimlere katılan ve kazanan TBMM üyeleri, anayasanın 80. maddesine göre seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler.

3.3.4. TBMM Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, herhangi bir etki altında kalmadan ve bağımsız bir şekilde çalışmalarını yürütebilmeleri için milletvekilliği görevini yürüttükleri süre zarfında üstlendikleri sorumluluklarla bağdaşmayacak görevleri almalarına ve bazı faaliyetlerde bulunmalarına yasak getirilmiştir (Derdiman, 2014:229). Buna göre, anayasanın 82. maddesinin milletvekilliği ile bağdaşmayan işler şu şekilde düzenlenmiştir:

- “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devlettten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik veya hakemlik yapamazlar”.
- “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı Resmi veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler”.

Anayasanın yukarıda ele aldığımız 82. maddesinin son fıkrasında ise, “Türkiye Büyük millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan diğer görev ve işler kanunla düzenlenir” şeklinde düzenlenmiştir. Bu hükme istinaden çıkarılan 31 Ekim 1984 tarih ve 3069 sayılı TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun milletvekilliği ile bağdaşmayan işleri şu şekilde belirlemiştir:

- Anayasada (82. Md.) belirtilen kurum ve kuruluşlarda ücret karşılığı iş takipçiliği, komisyonculuk, müşavirlik yapamazlar.
- Yine aynı şekilde, devletin şahsiyetine karşı işlenmiş suçlar ile zimmet, ihtilas, irtikâp, kaçakçılık ve döviz suçları gibi devletin maddi çıkarlarıyla ilgili davalarda devlet aleyhine vekil olmazlar.
- Bununla birlikte, milletvekillerinin serbest mesleklerini icrada, ferdi işletmelerini idarede milletvekilliği unvanlarını kullanamazlar.
- Ayrıca anayasanın 82. maddesinde belirtilen kurum ve kuruluşlarda genel sekreter, sekreter veya benzeri herhangi bir isim altında yönetim görevlerini almazlar.
- TBMM üyelerinin, yabancı bir devlet veya milletlerarası bir kuruluş tarafından verilen idari ve siyasi, ücretli herhangi bir işi veya görevi TBMM'nin kararı olmadıkça kabul edemezler.

İlgili kanun milletvekillerine, milletvekili seçilmeden önce, kanunla yasaklanmış olan herhangi bir yükümlülüğü üstlenmiş olmaları halinde, bu yükümlülüklerinden kurtulmaları için seçimlerden sonra 6 aylık bir süre tanımıştır. Milletvekilleri, milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görevi veya hizmeti ısrarla sürdürmeleri halinde, anayasanın 84. maddesine göre, milletvekilliğinin düşürülmesine, yetkili komisyonun bu durumu tespit eden raporu üzerine meclis Genel Kurulunda gizli oylama yapılarak karar verilir.

3.3.5. TBMM Üyelerinin Yasama Bağımsızlığı

Yasama bağımsızlığı, TBMM üyelerinin, hiçbir baskı altında kalmaksızın serbest iradeleri ile görevlerini yerine getirmeleri için onlara tanınan bazı güvenceleri ifade etmektedir. Bu güvenceler ise, “yasama sorumsuzluğu” ve “yasama dokunulmazlığı” şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Milletvekillerine bu güvenceleri tanınmasındaki amaç, onları diğer vatandaşlardan farklı imtiyazlar sağlayarak onları hukukun üstüne çıkarmak veya kişisel menfaat ve ayrıcalık sağlamak değil, yasama faaliyetlerini serbest, hür ve bağımsız iradeleri ile daha iyi bir şekilde yerine getirmelerini sağlamaktır (Küçük, 2013:310).

Yasama sorumsuzluğu: Anayasanın 83. maddesinin 1. fıkrasına göre, “TBMM üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri

düşüncelerinden, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar.” şeklinde TBMM üyelerinin çalışmalarındaki oylarından, ifade ettikleri sözlerinden ve düşüncelerinden dolayı sorumlu tutulamayacaklarını düzenlemiştir. Yasama sorumsuzluğunun, TBMM tarafından kaldırılması söz konusu değildir. Yani bu hak mutlak bir haktır.

Yasama dokunulmazlığı: Yasama dokunulmazlığı, asılsız ve dayanaksız suç işlediği iddiasıyla veya siyasi komplolara karşı milletvekilinin görevini yerine getirirken, korkmadan ve çekinmeden yapabilmesini sağlamak üzere tanınan bir güvencedir (Anayurt, 2019:262). Anayasanın 83. maddesinin 2. fıkrasına göre, “Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturulmasına başlanmış olmak kaydıyla Anayasanın 14 üncü maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır. Ancak, bu halde yetkili makam durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük millet Meclisine bildirmek zorundadır.” şeklinde milletvekillerinin yasama dokunulmazlığı düzenlenmiş ve 3. fıkrasında, “TBMM üyesi hakkında seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır; üyelik süresince zamanaşımı işlemez.” denmiştir.

Anayasanın hükmünden de anlaşılacağı üzere milletvekilleri, TBMM kararı olmadıkça tutulamazlar, sorguya çekilemezler, tutuklanamazlar, yargılanamazlar ve hapsedilemezler. Burada dikkat edilmesi gereken husus, yasama dokunulmazlığının anayasa hükmünde de belirtildiği gibi, milletvekillerinin hem seçimden önce hem de seçimden sonra, işlemiş suçları için geçerli olmasıdır. O halde, gözaltında olan veya tutuklu bulunan bir kişinin milletvekili olarak seçilmesi halinde hemen bırakılması gerekmektedir. Yine aynı şekilde, sorgulanmakta veya yargılanmakta olan bir kişinin de milletvekili seçilmesi halinde sorgulama ve yargılama hangi aşamada ise o aşamada durması gerekmektedir. Bahsi geçen durumlarda bir milletvekilinin tutuklanabilmesi veya yargılanabilmesi için ilgili kişinin yasama dokunulmazlığının kaldırılması gerekmektedir (Gözler, 2014:204-205).

Yine anayasanın 83. maddesinin 2. fıkrasında belirtildiği gibi, bir TBMM üyesi hakkında seçimden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmü bulunuyorsa, bu

hükmün yerine getirilmesi de üyelik sıfatının sona ermesine ötelenmektedir; bu durumda milletvekilliği süresi boyunca zamanaşımı işlemez. Burada belirtmek gerekir ki, bu hükmün anlamlı olabilmesi için, seçilen kişinin almış olduğu mahkûmiyetinin milletvekilliği seçilme şartlarında ifade edilen ve seçimlere katılmasına engel olmayan bir mahkûmiyet türünden olmasıdır. Zira bu kişinin seçimlere katılabilmesi için öncelikle, anayasanın 76. maddesinde belirtilen şartları taşıyor olması gerekir. Aksi halde seçimlere katılması ve milletvekili olarak seçilebilmesi zaten mümkün değildir (Gözler, 2014:205).

TBMM üyelerinin yasama dokunulmazlıkları anayasada da belirtildiği gibi, sürekli bir hak değildir. Meclis üyelerine tanınan bu ayrıcalık sadece milletvekilliği sıfatını taşıdıkları müddetçe geçerlidir. Ayrıca anayasanın 83. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen, “ağır cezayı gerektiren suçüstü hali” ve “seçimden önce soruşturulmasına başlanmış olmak kaydıyla anayasanın 14. maddesindeki durumlar” yasama dokunulmazlığının istisnaları sayılmıştır. Bu durumda, milletvekilinin işlemiş olduğu suçun, ifade edilen hükümlerin kapsamı alanına giriyorsa yasama dokunulmazlığı ilgili milletvekili hakkında işlemez. Yani o kişi tutuklu ise, cezai takibata ve yargılamaya devam ettirilir. Tutuklu değil ise, tutuklama ve yakalama kararı çıkarılabilir. Ancak bu işleri yürüten yetkili makam, tüm süreçlerin hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmesi zorunludur. Yasama dokunulmazlığı, yasama sorumsuzluğundan farklı olarak, TBMM tarafından kaldırılabilir. Dokunulmazlığın kaldırılmasına ilişkin usuller TBMM içtüzüğünde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir (Anayurt, 2019:264).

Bir milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması halinde, kararın alındığı tarihten itibaren 7 gün içerisinde ya bizzat kendisi tarafından ya da onun adına bir başka milletvekili tarafından, kararın anayasaya, kanuna veya içtüzüğe aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunabilmektedir. Anayasa Mahkemesi yapılan iptal başvurusunu 15 gün içinde karara bağlamak zorundadır.

3.3.6. TBMM Üyeliğinin Sona Ermesi

Türkiye Büyük Millet Meclis üyeliğinin doğal olarak sona erdiren haller ölüm ve yasama döneminin sona ermesidir. Türkiye’de genel seçimler 5 yılda bir yapılmaktadır. O halde, bir seçim dönemini tamamlayan milletvekili seçimlere

katılmaması veya yeniden seçilmemesi durumunda TBMM üyeliği, yeni gelen milletvekillerinin göreve başlamalarıyla sona ermektedir. Bununla birlikte TBMM'nin veya cumhurbaşkanının erken seçim kararı alması durumunda da, seçimlere katılmayan ya da katılıp da seçilemeyen milletvekilinin TBMM üyeliği sona ermektedir. İfade edilen haller TBMM üyeliğinin normal olarak sona ermesini ifade etmektedir. Bunun dışında TBMM üyeliğini sona erdiren bir takım farklı nedenler de bulunmaktadır.

TBMM üyeliğinin yukarıda ifade edilen doğal durumlar dışında, milletvekilliğinin sona erme halleri anayasanın 84. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

Üyenin istifası: İstifa eden bir milletvekilinin istifasının kabul edilmesi için TBMM kararı aranmaktadır. Milletvekillerinin istifalarının kabul edilmesi için, sadece istifa dilekçesini vermesi yeterli değildir. Bunun için TBMM Başkanlık Divanının istifanın geçerli olduğunu tespit etmesi ve TBMM Genel Kurulunun kabul etmesi gerekmektedir. Bununla birlikte ilgili maddede özel bir karar yeter sayısı öngörülmediği için, anayasanın 96. maddesine göre toplantıya katılanların salt çoğunluğunun bu yönde karar vermesi gerekir. İstifası kabul edilen milletvekilinin milletvekilliği TBMM kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı gün sona ermektedir.

Kesin hüküm giyme ya da kısıtlanma: anayasanın 84. maddesinin 2. fıkrasına göre, “Milletvekilinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşmesi, bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurula bildirmesiyle olur”. Bu durumda “kesin hüküm giyme” halini, milletvekili seçilmeye engel olacak bir suçtan dolayı “kesin hüküm giyme” olarak anlaşılması gerekir. Bununla birlikte, bir milletvekilinin kısıtlama altına mahkeme kararı ile alınması halinde de TBMM üyeliği düşmektedir (Gözler, 2014:196). Burada belirtilmesi gerekir ki, her iki durumda da mahkeme kararını verdiği anda değil, TBMM Genel Kuruluna bildirildiği anda ilgili kişinin milletvekilliği düşmektedir.

Milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti sürdürmekte ısrar etme: Anayasa yukarıda da ele aldığımız üzere 82. maddesinde, milletvekilliği ile bağdaşmayan görev ve hizmetleri düzenlemiştir. Anayasanın bu maddesinde sayılan görev ve hizmetlerin bir milletvekili tarafından ısrarla devam ettirilmesi halinde, yetkili komisyonun bu durumu tespit eden raporu üzerine TBMM Genel Kurulu gizli oyla ilgili kişi hakkında karar vermektedir. Bu maddede de karar yeter sayısı ile ilgili

bir hükmün bulunmaması dolayısı ile toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar alınmaktadır.

Devamsızlık: Anayasanın 84. maddesinin son fıkrasına göre, “Meclis çalışmalarına özürsüz veya izinsiz olarak bir ay içerisinde toplam beş birleşim günü katılmayan bir milletvekilinin milletvekilliğinin düşmesine, durumun Meclis Başkanlık Divanınca tespit edilmesi üzerine, Genel Kurulca üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyuyla karar verilebilir”. Hükümden de anlaşılacağı üzere bir milletvekilinin TBMM üyeliğinin sona ermesine basit çoğunluk değil, daha nitelikli çoğunluk olan üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. Yani bu sayı 301’dir.

Yukarıda anayasanın 84. maddesinde düzenlenen TBMM üyeliğinin sona ermesi durumları dışında, anayasanın 101. maddesinin 4. fıkrasında, “Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer” denmektedir. O halde, bir milletvekilinin cumhurbaşkanı olarak seçilmesi ile onun milletvekilliği kendiliğinden sona ermektedir.

Yasama üyeliğinin düşürülmesine ilişkin milletvekilliği düşürülen kişinin, tıpkı yasama dokunulmazlığının kaldırılmasında olduğu gibi Anayasa Mahkemesine iptal davası açma hakkı bulunmaktadır. Anayasaya göre, milletvekilliğinin düşürülmesine ilişkin 84. maddenin 1’inci, 3’üncü veya 4’üncü fıkralarına göre karar verilmiş olması hallerinde, meclis Genel Kurulu kararının alındığı tarihten itibaren 7 gün içerisinde ilgili milletvekili veya bir diğer milletvekili, kararın anayasaya, kanuna ya da içtüzüğe aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine iptali için başvurabilmektedir. Anayasa Mahkemesi iptal istemini 15 gün içinde kesin karara bağlamaktadır. Buna göre, milletvekilinin istifası, milletvekilliği ile bağdaşmayan bir görev veya hizmeti ısrarla sürdürme ve devamsızlık sebebiyle TBMM üyeliğinin meclis tarafından düşürülmesi halinde, ilgili milletvekili bu işlemlere karşı iptali için Anayasa Mahkemesine dava açabilmektedir.

3.3.7. TBMM’nin İç Teşkilatlanması ve Çalışma Düzeni

TBMM Başkanlık Divanı: Başkanlık Divanı, meclis çalışmalarını anayasa ve TBMM içtüzük kurallarına göre yürüten ve yasama faaliyetlerini etkin bir şekilde yerine getirilmesi için düzeni sağlamakla yükümlü olan bir organdır. Anayasanın 94. maddesinin 1. fıkrasında göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlı Divanı,

Meclis üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, Kâtip üyeler ve İdare amirlerinden oluşur”. Buna göre Başkanlık Divanı, bir başkan; dört başkanvekili; yedi kâtip üye; üç idare amirinden meydana gelmektedir. Genel Kurul, gerektiğinde Danışma Kurulunun teklifi üzerine kâtip üyelerin veya idare amirlerinin sayısını arttırabilmektedir (TBMM İçtüzüğü, Md. 9).

Başkanlık Divanı, anayasanın 94. maddesinin 2. fıkrasına göre, “Başkanlı Divanı, Meclisteki siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında Divana katılmalarını sağlayacak şekilde kurulur”. Siyasi parti grupları, kendilerine düşen yerler için adaylarını gösterir. Gösterilen adayların listesi Genel Kurulda işaret oyuyla oylanır ve seçim bu şekilde tamamlanır (TBMM İçtüzüğü, Md. 11/4). Anayasaya göre, TBMM Başkanlık Divanı için bir yasama döneminde iki seçim yapılacağı öngörülmüştür. İlk seçilenlerin görev süreleri iki yıl olarak belirtilmişken, ikinci devre için seçilenlerin görev süreleri o yasama döneminin geriye kalan süresinin sonuna kadar devam edeceği belirtilmiştir (Md. 94/3). TBMM başkanının seçim yöntemi anayasada açık bir şekilde düzenlenmişken, Başkanlık Divanının diğer üyelerinin seçimi TBMM içtüzüğünde düzenlenmiştir.

TBMM başkanının seçimini anayasada bizzat düzenlemiştir. Buna göre, TBMM başkan adayları, meclis üyeleri arasından, meclisin toplandığı günden itibaren beş gün içinde, Başkanlık Divanına bildirilir. Başkanlık seçimi için oylama aday gösterme süresinin bitiminden itibaren, beş gün içinde tamamlanır. İlk iki oylamada, üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamaması durumunda, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır. Yapılan dördüncü oylamada en fazla oyu alan üye meclis başkanı seçilmiş olur (Anayasa Md. 94/4). Meclis başkanı seçimlerinde “gizli oy” ilkesi geçerlidir. Anayasaya göre, siyasi parti grupları TBMM başkanlığı için aday gösteremezler (Md. 94/2). Başkanlık makamında boşalma olması halinde, yeni başkan seçilinceye kadar, en yaşlı başkanvekili, geçici başkanlık görevini yerine getirir. Başkanlık Divanının diğer üyeliklerinde boşalma olması halinde, noksan üyelik tamamlanıncaya kadar Divanın görev ve yetkisi aynen devam eder (TBMM İçtüzüğü, Md. 12).

Anayasa, meclis başkanı ile başkanvekillerinin çalışmalarını yürütürken, tarafsızlığı esasını benimsemiş ve bu doğrultuda 94. maddenin son fıkrasında, “Türkiye büyük

Millet Meclisi Başkanı, Başkanvekilleri, üyesi bulundukları siyasi partinin veya parti grubunun Meclis içinde veya dışındaki faaliyetlerine; görevlerinin gereği olan haller dışında, Meclis tartışmalarına katılamazlar; Başkan ve oturumu yöneten Başkanvekili oy kullanamazlar.” düzenlemesine yer vermiştir.

Meclis başkanının anayasa ve TBMM içtüzüğünden kaynaklanan bir takım görev ve yetkileri bulunmaktadır. Buna göre anayasadan kaynaklanan görev ve yetkilerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Türkiye Büyük Millet Meclisini, doğrudan doğruya veya üyelerin beşte birinin yazılı istemi üzerine toplantıya çağırmak (Md. 93/3);
- Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütün bina, tesis, eklenti ve arazisinde kolluk ve yönetim hizmetleri Meclis Başkanlığı eliyle düzenlenir ve yürütülür. Emniyet ve diğer kolluk hizmetleri için yeteri kadar kuvvet ilgili makamlarca Meclis Başkanlığına tahsis edilir (Md. 95/3).

Meclis başkanının TBMM içtüzüğünden kaynaklanan yetkileri ise şu şekilde sıralanabilir (TBMM İçtüzüğü, Md. 14):

- Türkiye Büyük Millet Meclisini meclis dışında temsil etmek;
- Genel Kurul görüşmelerini yönetmek;
- Tutanak dergisi ile tutanak özetinin düzenlenmesini denetlemek;
- Başkanlık Divanına başkanlık etmek ve Divanın gündemini hazırlamak;
- Danışma Kuruluna başkanlık etmek;
- Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarını denetlemek; işlerde birikme olması halinde komisyon başkanı ve üyelerini uyarmak ve durumu Genel Kurulun bilgisine sunmak;
- Başkanlık Divanı kararlarını uygulamak;
- Türkiye büyük Millet Meclisinin idari ve mali işleri ile kolluk işlerini yürütmek ve denetlemek;
- Başkanlık Divanı bünyesinde oluşturulacak “Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu” aracılığıyla meclisi ve çalışmalarını yurt içinde ve yurt dışında tanıtıcı tedbirler almak ve yayın yapmak;
- Kendisine anayasa, kanunlar ve içtüzük gereğince verilen görevleri yerine getirmek.

Meclis başkanı, özürlü olduğu ya da TBMM toplantı halindeyken Ankara dışında bulunduğu zaman, görevlerini yerine getirmek üzere, başkanvekillerinden birisini kendisine yazıyla vekil olarak tayin eder (TBMM İçtüzüğü, Md. 14). Başkanvekillerinin görevleri ise, başkanın yerine genel görüşmeleri yönetmek ve yönettiği oturumlarla ilgili tutanak dergisi ile tutanak özetinin düzenlenmesini gözetmektir. Başkanvekillerinin hangi birleşim veya oturumları yöneteceklerine başkan karar vermektedir (TBMM İçtüzüğü, Md. 14-15).

Kâtip üyelerin, tutanakların tutulmasını denetlemek, tutanak özetlerini yazmak, Genel Kurulda evrak okumak, yoklama yapmak, oyları saymak, seçimlerin düzen ve dürüstlük içinde geçmesini denetlemek, söz sırasını kaydetmek gibi görevleri bulunmaktadır (TBMM İçtüzüğü, Md. 16). TBMM'nin idari ve mali işleri ile kolluk işlerini TBMM başkanının talimatlarına uygun olarak yürütme görevi idare amirlerine aittir. Bununla birlikte, özel törenleri yönetmek, TBMM bütçesine ilişkin tekliflerini başkana sunmak, genel ve özel giriş kartlarını dağıtmak gibi görevler, idare amirlerinin diğer görevleri arasındadır (TBMM İçtüzüğü, Md. 17).

Siyasi Parti Grupları: Siyasi partiler meclis çalışmalarına siyasi parti grupları aracılığı ile katılırlar. Uygulamada herhangi bir konu mecliste ele alınmadan önce, siyasi partilerin gruplarında görüşülür. Parti grubu, parti disiplinin sağlanmasının bir aracı olarak işlev görmesinin yanı sıra, parti gruplarında alınan kararlar, partili milletvekillerinin ortak hareket etmeleri de sağlanır (Küçük, 2013:320). Anayasanın 95. maddesinin 2. fıkrasına göre, “Siyasi parti grupları en az yirmi üyeden meydana gelir” denilmektedir. Yani bir siyasi parti veya bağımsız milletvekilleri mecliste bir grup oluşturmak isterse en az 20 milletvekiline sahip olması gerekmektedir. 22 Nisan ve 1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 26. maddesine göre, bir partinin genel başkanı milletvekili ise, o aynı zamanda mecliste bulunan parti grubunun da başkanıdır. Eğer milletvekili değil ise, grup başkanı grup üyeleri arasından seçilmektedirler.

TBMM’de grubu bulunan siyasi partilerin ağırlığı ve yetkileri grubu olmayan partilere göre çok daha fazladır. Örneğin, TBMM Başkanlık Divanında veya TBMM’nin herhangi bir komisyonlarda görev alabilmek için partilerin, siyasi parti grubuna sahip olmaları gerekmektedir. Siyasi partiler bir grup oluşturmaları halinde

sahip oldukları milletvekili oranına göre, bu kurullarda yer alma hakkı elde etmektedir (Anayurt, 2019:284).

Anayasa ve TBMM içtüzüğü mecliste bulunan parti gruplarına önemli görev ve yetkileri tanımıştır. Buna göre:

- Siyasi parti grupları, meclisin bütün faaliyetlerine üye sayısı oranında katılır (Anayasa, Md. 95/2).
- Siyasi parti grupları, TBMM Başkanlık Divanına meclisteki üye sayıları oranında katılır (Anayasa, Md. 94/2).
- TBMM’de en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubunun, kanunların, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, TBMM içtüzüğünün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine doğrudan doğruya iptal davası açma hakları bulunmaktadır (Anayasa, Md. 150).
- Siyasi parti grupları, genel görüşme ve meclis araştırması açılmasını isteyebilir (TBMM İçtüzüğü, Md. 102-104).
- Siyasi parti grupları, kapalı oturum yapılmasını isteyebilir (TBMM İçtüzüğü, Md. 70).
- Siyasi parti grupları, meclis görüşmelerinde diğer milletvekillerinden farklı ve öncelikli söz hakkına sahiptir (TBMM İçtüzüğü, Md. 60/9, 61/4).
- Siyasi parti grupları, meclis komisyonlarında üye sayıları oranında temsil edilirler (TBMM İçtüzüğü, Md. 21).

Siyasi parti gruplarının, yukarıda ifade edilen görev ve yetkilerine karşın yapamayacakları bazı işler ise şunlardır:

- Siyasi parti grupları, yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapamazlar ve karar alamazlar (Anayasa, Md. 83/5).
- Siyasi parti grupları TBMM başkanlığı için aday gösteremezler (Anayasa, Md. 94/2).

Görüldüğü gibi, siyasi parti gruplarının meclis faaliyetlerinde çok önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır. Siyasi parti gruplarına tanınan bu görev ve yetkiler ile grubu bulunan partiler, grubu olmayan partilere göre daha güçlü hareket edebilmektedirler. Ayrıca meclis içinde bulunan organlarda (Başkanlık Divanı, Komisyonlar gibi) daha

çok temsil edilme haklarına sahip olmaktadır. Bununla birlikte siyasi parti grupları ile milletvekillerinin ortak hareket etmeleri de sağlanmaktadır.

Komisyonlar: Komisyonlar, bir konunun TBMM Genel Kuruluna gelmeden önce görüşülüp olgunlaştırıldığı kurullardır (Eren, 2018:486). Komisyonlar meclisin çalışma yükünü azaltmak, yasama faaliyetlerinin hızlı ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için oluşturulurlar (Tunç, 2018:168). Komisyonlar meclis başkanlığı tarafından kendilerine gönderilen işler hakkında rapor hazırlayarak geri sunarlar. Komisyon tarafından hazırlanan raporlar bastırılıp milletvekillerine dağıtılır ve o konunun Genel Kurulda görüşülmesinin başlandığı ilk birleşimin tutanağına eklenir. Komisyonlar, Genel Kurulun kararı olmadan tek başlarına icrai nitelikte karar alamaz (Eren, 2018:486).

Komisyonlar için bir yasama döneminde iki seçim yapılır. İlk seçilenlerin görev süreleri iki yıl, ikinci devre için seçilenlerin görev süreleri ise o yasama döneminin sonuna kadardır. Görev süreleri, yeniler seçilinceye kadar devam eder (TBMM İçtüzüğü, Md. 20/3). Meclis komisyonlarının üye sayıları, Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurul tarafından belirlenir (TBMM İçtüzüğü, Md. 20/2). Siyasi parti grupları komisyonlarda üye sayıları oranına göre temsil edilirler. Komisyonlarda parti gruplarına düşen üye sayısı TBMM başkanı tarafından tespit edilir. TBMM başkanının komisyonlarda siyasi parti gruplarının temsil edecek üye sayılarını belirlemesi sonucu, parti grupları adaylarını belirlenen süre içinde Başkanlığa bildirirler. Bütün komisyonlar için siyasi parti gruplarınca belirlenen adayların isimlerini gösteren listenin Genel Kurul tarafından işaret oyu ile onaylanması ile seçimler tamamlanmış olur (TBMM İçtüzüğü, Md. 21). Üye seçimi tamamlanan komisyonlar TBMM başkanı tarafından toplantıya çağırılır. Bu toplantıda, komisyonun başkanı, başkanvekili, sözcüsü ve kâtipleri seçilir (TBMM İçtüzüğü, Md. 24/1-2). Ayrıca bir siyasi parti grubu, herhangi bir komisyonda kendisine düşen üyelikten vazgeçebilmektedir. TBMM Başkanlık Divanı üyelerinin meclis komisyonlarda görev almaları da yasaklanmıştır (TBMM İçtüzüğü, Md. 21). Bununla birlikte, mensubu olduğu siyasi parti ile üyelik bağı sona eren veya TBMM’de grup kurma hakkını kaybeden bir siyasi partiye mensup olan milletvekilinin, komisyon üyeliği kendiliğinden sona ermektedir (TBMM İçtüzüğü, Md. 22/3).

Komisyonlar başkanlarının yönetiminde çalışır. Başkanın bulunmadığı zaman başkanvekili, o da yoksa sözcü, komisyona başkanlık eder. Komisyonlar üye tamsayısının üçte biri ile toplanır ve hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile karar verir (TBMM İçtüzüğü, Md. 27).

Tekliflerin veya olağanüstü hal sırasında olağanüstü hal ile ilgili çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hangi komisyonlarda görüşüleceği, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi sırasında başkanlık tarafından tespit edilmektedir. Raporu Genel Kurul görüşmelerine esas olacak komisyona esas komisyon denir. Tali komisyonlar, işin sadece kendilerini ilgilendiren yönü veya maddeleri üzerinde esas komisyona görüş bildiren komisyonlardır (TBMM İçtüzüğü, Md. 23).

Tekliflerin esas komisyonlara havale edildiği günden itibaren en geç kırk beş gün içinde sonuçlandırılması gerekir. Bu sürenin bitiminde teklifin doğrudan Genel Kurul gündemine alınmasını teklif sahipleri isteyebilirler. Bu istemler üzerine komisyon ve teklif sahibi beşer dakikayı geçmemek üzere söz alabilir. Genel Kurul işaret oyu ile karar verir. Bu istemler her hafta Salı günü bir tane olmak üzere işleme alınır. Bir milletvekili bir yasama yılında bu kapsamda bir defadan fazla istemde bulunamaz. Başkanlıkça esas komisyonlar dışında, tali komisyonlara da havale edilmiş olan bir konu bu komisyonlarca on gün içinde sonuçlandırılır. Bu süre başkanlıkça kısıtlanabileceği gibi komisyonun müracaatı halinde en çok on gün daha uzatılabilir (TBMM İçtüzüğü, Md. 37).

Komisyonlar, kendilerine havale edilen teklifleri, ilk önce anayasanın metin ve ruhuna aykırı olup olmadığını tetkik etmekle yükümlüdür. Bir komisyon, bir teklifin anayasaya aykırı olduğunu gördüğü takdirde gerekçesini belirterek maddelerin müzakeresine geçmeden reddeder (TBMM İçtüzüğü, Md. 38).

TBMM İçtüzüğü (Md. 20) ve bazı kanunlarla kurulan TBMM Komisyonları şunlardır:

- Anayasa Komisyonu;
- Adalet Komisyonu;
- Mili Savunma Komisyonu;
- İçişleri Komisyonu;

- Dışışleri Komisyonu;
- Milli Eğitim, Kùltür, Gençlik ve Spor Komisyonu;
- Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu;
- Çevre Komisyonu;
- Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu;
- Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu;
- Sanayi, Ticaret, Enerji, Tabii Kaynaklar, Bilgi ve Teknoloji Komisyonu;
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Hesaplarını İnceleme Komisyonu;
- Dilekçe Komisyonu;
- Plan ve Bütçe Komisyonu;
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu;
- İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu;
- Avrupa Birliği Uyum Komisyonu (15.04.2003 tarih ve 4847 sayılı kanunla kurulmuştur);
- Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu (25.02.2009 tarih ve 5840 sayılı kanunla kurulmuştur);
- Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu (17.04.2014 tarih ve 6532 sayılı kanunla kurulmuştur).

Türkiye Büyük Millet Meclisinde ihtiyaç duyulması halinde yeni komisyonlar kurulabilir, mevcut komisyonların adları değiştirilebilir. Yukarıda sıralanan meclis komisyonlarından sadece “Bütçe Komisyonu” doğrudan anayasa ile diğerleri ise kanun ve içtüzükle düzenlenmiştir (Karatepe, 2018a:245).

Danışma Kurulu: Meclis çalışmalarının verimli ve etkin yürütülebilmesi, siyasi parti grupları arasında işbirliği ve uyumun sağlanabilmesine yönelik TBMM içtüzüğü ile Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Danışma Kurulu, TBMM Başkanı veya görevlendireceği başkanvekili başkanlığında siyasi parti grup başkanları veya başkanvekilliklerinden kurulur. Bu kurul, içtüzükte kendisine verilen görevleri yerine getirir ve Başkanın istemi üzerine danışma niteliğinde görüş bildirir (TBMM İçtüzüğü, Md. 19). Danışma Kurulunun istişari nitelikte olan görüşlerine meclis uymak zorunda değildir. Ancak, parti disiplini nedeniyle milletvekilleri grup başkanlarının görüşü doğrultusunda oy kullandıklarından Danışma Kurulu kararları mecliste genellikle kabul edilir (Karatepe, 2018a:244).

Danışma Kurulu, Başkanın gerekli görmesi veya bir siyasi parti grubu başkanlığının istemi üzerine en geç yirmi dört saat içinde Başkan tarafından toplantıya çağırılır. İçtüzükte, Danışma Kurulunun tespitine, teklifine veya görüş bildirmesine bağlanmış olan bütün hallerde, Danışma Kurulu, yapılan ilk çağırıda toplanamaz, oybirliği ile tespit, teklif yapmaz veya görüş bildirmezse, Meclis Başkanı veya siyasi parti grupları ayrı ayrı, istemlerini doğrudan Genel Kurula sunabilirler. Bu durumda istemin oylanması ilk birleşimin gündemindeki Başkanlığın sunuşlarında yer alır. Danışma Kurulu önerileri görüşmesiz oylanır. Grup önerisinde ise öneriyi veren gruptan bir milletvekili beş dakikayı geçmemek üzere önerinin gerekçesini açıklayabilir. Açıklamanın ardından diğer gruplardan birer milletvekiline de isterlerse üçer dakika söz verilir. Danışma Kurulu ve grup önerileri konusunda Genel Kurulda işaret oyu ile karar verilir (TBMM İçtüzüğü, Md. 19).

Meclisin Toplanması, Tatili ve Ara Vermesi: Türkiye Büyük Millet Meclisi, milletvekili genel seçimi kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca ilanını takip eden üçüncü gün saat 14.00’da çağrısız olarak toplanır (TBMM İçtüzüğü, Md. 3). Genel seçim yapılmayan yıllarda ise meclis, Ekim ayının birinci günü çağrısız toplanır (TBMM İçtüzüğü, Md. 4). Meclis Genel Kurulu normal toplantılarını Salı günleri 15.00’den 21.00’a, Çarşamba ve Perşembe günleri ise 14.00’den 21.00’a kadar yapar. Danışma Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurul, toplantı hafta, gün ve saatlerini değiştirebileceği gibi, diğer günlerde de toplantı yapılmasına karar verebilir. Resmi tatile rastlayan günlerde toplantı yapılmaz.

Meclis bir yasama yılı içerisinde Genel Kurul çalışmalarını, “tatile girme” veya “ara verme” nedeniyle durdurabilir. Danışma Kurulunun önerisi üzerine Genel Kurulca başka bir karar alınmadıkça TBMM 1 Temmuz günü tatile girer. TBMM bir yasama yılında üç aydan fazla tatil yapamaz (TBMM İçtüzüğü, Md. 5). TBMM, bu üç aylık tatil dışında daha az sürelerle faaliyetlerine ara verebilmektedir. TBMM İçtüzüğüne göre ara verme, TBMM’nin on beş günü geçmemek üzere çalışmalarını ertelemeisidir. Meclisin ara verme kararı alması, Danışma Kurulunun bu konudaki görüşü alındıktan sonra teklifin Genel Kurulca oylanması suretiyle olur (Md. 6).

TBMM tatil veya ara verme sırasında cumhurbaşkanı veya meclis başkanı (doğrudan doğruya) tarafından toplantıya çağırılabilir. Meclis başkanı, meclisi, milletvekillerinin beşte birinin yazılı istemi üzerine de toplantıya çağırır. Bu şekilde

toplantıya çağırılan meclis öncelikle bu toplantıyı gerektiren konuyu görüşmeden ara vermeye veya tatile devam edemez (Anayasa, Md. 93).

Toplantı ve Karar Yeter Sayısı: Toplantı ve karar yeter sayısı anayasanın 96. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi, yapacağı seçimler dâhil bütün işlerinde üye tam sayısının en az üçte biri ile toplanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasada başkaca hüküm yoksa toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir; ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz” şeklinde düzenlemiştir.

TBMM üye sayısı 2017 anayasa değişikliği ile 550’den 600’a yükseldiğinden, toplantı yeter sayısı 184’ten 200’e yükselmiştir. Yani TBMM Genel Kurul toplantısına 200 üyeden az bir katılım sağlanması halinde, toplantı yeter sayısı da sağlanmamış olur ve toplantı geçersiz sayılır. Toplantı yeter sayısının görüşmeler yapılırken de korunması gerekmektedir. Görüşmeler sırasında yirmi üye ayağa kalkarak veya önerge vererek yoklama yapılmasını isteyebilmektedir. Bununla birlikte, meclis başkanı toplantı yeter sayısı sağlandığı konusunda bir tereddüte düşmesi durumunda yoklama yapabilmektedir (Karatepe, 2018a:248). Meclis Genel Kurulu toplantısına katılıp “çekimser oy” kullananlar da “toplantıya katılanlar” sayısına dâhil edilirler. Aynı şekilde, Genel Kurulda bulunup da oylamaya hiç katılmayanlar da toplantı yeter sayısı dâhilindedir (Atar, 2018:256).

Türkiye Büyük Millet Meclisinin karar yeter sayısı anayasada da belirtildiği gibi, toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Ancak karar yeter sayısı hiçbir şekilde üye tamsayısının dörtte birinin (151) bir fazlasından az olmaz. Örneğin, toplantıya katılan milletvekillerinin sayısı 400 ise, karar yeter sayısı 201’dir, katılanların sayısı 250 ise (anayasa karar yeter sayısının meclisin üye tam sayısının dörtte birinin bir fazlasından az olamaz şartını aradığından) 126 değil, 151’dir. Bu kural hem kanunların kabulünde hem de meclisin vereceği diğer tüm kararlarda geçerlidir.

Anayasanın 96. maddesinde öngörülen “genel karar yeter sayısı” dışında, Genel Kurulda karar alınabilmesi için nitelikli çoğunluk gerektiren diğer konular da bulunmaktadır. Bu tür konular ancak bu sayıyla alınabilmekte ve buna “özel karar yeter sayısı” denilmektedir (Anayurt, 2019:287). Örneğin, anayasanın 116. maddesine göre TBMM, seçimlerin yenilenmesine ancak üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla karar verebilir.

Meclis Görüşmeleri ve Oylama Usulleri: Anayasanın 97. maddesi meclis görüşmelerini düzenlemiştir. Buna göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulundaki görüşmeler açıktır ve tutanak dergisinde tam olarak yayımlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzük hükümlerine göre kapalı oturumlar yapabilir, bu oturumlardaki görüşmelerin yayımı Türkiye Büyük Millet Meclisi kararına bağlıdır. Meclisteki açık görüşmelerin, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmadıkça, her türlü vasıta ile yayımı serbesttir” denilmiştir. TBMM Genel Kurulu, bir siyasi parti grubunun veya yirmi milletvekilinin yazılı istemi üzerine kapalı oturumlar yapabilir (TBMM İçtüzüğü, Md. 70/1).

Genel Kurulda konuların görüşülmesi bir gündeme göre yapılır. Başkanlık Divanı tarafından düzenlenecek olan gündem sırası TBMM içtüzüğünde belirlenmiştir. Gündemdeki işlerin görüşme sırası başkanlıkça alınmış tarihlere göre tespit edilir. (TBMM İçtüzüğü, Md. 49/4). Danışma Kurulu, anayasa ve içtüzüğün emredici hükümleri gereğince, belli bir sürede sonuçlanması gereken, muayyen bir veya birkaç konunun yer alacağı özel gündemler ve görüşme günleri tespit edebilir (TBMM İçtüzüğü, Md. 50).

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülen konular milletvekillerinin oyuna sunularak karar verilir. Oy kullanmak meclis üyelerinin şahsen kullanabilecekleri bir haktır. Herhangi bir sebeple Genel Kurula katılamayan milletvekilinin yerine başka milletvekili oy kullanamaz. Seçimden sonra usulüne uygun olarak yemin etmeyen milletvekilinin de oy kullanma hakkı yoktur (Karatepe, 2018a:251).

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün 139. maddesi üç tür oylamayı düzenlemiştir. Bu oylama türleri:

- *İşaretle oylama;* üyelerin el kaldırması; tereddüt halinde ayağa kalkmaları; beş üyenin ayağa kalkarak teklif etmesi halinde de salonda olumlu ve olumsuz oy verenlerin ikiye bölünerek sayımları suretiyle yapılır.
- *Açık oylama;* üzerinde milletvekillerinin ad ve soyadlarıyla seçim çevrelerinin yazılı olduğu oy pusulalarının kutuya atılması veya elektronik oylama mekanizmasının çalıştırılması yahut ad cetvelinin okunması üzerine adı okunan milletvekilinin ayağa kalkarak “kabul”, “çekimser” veya “ret”

kelimelerinden birinin yüksek sesle söylemesi ve böylece açıkladığı oyunun kâtip üyelerce kaydedilmesi suretiyle olur.

- *Gizli oylama*; üzerinde hiçbir işaret bulunmayan yuvarlakların kürsüden kutuya atılması suretiyle yapılır. Beyaz yuvarlak “olumlu”, yeşil yuvarlak “çekimser” ve kırmızı yuvarlak “olumsuz” oy anlamına gelir.

Anayasada, kanunlarda ve içtüzükte açık veya gizli oylama yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmeyen bütün hususlarda kural olarak işaret yöntemiyle oylama yapılır. İçtüzükte işaret oyuyla halledileceği belirtilen hususlarda, oylamaların işaretle yapılması zorunludur (TBMM İçtüzüğü, Md. 140).

İşaret veya gizli oylamanın zorunlu olmadığı hallerde yirmi milletvekilinin yazılı istemi üzerine açık oylama yapılır (TBMM İçtüzüğü, Md. 143). Açık oylamanın zorunlu olduğu haller TBMM içtüzüğünde (142. Md.) belirtilmiştir.

Anayasa veya kanun gereğince açık oylamanın zorunlu bulunduğu hallerde veya içtüzüğün işaret oyuyla zorunlu olduğunu belirttiği konularda yahut açık oylamanın içtüzük uyarınca istem üzerine yapıldığı hallerde, gizli oylama yapılamaz. Bu durumlar dışında gizli oylamanın yapılabilmesi için yirmi milletvekilinin bir önerge ile gizli oylama yapılmasını istemesi ve bu istemin Genel Kurulca kabul edilmesi gerekir (TBMM İçtüzüğü, Md. 147).

3.3.8. TBMM’nin Görev ve Yetkileri

Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri anayasanın 87. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasanın diğer maddelerinde de TBMM’nin bir takım görev ve yetkileri bulunsa da bu görevler 87. maddede düzenlenenlere nazaran daha özel niteliklidir. Buna göre TBMM’nin görev ve yetkileri;

- Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak;
- Bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek;
- Para basılmasına karar vermek;
- Savaş ilanına karar vermek;
- Milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak;
- Genel ve özel af ilanına karar vermek.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin yukarıda saydığımız görev ve yetkileri dışında anayasanın diğer maddelerinde de bazı görev ve yetkilerine yer verilmiştir. Bu da anayasanın 87. maddesinde, “Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmek” şeklinde ifade edilmiştir (Anayurt, 2019:274-275). Anayasanın diğer maddelerinde düzenlenen TBMM’nin bazı görev ve yetkileri, TBMM başkanını seçmek, kendi içtüzüğünü yapmak, Kamu Başdenetçisini (Ombudsman) seçmek, Anayasa Mahkemesine üye seçmek, anayasayı değiştirmek ve yeni anayasa yapmak, olağanüstü hal kararını onaylamak, olağanüstü hal kararının süresini kısaltmak veya uzatmak, çeşitli kurumlara ve organlara üye seçmek, HSK üyesi seçmek şeklinde sıralanabilir.

3.3.9. TBMM’nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin en önemli görev ve yetkilerinden birisi, devleti ilgilendiren meseleler hakkında bilgi edinmek ve denetlemektir. Nitekim anayasaya göre, TBMM kamu işlerinin idaresi hakkında yürütmeden bilgi edinme ve yürütmeyi denetleme yetkisine sahiptir (Erdoğan, 2019:203). TBMM’nin bilgi edinme ve denetleme görevini yerine getirirken anayasanın 98. maddesinde düzenlenen, “Yazılı Soru”, “Genel Görüşme”, “Meclis Araştırması” ve “Meclis Soruşturması” araçlarını kullanmaktadır.

Yazılı Soru, “en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir” (Anayasa, Md. 98/5). TBMM içtüzüğüne göre yazılı soru, kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeksizin bir önerge ile sorulur. Yazılı soru önergelerine herhangi bir belge eklenmez ve sadece bir milletvekili tarafından imzalanıp TBMM başkanlığına verilir. Başkan tarafından içtüzük şartlarına uygun görülen yazılı sorular cevaplanması üzere ilgili cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakana gönderilir (TBMM İçtüzüğü, Md. 96). Yazılı soru ilgili cumhurbaşkanı yardımcı veya bakan tarafından on beş gün içinde cevaplanır. Cevap için gerekli bilgilerin hazırlanması zaman gerektiren yazılı sorularda, meclis başkanlığından bir ayı geçmemek üzere ek süre istenebilir. Meclis başkanı, yazılı soruları süresi içinde cevaplamayan cumhurbaşkanı yardımcı veya bakanın dikkatini çeker. Yazılı sorunun cevabı, cumhurbaşkanı yardımcısı veya

bakan tarafından yine yazılı olarak meclis başkanlığına gönderilir. Meclis başkanlığı yazılı soruya gelen cevabı soru sahibine gecikmeden iletir (Karatepe, 2018a:259).

Genel görüşme, “toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir” (Anayasa, Md. 98/3). Genel görüşme açılmasına, siyasi parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından başkanlıktan bir önergeyle istenebilir (TBMM İçtüzüğü, Md. 102). Genel görüşme açılıp açılmamasına işaretle oylama yapılmak sureti ile Genel Kurul karar verir. Genel Kurulda bu konudaki görüşmede siyasi parti grupları ve istemde bulunan milletvekillerinden birinci imza sahibi veya onun göstereceği bir diğer imza sahibi konuşabilir. Genel görüşme açılmasına karar verilirse, genel görüşme günü bir özel gündem halinde Danışma Kurulunca tespit edilir. Özel görüşme günü, genel görüşme açılmasına karar verilmesinden itibaren 48 saatten önce ve 7 tam günden sonra olamaz (Keskinsoy, 2020:445). Anayasanın 138. maddesinin 3. fıkrasında, “Görüşülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz” denilmiştir.

Meclis araştırması, “belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir” (Anayasa, Md. 98/2). Meclis araştırması açılmasında yukarıda sözü edilen genel görüşme açılmasındaki hükümler geçerlidir (TBMM İçtüzüğü, Md. 104/3). Meclis araştırmasının açılmasına karar verilmesi halinde meclis, bu incelemeyi özel bir komisyon oluşturarak yürütür. Bu komisyonun üye adedi, çalışma süresi ve gerektiğinde Ankara dışında da çalışabileceği hususu Meclis Başkanlığının teklifi ile Genel Kurulca tespit edilir. Araştırmasını üç ay içinde bitirmeyen komisyonlar bir aylık kesin süre verilir. Komisyon bu süre zarfında da çalışmalarını tamamlayamadığı takdirde süre bitiminden itibaren 15 gün içinde araştırmanın tamamlanamaması nedeniyle veya o ana kadar varılan sonuçlar üzerinde Genel Kurulda görüşme açılır. Genel Kurul bu görüşme ile yetinebileceği gibi yeni bir komisyon da kurabilir (TBMM İçtüzüğü, Md. 105/2).

Meclis araştırma komisyonu, kamusal nitelikli bütün kurum ve kuruluşlarda inceleme yapma, yöneticilerinde bilgi isteme, ilgilileri çağırarak bilgi alma yetkisine sahiptir (Karatepe, 2018a:260). TBMM İçtüzüğüne göre, devlet sırları ile ticari sıralar meclis araştırmasının kapsamının dışında kalır (Md. 105/5).

Meclis soruşturması, “cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla anayasanın 106. maddesinin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmada ibarettir” (Anayasa, Md. 98/4). Anayasanın 106. maddesinin 5. fıkrasına göre, “Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili bir suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılmasını isteyebilir. Meclis önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir”. Meclis soruşturması, ilgili cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanın siyasi ve cezai sorumluluğunu gerektiren sonuçlar doğurabilir. Bu sebeple meclis soruşturması anayasanın ilgili maddesinde diğer denetim yollarından daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir (Karatepe, 2018a:261).

Anayasanın 106. maddesinin 6. fıkrasına göre, meclis soruşturmasının açılmasına karar verilmesi halinde, meclisteki siyasi partilerin güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu süre zarfında bitirilememesi durumunda, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.

Komisyon çalışmalarını yürütmek üzere kendisine bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve kâtip seçer (TBMM İçtüzüğü, Md. 109/2). Soruşturma komisyonu üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Komisyonun çalışmaları gizlidir. Komisyon çalışmalarına kendi üyeleri dışındaki milletvekilleri katılamazlar (TBMM İçtüzüğü, Md. 110/1-2). Komisyon kamusal ve özel kuruluşlardan konu ile ilgili bilgi ve belgeleri isteyebilir; gerekli gördüklerine el koyabilir; yürütme organının bütün vasıtalarından faydalanabilir; Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları, diğer ilgilileri, tanık ve bilirkişileri dinleyebilir (TBMM İçtüzüğü, Md. 111/1).

Komisyon, soruşturmayı tamamlayarak hazırladığı meclis soruşturma raporunu Meclis Başkanlığına teslim eder. Rapor on gün içinde milletvekillerine dağıtılır ve dağıtımından itibaren yine on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. TBMM, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan

yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır (Anayasa, Md. 106/7). Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer (Anayasa, Md. 106/9).

3.4. Yürütme Organı (Cumhurbaşkanı)

1982 anayasanın 8. maddesine göre, “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir”. İlgili maddeden de anlaşılacağı üzere, devletin temel üç organından biri olan yürütme, cumhurbaşkanına ait olup, sadece onun tarafından kullanılabilir. Yürütme yetkisi ve görevi cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanıldığına göre bu organdan sorumlu tek kişi de cumhurbaşkanıdır. 1982 anayasasında 2017 yılında yapılan değişiklikler sonucunda yürütme organının yapısında köklü değişiklikler yapılmıştır. Referandum öncesinde iki yapılı (düalist) bir yürütme organına sahip olan parlamenter sistem, referandum sonrasında yerini tek yapılı (monist) yürütmeye sahip olan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine bırakmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organı tek başlı olup, cumhurbaşkanının sahsında birleşmektedir. Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilmesiyle birlikte, hem devletin hem de kabinenin başıdır. Bunula birlikte cumhurbaşkanı, yürütmenin tek başına yetkilisi ve sorumlusudur. Dolayısı ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının kabinesinde yer alan diğer üyeler, kendi başlarına göre politika ve programlar belirleyemezler. Bu devlet görevlileri cumhurbaşkanının belirlediği politika ve programları yerine getirmeleri ile birlikte, cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Çalışmanın ilgili bölümünde 1982 anayasasında 2017 yılında yapılan değişiklikler neticesinde ortaya çıkan yürütme organı incelenecektir.

3.4.1. Cumhurbaşkanı Adaylığı ve Seçimler

Anayasanın 101. maddesinin 1. fıkrasında, “Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir. ... Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir” denilmiştir. Anayasada ifade edilen cumhurbaşkanı adayı olma şartlarını maddeler halinde sıralayacak olursak:

- Türk vatandaşı olmak;
- Kırk yaşını doldurmuş olmak;
- Yükseköğrenim yapmış olmak;
- Milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmak gerekir.

Görüldüğü gibi anayasa, cumhurbaşkanlığı için aranan nitelikleri, milletvekillerinden farklı olarak düzenlemiştir. Milletvekili adayları için 18 yaşını doldurmuş olmak şartı yeterliyken, cumhurbaşkanı adaylığı için bu şart 40 olarak belirlenmiştir. Yine milletvekili adaylığı için ilköğrenim yeterli olurken, cumhurbaşkanı adaylığı için yükseköğrenim yapma şartı aranmaktadır. Ayrıca milletvekili adaylığı için dönem sınırlaması getirilmediği halde, cumhurbaşkanı adayında bir dönemden fazla cumhurbaşkanlığı yapmamış olma şartı aranmaktadır (Karatepe, 2018a:270).

Bir kimse, doğrudan cumhurbaşkanlığı için aday olmamaktadır. Anayasanın 101. maddesinin 3. fıkrasına göre cumhurbaşkanlığına, “siyasi parti grupları”, “en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler” ve “en az yüz bin seçmen” aday gösterebilir. Aday gösterilmek kişinin yazılı kabulüne bağlıdır. Aday gösterme süresinin sona erdiği tarihten itibaren hiçbir şekilde yeni aday gösterilemez. Her siyasi parti veya siyasi parti grubu ancak bir aday için başvuruda bulunabilmektedir. Bununla birlikte, bir kişiyi birden fazla siyasi parti grubu veya siyasi parti adayı gösterebilir. İfade edilen usullerle gösterilen adayların gerekli şartları taşıyıp taşımadıklarının inceme görevini Yüksek Seçim Kurulu yapmaktadır. Yüksek Seçim Kurulu adayların anayasa ve yasalarda belirtilen kurallara uygunluğunu inceler, itirazların gelmesi durumunda bunlar değerlendirilerek karara bağlanması sonucunda kesin aday listesi Resmi Gazete’de yayımlanır.

Cumhurbaşkanı seçiminde iki türlü seçim sistemi uygulanmasıyla birlikte, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı seçimleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri ile birlikte aynı gün yapılmaktadır. Anayasanın 101. maddesinin 5. ve 6. fıkralarına göre, seçimlerin yapılacağı gün, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı seçilir. Birinci oylamada, salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci Pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, birinci oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Eğer ikinci oylamaya katılma hakkı kazanan

adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılamaması, adaylıktan çekilmesi gibi durumlarda, yerine birinci oylamadaki oy sıralamasına göre aday ikame edilir. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, oylama referandum şeklinde yapılır. Bu oylamada aday geçerli oyların çoğunluğunu değil, salt çoğunluğunu alması gerekir. Adayın geçerli oyların salt çoğunluğunu sağlayamaması halinde cumhurbaşkanı seçimi yenilenir. Hemen belirtilmesi gerekir ki bu seçimlerde sadece cumhurbaşkanı seçimleri yenilenir. Anayasanın 101. maddesinin 7. fıkrasında belirtildiği gibi, bu şekilde seçimlerin tamamlanamaması halinde, yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut cumhurbaşkanı görevine devam eder.

Cumhurbaşkanı seçilenin milletvekilliği sona erer. Siyasi parti üyeliği varsa ilişkisini kesmesi gerekmez. Çünkü 1982 anayasasının ilk metninde yer alan ve cumhurbaşkanının partili olmasını yasaklayan hüküm, 2017 anayasa değişikliğiyle mülga edilmiştir. Dolayısı ile cumhurbaşkanı olmak, parti kuruculuğuna, üyeliğine ve genel başkanlığına engel teşkil etmez (Keskinsoy, 2020:469).

Ayrıca belirtmek gerekir ki cumhurbaşkanlığı seçimleri, 19.01.2012 tarih ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanununun 5. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından savaş nedeniyle yeni seçimlerin yapılmasına imkân görülmediğine dair bir karar vermesi halinde (yani TBMM seçimlerinin), cumhurbaşkanının seçimi de bir yıl ertelenmektedir. Bir yılın ardından seçimlerin ertelenme sebebi ortadan kalkmamışsa, erteleme kararındaki usule göre bu işlem tekrarlanabilmektedir. Bu bağlamda, eğer TBMM savaş sebebi ile kendi seçimlerini bir yıl erteliyor ise, bu durumda cumhurbaşkanının da seçimleri bir yıl ertelenmektedir. Seçimlerin ertelenme sebebi olan savaş durumu ortadan kalmadığı takdirde ise, bu işlem savaş tamamlanacağına kadar devam edilebilmektedir.

3.4.2. Cumhurbaşkanının Göreve Başlaması ve Görev Süresi

Cumhurbaşkanı göreve başlarken, anayasanın 103. maddesinde yazılı metine göre andiçer. Yani cumhurbaşkanının ona tanınan görev ve yetkileri kullanabilmesi için Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde ilgili metine göre andiçmesi gerekir. Cumhurbaşkanının göreve başlama anı TBMM önünde andiçmesi anıdır. 19.01.2012 tarih ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçimi Kanununun 21. maddesine göre, andiçme töreni, birlikte yapılan cumhurbaşkanı ve TBMM genel seçiminin ardından meclisin

toplandığı ilk günü takip eden üç gün içinde gerçekleştirilmektedir. Eğer cumhurbaşkanı ikinci tur oylamada seçilmesi veya sadece cumhurbaşkanı seçiminin yapılması halinde ise, andiçme töreni, seçim sonucunun kesinleşmesini takip eden üç gün içinde yapılmaktadır. TBMM bu tarihlerde toplantı halinde değilse derhal toplantıya çağırılmaktadır.

Anayasanın 101. maddesinin 2. fıkrasına göre, cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse ancak iki dönem cumhurbaşkanı seçilebilir. Ancak cumhurbaşkanının ikinci döneminde TBMM üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine kararı vermesi durumunda cumhurbaşkanı bir kez daha aday olabilir (Anayasa, Md. 116/3). Hemen belirtelim ki, hükümden de anlaşılacağı üzere bu durum sadece cumhurbaşkanının ikinci dönemi için söz konusudur.

Beş yıllık görev süresi dolmadan hem cumhurbaşkanı hem de TBMM erken seçim kararı alabilir. Bu iki organdan herhangi biri tarafından erken seçim kararı alınması halinde kimin erken seçim kararı aldığına bakılmaksızın iki organın da seçimleri aynı tarihte yapılır. Erken seçim kararı, kararın alındığı tarihten itibaren 48 saat içinde Resmi Gazete’de yayımlanır. Karar verildiği günden sonraki 60’ıncı günü takip eden ilk Pazar günü seçimler yapılır. Erken seçimlere gidilmesine karar verilmesi halinde mevcut cumhurbaşkanı ile TBMM’nin görevi, yenileri seçilip göreve başlayana kadar devam eder.

Cumhurbaşkanlığı makamında herhangi bir nedenle (ölüm, istifa, seçilme yeterliliğini kaybetme, seçilmeye engel bir mahkûmiyet, gaiplik gibi durumlar) boşalma olması halinde, boşalmayı takip eden 45 gün içinde seçimler yapılır. Yenisi seçilene kadar cumhurbaşkanı yardımcısı cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve cumhurbaşkanına tanınan yetkileri kullanır.

Cumhurbaşkanlığı makamında herhangi bir sebeple boşalması halinde TBMM seçimlerinin de yapılıp yapılmayacağı konusunda anayasada ikili bir ayırım yapılmıştır. Çünkü yukarıda da ifade edildiği gibi anayasaya göre, cumhurbaşkanlığı seçimleri ile TBMM genel seçimleri aynı tarihte yapılmaktadır. Buna göre, genel seçime bir yıl veya daha az kalmışsa TBMM seçimi de cumhurbaşkanlığı seçimi ile beraber yenilenir. Genel seçimlere bir yıldan fazla kalmışsa, TBMM seçimleri yenilenmez ve sadece cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Bu şekilde seçilen cumhurbaşkanı, TBMM genel seçimlerinin yapılacağı tarihe kadar görevine devam

eder. Yani TBMM'nin görev süresi tamamlandığında seçilen cumhurbaşkanının da görev süresi tamamlanmış olur. Genel seçimlerin yapılacağı tarihte bu iki organın seçimleri birlikte yapılır. Bu şekilde seçilen ve kalan süreyi tamamlayan cumhurbaşkanı için “iki dönem” kuralı işlemez. Dolayısı ile seçilen bu kişi iki dönem daha cumhurbaşkanlığı yapabilir.

3.4.3. Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri

Anayasanın 104. maddesine göre, “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devletin başı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder”. Cumhurbaşkanının, devletin başı olması ve yürütme yetkisinin de sahibi olması nedeniyle çeşitli görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bunların bazıları yürütme yetkisinden bazıları ise devletin başı olmasından kaynaklanmaktadır. Cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkiler ağırlıklı olarak anayasanın 104. maddesinde sıralanmıştır. Ancak bu yetkiler ona tanınan tüm yetkiler değildir. Cumhurbaşkanına tanınan yetkiler anayasanın diğer birçok maddesinde de düzenlenmiştir. Buna göre cumhurbaşkanının görev ve yetkileri:

- Gerekli görmesi halinde, yasama yılının ilk günü TBMM’de açılış konuşmasını yapmak;
- Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında TBMM’ye mesaj vermek;
- Kanunları yayımlamak;
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM’ye geri göndermek;
- Kanunların TBMM İçtüzüğü’nün tümünün veya belirli hükümlerinin şekil veya esas bakımından anayasaya aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine iptal davası açmak;
- Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atamak, gerekli görmesi halinde onları görevden almak;
- Üst kademe kamu yöneticilerini atamak ve görevlerine son vermek¹²;

¹² Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmi Gazete, 10.07.2018/30474). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-3.pdf> (Erişim Tarihi, 20.08.2022).

- Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek;
- Milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak;
- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoylamasına sunmak;
- Milli güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almak;
- TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek;
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek;
- Sürekli hastalık ve kocama sebebi ile kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak;
- Yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartmak;
- Kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak üzere yönetmelik çıkarmak.

Cumhurbaşkanına yukarıda sayılanlar dışında, anayasa ve kanunlar tarafından verilen seçme ve atama görevleri ile diğer çok sayıda görev ve yetkileri bulunmaktadır. Buna göre, cumhurbaşkanına tanınan diğer bazı görev ve yetkileri şu şekilde sıralamamız mümkündür:

- Anayasa Mahkemesine üye seçmek (Anayasa, Md. 146);
- Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek (Anayasa, Md. 155);
- Hâkimler ve Savcılar Kuruluna üye seçmek (Anayasa, Md. 159);
- Genelkurmay Başkanını atamak (Anayasa Md. 117/3);
- Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve vekilini seçmek (Anayasa, Md. 154);
- TBMM'ye gerektiğinde toplantıya çağırarak (Anayasa, Md. 93/2);
- TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek (Anayasa, Md. 116);
- Milli Güvenlik Kurulunu çağırarak ve ona Başkanlık etmek (Anayasa, Md. 118);
- Olağanüstü hal ilan etmek ve olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartmak (Anayasa, Md.119);
- Devlet Denetleme Kurulunun Başkanını ve üyelerini atamak (Anayasa, Md. 108);
- Devlet Denetleme Kuruluna idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak (Anayasa, Md. 108);

- Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek ve atamak (Anayasa, Md. 131);
- Üniversite rektörlerini seçmek ve atamak (Anayasa, Md. 130).

Görüldüğü gibi, cumhurbaşkanının çok sayıda görev ve yetkisi bulunmaktadır. Zira cumhurbaşkanının bu kadar çok görev ve yetkinin bulunması cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ruhuna da uygundur. Çünkü ilgili sistemde 2017 değişikliği öncesinde uygulanan parlamenter sistemden farklı olarak, cumhurbaşkanı yürütmenin tek sahibi ve sorumlusudur. Ayrıca belirtmek gerekir ki eski sistemde uygulanan karşı-imza kuralı bu sistemde yoktur. Dolayısı ile cumhurbaşkanı tüm yetkilerini tek başına ve bu kural olmaksızın kullanır. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, cumhurbaşkanı atama yetkilerini iki şekilde yerine getirir, birinde başka kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan öneriler arasından atamayı gerçekleştirir, diğerinde herhangi bir öneri olmadan atamayı doğrudan yapar.

3.4.4. Cumhurbaşkanının Sorumluluğu

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme yasamadan doğmaz. İlgili sistemde gensoru mekanizmasının bulunmaması dolayısı ile yürütmenin mevcudiyeti ve devamlılığı yasama organının güvenine dayanmaz. Dolayısı ile yasama yürütmeyi bu mekanizmaya başvurarak düşüremez. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütmeyi doğrudan halk belirlemektedir (Keskinsoy, 2020:471). Bu nedenle cumhurbaşkanı siyasi olarak doğrudan halk karşı sorumludur. Bu nedenle halk, ancak seçimler yoluyla güvenmediği cumhurbaşkanına seçimlerde oy vermeyerek görevden uzaklaştırılabilir.

Siyasi bakımdan sorumluluğu bulunmayan cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu bulunmaktadır. Anayasanın 105. maddesine göre, “Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir”. Anayasa hükmünden de anlaşılacağı gibi, cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunda suç ayırımına gidilmemiştir. Yani cumhurbaşkanının işlediği suçlar ister görevleriyle ilgili olsun ister göreviyle ilgili olmasın her iki durumda da aynı sürecin işleyeceği belirlenmiştir.

Meclis üyelerinin salt çoğunluğu tarafından verilen önerenin Genel Kurulda görüşülerek üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyla soruşturma açılmasına karar vermesi halinde, TBMM’de bulunan siyasi partilerin güçleri oranında katılmasıyla kurulan on beş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon tarafından hazırlanan ve soruşturma sonucunu belirten rapor iki ay içinde TBMM başkanlığına sunulur. Komisyona tanınan iki aylık süre içinde soruşturmanın tamamlanamaması halinde, bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir (Anayasa, Md. 105/2).

TBMM başkanlığına sunulan rapor on gün içinde milletvekillerine dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. TBMM, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk edilmesine karar verebilir. Genel Kurul tarafından cumhurbaşkanı hakkında Yüce Divana sevk kararı verilmesi halinde, buradaki yargılama üç ay içerisinde tamamlanır. Bu sürede tamamlanamaması halinde bir defaya mahsus üç aylık ek süre verilir ve yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır (Anayasa, Md. 105/3).

Cumhurbaşkanı, hakkında soruşturma açılması halinde, seçimlerin yenilenmesi kararı alamaz. Yüce Divanda yargılanması sonucu seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmesi halinde cumhurbaşkanının görevi sona erer. Buna karşın, seçilme engeli oluşturmayan bir suçtan mahkûmiyet giyerse cumhurbaşkanı görevine devam eder. Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlarla ilgili görevi tamamlandıktan sonra da aynı usulle yargılanır (Anayasa, Md. 105/4-6).

3.4.5. Cumhurbaşkanına Vekâlet

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmeden önce Türkiye’de 1924 anayasasından itibaren 2017 anayasa değişikliğine kadar cumhurbaşkanlığı makamına vekâlet görevi TBMM başkanı tarafından yerine getirilmiştir. 2017 anayasa değişikliği ile birlikte, getirilen yeni sistemde cumhurbaşkanlığı yardımcılığı makamı oluşturulmuş ve cumhurbaşkanlığına vekâlet etme görevi cumhurbaşkanı yardımcısına verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması: Anayasanın 106. maddesinin 2. fıkrasına göre, “Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması halinde, kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene

kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır” şeklinde bir düzenleme yer verilerek cumhurbaşkanlığı makamında herhangi bir sebebe bağlı olarak (ölüm, istifa, gaiplik, seçilme yeterliliğini kaybetme, seçilmeye engel bir mahkûmiyet vb. durumlar) boşalması halinde cumhurbaşkanı yardımcısının vekâlet edeceği düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı makamının geçici olarak boşalması: Anayasanın 106. maddesinin 3. fıkrasına göre, “Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma sebepleriyle geçici olarak görevinden ayrılması halinde, Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır” denilerek, cumhurbaşkanlığı makamına geçici olarak boşalması halinde de cumhurbaşkanı yardımcısının vekâlet edeceği hükmedilmiştir.

Hemen belirtmek gerekir ki anayasanın 106. maddesi cumhurbaşkanı yardımcısı sayısını ve bu yardımcılar arasında hangisinin vekâlet edeceği belirtilmemiştir. Fakat yeni sisteme göre seçilerek göreve başladığı 09 Temmuz 2018 tarihinde cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından 1 numaralı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” cumhurbaşkanlığına vekâlet konusuna açıklık getirmiştir. İlgili kararnamenin 18. maddesinin 1. fıkrasına göre, “Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilene kadar en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır” düzenlemesine yer verilerek, 2. fıkrasında, “Cumhurbaşkanının hastalık ve yurtdışına çıkma gibi sebepleriyle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanının görevlendirdiği yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır” denilmiştir.

Yukarıda belirtildiği gibi, cumhurbaşkanlığı makamında ister sürekli boşalma ister geçici boşalma halleri olsun, her iki durumda da bu makama cumhurbaşkanı yardımcısı vekâlet etmektedir. Cumhurbaşkanı makamında herhangi bir nedenle boşalma olması halinde, yenisi seçilinceye kadar, geçici boşalma olması halinde ise, cumhurbaşkanının görevinin başına dönüşüne kadar cumhurbaşkanı yardımcısı vekâlet görevini yürütmektedir. Bu süre zarfında cumhurbaşkanına ait tüm görev ve yetkiler kullanılabilir.

3.4.6. Cumhurbaşkanına Bağlı Birimler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı yürütmeye ilişkin görev ve yetkilerini büyük ölçüde, cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlarla paylaşarak yerine getirir. Anayasa, cumhurbaşkanını kendi teşkilat yapısını kurmada serbest bırakmıştır. Cumhurbaşkanı çıkaracağı kararname ile cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısını oluşturabilmektedir (Karatepe, 2018a:280). Zira bu doğrultuda, 2017 yılında 1982 anayasasında yapılan değişiklikler sonucunda Recep Tayyip Erdoğan yeniden cumhurbaşkanı seçilince, 10 Temmuz 2018 tarihinde 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkararak cumhurbaşkanlığı teşkilatını yeniden yapılandırmıştır. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak adı geçen kararname ile cumhurbaşkanlığı yardımcılığına, bakanlıklara, çeşitli kurul, ofis, başkanlık ve kurumlara yer verilmiştir. Çalışmanın bu bölümünde yürütme içinde cumhurbaşkanına bağlı çalışan birimler incelenecektir.

3.4.6.1. Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı

Anayasada 2017 yılında yapılan değişiklikler sonucunda getirilen yeni sistemde ilk defa cumhurbaşkanı yardımcılığına yer verilmiştir. Anayasa cumhurbaşkanı yardımcılığı sayısını belirtmemiş olmasıyla birlikte, cumhurbaşkanının bir veya birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atayabileceğini düzenlemiştir.

Cumhurbaşkanı yardımcıları, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olan kişiler arasından cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. TBMM üyeleri arasından da cumhurbaşkanı yardımcılığına atama yapılabilir, ancak bu durumda ilgili sistemde aynı kişinin hem yasamada hem de yürütmeye aynı anda görev alamayacağından TBMM üyeliği sona erer. Cumhurbaşkanı yardımcısı TBMM önünde anayasanın 81. maddesinde yazılı şekilde andiçerek göreve başlar.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin gereği olarak cumhurbaşkanı, yürütme yetkisi ve görevinin tek sahibidir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının yürütmeye ilişkin eylem ve işlerinden siyasi olarak cumhurbaşkanı sorumludur. Dolayısı ile seçimlerde hesap verecek olan kişi cumhurbaşkanıdır. Bu nedenle cumhurbaşkanı yardımcısı, görevlerinden dolayı cumhurbaşkanına karşı sorumludur (Karatepe, 2018a:282). Cumhurbaşkanı yardımcısının, temel ve asıl görevi cumhurbaşkanlığına vekâlet etmektir. Bununla birlikte cumhurbaşkanı yardımcısının Milli Güvenlik

Toplantılarına katılmak, cumhurbaşkanının katılmadığı hâlde Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etmek, görevlerine ait işlerle ilgili olarak valilere emir ve talimat vermek, cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirmektir. Diğer görevler ise, cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını görevleriyle ilgili olmayan suçlardan dolayı yasama dokunulmazlığından yararlanırlar (Anayasa, Md. 106/10). Yasama dokunulmazlığı kaldırılan cumhurbaşkanı yardımcısı hakkında işlediği iddia edilen suçun mahiyetine göre, normal adliye mahkemelerinde yargılanır. Yasama dokunulmazlığı kaldırılan cumhurbaşkanı yardımcısının görevi sona ermez. Fakat yargılama sonucunda milletvekili seçilmeye engel bir suçtan mahkûmiyet alması halinde cumhurbaşkanı yardımcılığı düşer (Keskinsoy, 2020:475).

Cumhurbaşkanı yardımcılarının, görevleriyle ilgili suç işlediği iddiasıyla yargılanması ise Yüce Divanda yapılır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği bir önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Soruşturmanın yürütülmesinde cumhurbaşkanının soruşturulmasının tabi olduğu usul izlenir. Yüce Divanda (milletvekili olarak) seçilmeye engel bir suçtan hüküm giyen cumhurbaşkanı yardımcısının görevi sona erer. Soruşturma konusu, suçu görevi yaparken işlemiş olduğu kaydıyla cumhurbaşkanı yardımcılarının görevi sona erse bile aynı usulle soruşturmanın açılması mümkündür (Erdoğan, 2019:147). Ayrıca belirtmek gerekir ki, cumhurbaşkanı yardımcılarının görevleri, cumhurbaşkanının süresinin dolması, cumhurbaşkanı tarafından görevden alınması, ölümü, istifası, cumhurbaşkanı olarak seçilmesi gibi nedenlere bağlı olarak da sona ermektedir.

3.4.6.2. Bakan ve bakanlıklar

Devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetleri, çeşitli bakanlıklara dağıtılmış durumdadır. Devlette bulunan her bakanlığın başında hizmet alanı ile ilgili kamu yetkisini kullanma ve kararlar alma yetkisine sahip bir bakan bulunmaktadır (Aydın, 2018:84). Cumhurbaşkanlığı hükmet sisteminde bakanların atanmasında, cumhurbaşkanlığı yardımcılığında olduğu gibi, milletvekili seçilme şartına sahip olmak yeterlidir (Anayasa, Md. 106/4).

Bakanları atama ve görevden alma yetkisi cumhurbaşkanına aittir. Bakan olarak atanan bir kimse TBMM üyesi ise, atamanın gerçekleşmesi ile milletvekilliği sona ermektedir. Bakanlar eski sistemde olduğu gibi, başbakan ve TBMM'ye karşı değil, doğrudan cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Bakanlar göreve anayasanın 81. maddesinde yazılı şekilde andiçerek göreve başlarlar.

Bakan, 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 503. maddesine göre, bakanlığın en üst amiri olup, bakanlığın tüm eylem ve işlemlerinden, emri altındakilerin faaliyetlerinden, bakanlığın merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından sorumludur. Bakanlar, atandıkları bakanlığın kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini anayasa ve kanunlara, cumhurbaşkanının genel siyasetine, cumhurbaşkanının karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmek ve diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir.

Cumhurbaşkanı yardımcıları gibi bakanlar da, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığından yararlanır. Dolayısı ile bakanların görevleriyle ilgili olmayan suçlardan dolayı yasama dokunulmazlığı kaldırılmadığı sürece tutulmaları, tutuklanmaları, sorgulanmaları ve yargılanmaları mümkün değildir. Milletvekillerinin yasama dokunulmazlıkları kaldırılarak, yargılanması sonucunda milletvekili seçilmeye engel bir suçtan mahkûmiyet almaları halinde bakanlık görevi sona erer (Keskinsoy, 2020:475).

Bakanlar, görevleriyle ilgili bir suç işledikleri iddiasıyla Yüce Divanda yargılanabilirler. Bakanların görevleriyle ilgili bir suçtan Yüce Divanda soruşturma açılması için TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği bir önergeyle olabilmektedir. Soruşturmanın yürütülmesinde uygulanan usul cumhurbaşkanı soruşturmasındaki usul ile aynıdır. Yüce Divanda yargılanması sonucunda milletvekili seçilmeye engel bir suçtan hüküm giymesi halinde bakanın görevine son verilmektedir. Ayrıca istifa, ölüm, cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi, cumhurbaşkanı tarafından görevine sona verilmesi gibi nedenlere bağlı olarak bakanların görevleri sona ermektedir.

Anayasanın 106. maddesinin son fıkrasına göre, “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” denilmektedir.

Bu hükmü ile anayasa, cumhurbaşkanına, kamu hizmetlerini bakanlıklar arasında paylaştırmaya, yeni bakanlık kurmaya, mevcut bakanlıkları kaldırmaya veya birleştirmeye yetki tanımaktadır. Oysa anayasanın ilk hali, bakanlıkların kurulmasını ve kaldırılmasını, görev ve yetkileri ile teşkilat yapısını kanunla düzenleneceğini öngörmüştür. Anayasanın 124. maddesi, bakanlıklara yönetmelik çıkarma yetkisi tanımıştır. Bununla birlikte, bakanlıkların, kendi görev, yetki ve sorumluluk alanıyla ilgili idari düzenlemeler yapma yetkisi de bulunmaktadır.

Günümüzde yapılan son değişikliklerle beraber cumhurbaşkanlığı kabinesinde 17 bakanlık bulunmaktadır. Bunlar: “Adalet Bakanlığı; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı; Dışişleri Bakanlığı; Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı; Gençlik ve Spor Bakanlığı; Hazine ve Maliye Bakanlığı; İçişleri Bakanlığı; Kültür ve Turizm Bakanlığı; Milli Eğitim Bakanlığı; Milli Savunma Bakanlığı; Sağlık Bakanlığı; Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı; Tarım ve Orman Bakanlığı; Ticaret Bakanlığı; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı”dır. İlgili bakanlıklar yukarıda da ifade edildiği gibi, bir bakanın başkanlığında, yardımcıları ve diğer görevliler ile birlikte, cumhurbaşkanına bağlı ve ona karşı sorumlu olarak çalışırlar.

3.4.6.3. İdari işler başkanlığı

Türkiye’de parlamenter sistemin uygulandığı dönemde, cumhurbaşkanlığının sekreterlik işlerini (idari işlerini) yerine getiren Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği 2017 yılında anayasada yapılan değişiklik sonucu uygulamadan kaldırılmış ve yerine İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur.

İdari İşler Başkanlığı 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5. maddesine göre kurulmuştur. Buna göre, en yüksek devlet memuru olan İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiridir. İdari İşler Başkanlığı, mevzuatlarda belirtilen görevleri yapmakla birlikte, cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirir. İdari İşler Başkanı, bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını

denetlemekle görevli ve yetkili olup yukarıda belirtilen hizmetlerin mevzuata, cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinde cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

İdari İşler Başkanı, 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 6. maddesine göre, cumhurbaşkanı adına aşağıdaki görevleri yerine getirir:

- Anayasada belirtilen görevlerinin yerine getirilmesinde ve yetkilerinin kullanılmasında cumhurbaşkanına gerekli olan hizmetleri sunar;
- Türkiye Büyük Millet Meclisi ile olan ilişkilerin yürütülmesi ile kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapar;
- Devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini temin edecek prensiplerin tespiti için gerekli çalışmaları yapar;
- İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapar;
- Yapılan çalışmaların kamuoyundaki etkilerini izler ve değerlendirme çalışmalarını yapar.

İdari İşler Başkanlığı beş birimden oluşmaktadır. Bunlar; “Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü; Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü; Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü; Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü; Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü”dür. İdari İşler Başkanlığı yukarıda da belirttiğimiz gibi, cumhurbaşkanının tüm önemli işlerinin yürütülmesinde ona yardımcı olmaktadır. Tüm bu işler yürütülürken, cumhurbaşkanının talimatları çerçevesinde ve onun politikalarına uyumlu bir şekilde yerine getirilmektedir. Zira İdari İşler Başkanı cumhurbaşkanına karşı doğrudan sorumludur.

3.4.6.4. Cumhurbaşkanlığı politika kurulları

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, yeni sistemine özgü ve cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan kurullardır (Atar, 2018:303). 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 20. maddesine göre, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, “Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu; Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu; Ekonomi Politikaları

Kurulu; Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu; Hukuk Politikaları Kurulu; Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu; Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu; Sosyal Politikalar Kurulu; Yerel Yönetimler Politikaları Kurulu” şeklinde toplam dokuz kuruldan oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanı kurulların başkanıdır. Politika kurulları en az üç üyeden oluşmakta ve atamalar cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Cumhurbaşkanı, kurul üyeleri arasından birini başkanvekili olarak görevlendirmektedir. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının başlıca görev ve yetkileri 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 22. maddesinde, “cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek; geliştirilen politika ve strateji önerilerinden cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak; küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek; görev alanına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek; görev alanlarına giren konularda bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili cumhurbaşkanına rapor sunmak; cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve cumhurbaşkanına rapor sunmak; bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak; görev alanına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak veya yaptırmak; cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmak” şeklinde düzenlenmiştir.

Politika kurulları yukarıda sayılan görevlerinden de anlaşılacağı üzere, bakanlıklardan farklı olarak icrai görev ifa eden kurumlar değildirler (Atar, 2018:303). Bu kurulları cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini daha iyi bir şekilde yerine getirilmesi için oluşturulan yardımcı birimler niteliğinde görmek de mümkündür.

Yüksek İstişare Kurulu: 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Yüksek İstişare Kurulu ayrı bir madde halinde düzenlenmiştir. İlgili kararnamenin 4/A maddesine göre, “Mille ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin bu kazanımlarından istifade

edilebilmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu oluşturulmuştur”. Yüksek İstişare Kurulu üyeleri, cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Ayrıca çalışma usul ve esasları yine cumhurbaşkanınca tespit edilmektedir. Yüksek İstişare Kurulunun üyelerinin temel görevi ilgili maddedeki tanımdan da anlaşılacağı üzere, cumhurbaşkanına, tecrübelerine ve bilgi birikimlerine dayanarak danışmanlık yapmaktır.

3.4.6.5. Cumhurbaşkanlığı ofisleri

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirilmesi ile birlikte, cumhurbaşkanlığı teşkilatı yapısı içerisinde cumhurbaşkanlığı ofisleri oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı ofisleri, cumhurbaşkanlığına bağlı, tüzel kişiliğe haiz, idari ve mali özerkliğe sahip yapılardır.

Cumhurbaşkanlığına bağlı dört adet ofis bulunmaktadır. Bunlar:

- Dijital Dönüşüm Ofisi;
- Finans Ofisi;
- İnsan Kaynakları Ofisi;
- Yatırım Ofisi.

Yukarıda sözü edilen ofislerin başında bir başkan bulunmaktadır. 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 528. maddesine göre, başkan, ofisin en üst amiri olup, ofisin genel yönetim ve temsilinden cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Başkan, başında bulunduğu ofisi, cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak yönetir. Bununla birlikte, bütçe teklifini hazırlar, yönetim sistemlerini gözden geçirir, kurumsal yapı ile yönetim süreçlerinin etkinliğini gözeterek, yönetimin geliştirilmesini sağlar. Faaliyet alanına giren konularda kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyonu sağlar. Ofisler, görev alanına giren hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşlarını koordine etmek, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla işbirliği içinde çalışmak, bunun için gerekli toplantı veya diğer organizasyonları yapmak, uluslararası alanda yapılan çalışmalara iştirak etmek ve ülkeyi temsil etmekle görevli ve yetkilidirler.

3.4.6.6. Devlet Denetleme Kurulu ve diğer bağı kurumlar

Devlet Denetleme Kurulu (DDK) 1981 yılında 2443 sayılı kanunla Milli Güvenlik Konseyi tarafından kurulmuş ve 1982 anayasasının kapsamına alınmıştır. DDK, cumhurbaşkanına bağlı olan ve onun isteği doğrultusunda hareket eden bir üst denetleme organı olup, kurul başkanı ve üyeleri doğrudan cumhurbaşkanına karşı sorumludur. DDK, kendiliğinden harekete geçerek denetleme yapamaz; görevi doğrudan cumhurbaşkanından alır. DDK Hakkında 15.07.2018 tarih ve 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 10. maddesine göre DDK üyeleri, yükseköğrenimini tamamlayan ve en az on iki yıl devlet hizmetinde başarıyla çalışmış ve temayüz etmiş olan kamu görevlileri arasında cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. DDK üyeleri bir başkan ve sekiz kurul üyesi olmak üzere toplam dokuz kişiden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı, DDK üyeleri arasından bir kişiyi başkan olarak seçmekte ve başkan bu görevi iki yıl sürdürmektedir.

Devlet Denetleme Kurulunu düzenleyen 15.07.2018 tarih ve 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4. maddesinde, “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerde, vakıflarda, kooperatiflerde, birliklerde ve bu kurum ve kuruluşların her türlü ortaklık ve iştiraklerinde, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapmak” şeklinde bir hükme yer verilmiş ve bu şekilde DDK’nın görevi ile yetki alanı düzenlemiştir. Ancak aynı kararnamenin 1. maddesinin 2. fıkrasının (a) bendinde, “Yargı organları dışında tüm kamu kurumu ve kuruluşları ile bunların bağı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında” şeklinde bir hükme yer verilerek yargı organlarını DDK’nın görev alanının dışında olduğu belirtilmiştir.

2017 yılında yapılan anayasa değişikliğine gidilmeden önce Türk Silahlı Kuvvetleri de DDK’nın görev alanı dışında sayılmıştır. Ancak değişiklikle birlikte, bu hüküm anayasadan çıkarılmış ve Türk Silahlı Kuvvetleri DDK’nın denetim alana dâhil edilmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki Türkiye Büyük Millet Meclisi de DDK’nın denetim alanı dışındadır (Aydın, 2018:131).

Devlet Denetleme Kurulu, 15.07.2018 tarih ve 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5. maddesine göre, yetki kapsamına giren tüm alanlardaki kurum, kuruluş ve birimlerin her kademe ve rütbedeki görevlileriyle doğrudan yazışmaya, gerekli gördüğü elektronik ve fiziki ortamdaki gizli veya açık her türlü bilgi, belge, defter, kayıt, envanter, malzeme, mühimmat, taşınır ve taşınmazları ve olayların her safhasını incelemeye, mahiyetleri uygun olanları gerektiğinde belirlediği yere istemeye veya getirtmeye, bilgi almak üzere her kademe, rütbe ve sınıftan ilgilileri çağırma, kurum ve kuruluşlardan temsilci istemeye yetkilidir. DDK, inceleme, araştırma ve denetleme yaptığı konu ve kurum hakkında bir rapor hazırlayarak cumhurbaşkanına sunmaktadır. Kurul tarafından hazırlanan raporlar gizli olup, kamuoyuna açıklanmamaktadır. DDK raporları bağlayıcı nitelikte değildir (Karatepe, 2018a:287).

Devlet Denetleme Kurulu dışında 10.07.2018 tarih ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesinde cumhurbaşkanına bağlı diğer kurum ve kuruluşlar sayılmıştır. Bu kurum ve kuruluşlar: Devlet Arşivleri Başkanlığı; Diyanet İşleri Başkanlığı; İletişim Başkanlığı; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği; Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı; Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı; Savunma Sanayi Başkanlığı; Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonudur.

3.4.7. Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri

Türkiye'nin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmesi ile birlikte, birçok konuda olduğu gibi, yürütmenin düzenleme işlemlerinde de köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu bağlamda daha önce, bakanlar kuruluna tanınan “kanun hükmünde kararname” çıkarma yetkisi kaldırılmıştır. Benzer şekilde anayasanın eski halinin 115. maddesinde düzenlenen ve yürütmenin düzenleyici işlemi niteliğinde olan “tüzük çıkarma” uygulamasına da son verilmiştir. Yeni sistemde ise anayasaya dayanağı bulunan iki tür yürütmenin düzenleme işlemlerinden bahsetmemiz mümkündür. Bunlar: “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” ile “Yönetmelikler”dir. Ancak yürütme organının, cumhurbaşkanı kararı, genelge, tebliğ gibi farklı isimler altında genel, soyut ve objektif kurallar içeren düzenlemeleri de bulunmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde yürütme organının düzenleyici işlemleri incelenecektir.

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanına tanınan önemli yetkiler arasında cumhurbaşkanı kararnameleri yer almaktadır. 2017 yılında anayasada yapılan değişiklikler sonucunda cumhurbaşkanına tanınan bu yetki daha önce yetki kanununa dayanarak bakanalar kurulu tarafından “kanun hükmünde kararname” şeklinde çıkarılmıştır. Anayasada yapılan değişiklik sonucunda Türk hukukuna giren cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanı tarafından doğrudan doğruya anayasadan aldığı yetkiye dayanarak çıkarılan düzenleyici işlemlerdir (Atar, 2018:275). Bu idari işlemi yapma yetkisi yalnızca cumhurbaşkanına ait olup, herhangi bir organ ya da makamın teklifine veya onayına ihtiyaç duyulmadan çıkarabilmektedir (Akyılmaz, 2019:193). Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, anayasada iki kategoride düzenlenmiştir. Bunlar; olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Yani cumhurbaşkanlığı kararnamesi, “olağan” durumlarda ve “olağanüstü” durumlarda mahiyetlerine göre farklı şekilde çıkarılmaktadır.

Olağan Durum Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasında göre, “Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir” denilerek cumhurbaşkanı kararnamesini düzenlenmiştir.

Anayasanın ilgili hükmüne göre, cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi genel bir yetkidir. Ancak bu yetkinin kullanılmasında anayasa tarafından bazı sınırlamalar getirilmiştir. Bu bağlamda cumhurbaşkanlığı kararnameleri aşağıdaki durumlarda çıkarılamamaktadır:

- Temel hak, kişi hakları ve siyasi haklar alanında cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenemez;
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi emredilen konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz;
- Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunda açıkça düzenlenen konularda da çıkarılamaz.

Anayasa, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlarla çatışması durumunda kanun hükümlerinin uygulanacağını belirtmiş ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konuda TBMM'nin de aynı konu doğrultusunda bir kanun çıkarması halinde ilgili kararnamenin hükümsüz hale geleceğı hükmedilmiştir.

İfade edilen bu istisnalar, kararnamelerin çerçevesini çizmek ve yürütmenin, yasama yetkisinin asıl olduğuna zarar vermemek adına olumlu karşılanmıştır. Zira cumhurbaşkanlığı kararnamelerine en çok yapılan eleştiri yürütmenin, yasama organının asıl yetkisi olan kanun yapma gücüne yürütmenin de dâhil edilmesidir (Gülener ve Miş, 2017:63). Çünkü değişiklikten önce bakanlar kurulu tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnameler, TBMM'den aldığı izne, yani yetki kanununa göre çıkarılmıştır. Oysa cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı, kararname çıkarma yetkisini doğrudan anayasadan almakta ve her ne kadar yukarıda “kanunlarla çatışması halinde kanun hükümleri uygulanır” denilse de bu kararnameler kanunlarla eşdeğer nitelik taşımaktadır.

Yürütmenin tek yetkilisi olarak cumhurbaşkanı, kararnamelerini genel olarak yürütmeye ilişkin düzenleyebilir ve yürütme alanına girmeyen konularda cumhurbaşkanlığı kararnameleri düzenlenemez. Bu nedenle anayasada belirtilen konular ile yasama ve yargı organlarının yapısı, oluşumu, görev ve yetkileri gibi konularda cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılamaz (Atar, 2018:278). Ancak buna karşın anayasa, sadece cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceğı konuları da belirtmiştir. Bu konular anayasaya göre şu şekildedir:

- Üst kademe yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir (Md. 104/9).
- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (Md. 106/11).

- Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (Md. 108/4).
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir (Md. 118/6).

Anayasa yukarıda sıraladığımız bu dört konuyu sadece cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceğini hükme bağlamıştır. Dolayısı ile bu konularla ilgili Türkiye Büyük Millet Meclisi bir kanun çıkaramaz.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yayımdan sonra yürürlüğe girmesine ilişkin herhangi bir tarih belirtilmemişse, Resmi Gazete’de yayımlandığı gün yürürlüğe girmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmi Gazete’de yayımlandıktan sonra altmış gün içinde, anayasaya şekil ve esas bakımından aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılabilir.

Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Cumhurbaşkanı, olağan dönemlerde cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceği gibi, anayasanın 119. maddesine uygun olarak olağanüstü hal dönemlerinde de cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı olağanüstü hal kararnameleri, olağan dönem kararnamelerinden farklı olarak “kanun hükmü” niteliği taşımaktadır. Bununla birlikte, istisnai ve özel bir düzenleme olmasına bağlı olarak, bu dönemde çıkarılan kararnameler, ancak olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılabilmektedir (Erdoğan, 2019:167). Yani olağanüstü halin gerektirmediği konularda cumhurbaşkanı tarafından bir kararname çıkarılamaz ve olağanüstü hal ile ilgili bulunmayan kanun hükümlerinde değişiklik yapılamaz (Atar, 2018:281).

Anayasanın 119. maddesinin 6. fıkrasına göre, “Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir”. Anayasanın ilgili hükmünden de anlaşılacağı üzere, cumhurbaşkanı olağanüstü dönemde cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarırken, anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrasının ikinci cümlesindeki sınırlamalara tabi değildir. Bu sınırlamalar ise, anayasada yer alan temel haklar, kişi hakları ve siyasi haklardır. Dolayısı ile cumhurbaşkanı belirtilen bu haklarla ilgili herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

Olağanüstü hal döneminde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri Resmi Gazete’de yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine onaylanması için sunulur (Anayasa, 119/6). Hemen belirtmemiz gerekir ki, olağan dönemlerde cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM onayına sunulması gerekmez. Savaş ve mücbir sebeplerle TBMM’nin toplanamaması hali dışında, olağanüstü hal döneminde çıkarılmış olan cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde TBMM’de görüşülür ve karara bağlanır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarıldığı tarihten itibaren üç ay içinde mecliste görüşülerek karara bağlanmaması durumunda bu kararnameler kendiliğinde yürürlükten kalkar (Anayasa, Md. 116/7). Olağanüstü hal döneminde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri ilgili anayasanın 148. maddesinin 1. fıkrası, “olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz” hükmüne yer verilerek cumhurbaşkanlığı kararnameleri için yargısal denetim yasağı getirilmiştir.

Yönetmelikler: Yönetmelikler, cumhurbaşkanının, bakanlıkların ve kamu tüzel kişiliklerinin, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılan yazılı hukuk kurallarıdır. Yönetmelikler, yürütme organının en geniş uygulama alanına sahip bir düzenleyici işlem türlerindendir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere yönetmelikler, yalnız kendi görev alanlarıyla ilgili çıkarılabilir. Bununla birlikte yönetmelik, yürütme alanına ait bir işlem türü olup, anayasada belirtilen yürütme mercileri tarafından çıkarılabilir. Yürütme tarafından çıkarılacak yönetmeliklerin kanun ve cumhurbaşkanlığı kararnamelerine uygun olma şartı bulunmaktadır (Atar, 2018:283).

Yürütmenin yönetmelik çıkarma yetkisini düzenleyen anayasanın 124. maddesine göre, “Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayınlanacağı kanunda belirtilir” denilmiştir. Bakanlıklar ve diğer idare organları tarafından çıkarılan yönetmelikler cumhurbaşkanı tarafından imzalanmaz. Danıştay’ın incelemesine de tabi değildir. Ayrıca yürütme tarafından çıkarılan tüm yönetmelikler Resmi Gazete’de de

yayımlanmaz. Yönetmeliklerin hangilerinin Resmi Gazete’de yayımlanacağı 24.05.1984 tarih ve 3011 sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanacak Yönetmelikler Hakkında Kanunda belirtilmiştir (Karatepe, 2018a:297).

Yönetmelikler yürütme ve idare tarafından çıkarılan işlem türlerindendir. Dolayısı ile anayasanın 125. maddesinde düzenlenen, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmü gereği idari yargının denetimine tabidir. Bu çerçevede, cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri tarafından çıkarılan ve tüm ülke genelinde uygulanacak olan yönetmeliklerin yargısal denetimi, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay tarafından, bunların dışında kalan ve belli bir bölgede, ilde uygulanacak olan yönetmeliklerin yargısal denetimi ise, o yerde bulunan idare mahkemeleri tarafından yapılır.

Yürütmenin Diğer Düzenleyici İşlemleri: Cumhurbaşkanı kararnameleri ve yönetmelikler dışında yürütme organı tarafından yapılan bazı diğer düzenleyici işlemler de bulunmaktadır. Bu tür düzenleyici işlemler, karar, genelge, tebliğ, talimat, genel emir şeklinde isimlendirilmektedir. Bu tür düzenleyici işlemler, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi amacıyla yapılmaktadır. Zira cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararlar, gönderilen genelgeler bu tür düzenleyici işlemlerdir. Normlar hiyerarşisinde yönetmeliklerin altında yer alan bu tür düzenlemeler sırasıyla, yönetmelik, cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanunlar ve anayasaya aykırı olmamaları gerekmektedir (Aydoğdu, 2019:90). Bununla birlikte, bakanlıklar veya kamu tüzelkişileri de kendi görev alanlarına ilişkin konularda bu sınıfa dâhil edilen düzenleyici işlemler çıkarabilmektedir. Bu düzenleyici işlemler idari yargı denetimine tabidir.

3.5. Yargı Organı

Yargı devletin üç temel organından biridir. Demokratik ülkelerin hemen hemen hepsinde, yargı organlarının bağımsızlığı kabul edilmektedir. Çünkü bu, yargının doğası gereği doğru, tarafsız ve kanunlara uygun bir şekilde herhangi bir uyuşmazlığı çözüme kavuşturabilmesi için gerekli olan şartların en önemlerinden biridir. Hükümet sistemleri sınıflandırılırken de yasama ile yürütmenin arasındaki ilişkiler dikkate alınarak sınıflandırılır ve yargı organının her zaman bağımsız bir organ

olduğu kabul edilir. Türkiye'nin devlet yapılanmasında da diğer demokratik ülkelerde olduğu gibi, yargı bağımsız ve tarafsız bir organdır. Yargı yetkisinin kullanılması ise bağımsız mahkemeler tarafından gerçekleştirilir.

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde anayasanın 9. maddesinde, “Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır” hükmüne yer verilmiştir. Hükümden de anlaşılacağı üzere, Türkiye’de yargı yetkisinin kullanılması bağımsız ve tarafsız olan mahkemelere verilmiştir. Anayasada, “Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri ise kanunla düzenlenir” (Md. 142) denilmektedir. Bu bağlamda çalışmamızın bu bölümünde Türkiye’nin yargı organı genel çerçeve ile incelenecektir.

3.5.1. Yargı Organının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Yargı bağımsızlığı, yargının hiçbir organ veya makama bağlı olmadan, hiç kimseden emir ve talimat almadan, görev alanına giren konuların hür bir şekilde yerine getirmesini ifade etmektedir (Çapar, 2022:150). Tarafsızlığı ise, bir yargılama sürecinde objektif kalabilmeyi, kendi duygu ve düşünce alanından arınarak karar vermeyi ifade etmektedir (Anayurt, 2019:343). Dolayısı ile yargı organlarının bağımsızlığı ve tarafsızlığı yargı organının en önemli ilkeler olarak kabul edilmektedir.

Yargı göreviyle ilgili konularda mahkemelere telkinde ve tavsiyede bulunulamaz, genelge gönderilemez. Yargı sadece yasama ile yürütme organlarına karşı bağımsız ve tarafsız değil, aynı zamanda toplumda etkili olan baskı grupları ile dış çevrelere de karşı bağımsızlığı söz konusudur (Çapar, 2022:150). Bu bağlamda yargı bağımsızlığının sağlanmasına yönelik hem anayasada hem de birçok kanunda düzenlemelere yer verilmiştir.

Mahkemelerin Bağımsızlığı: Mahkemelerin bağımsızlığı ile “yargının bağımsızlığı” ve “hâkimlerin bağımsızlığı” hukukta eşanlamli kullanılan terimlerdir (Karatepe, 2018a:309). Mahkemelerin bağımsızlığı anayasanın 138. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre: “Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasa, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte

olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılmaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez”. Görüldüğü gibi anayasa bu hükmü ile mahkemelerin tam bağımsız olduklarını düzenlemektedir. Mahkemelerin bu bağımsızlığı, sadece yasama, yürütme ve diğer organ, kurum ve kuruluşlara karşı değil, aynı zamanda diğer mahkemelere de karşı geçerlidir. Yani üst derece mahkemeleri, kendilerine alt mahkemelerin kararlarına karşı itiraz, temyiz şeklinde gelen davalar dışında onlarla ilgili herhangi bir girişimde bulunamazlar, emir ve talimat veremezler.

Hâkimlik Teminatı: Anayasa yargının bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamak üzere sadece mahkemelerin bağımsızlığını düzenlememiştir. Bunun yanında, hâkimlik teminatları da hüküm altına alınmıştır. Çünkü mahkemelere sadece bağımsızlıklarını tanıyarak gerçek anlamda bağımsız olmalarını beklemek güçtür. Bu nedenle bağımsızlıklarının tam manasıyla sağlamak ve hâkimleri güvence altına almak suretiyle anayasa hâkimlere bazı teminatlar (güvenceler) tanımıştır. Bu teminatlar anayasanın hâkimlik ve savcılık teminatı başlığını taşıyan 139. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddede, “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. Meslekten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı hüküm giymiş olanlar, görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceği kesin olarak anlaşılanlar veya meslekten kalmalarının uygun olmadığına karar verilenler hakkında kanundaki istisnalar saklıdır” denilmiştir. Hükümden de anlaşılabacağı gibi hâkimler, görevlerinden azledilemezler, kendileri istemedikçe ve anayasanın 140. maddesinin 4. fıkrası gereği 65 yaşını bitirmeden emekli edilemezler. Bir mahkemenin ya da kadronun kaldırılması sonucunda da aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun bırakılamazlar.

Hâkimlere bu teminatların verilmesindeki amaç, kişisel nüfuz ve itibarlarını yükseltilmesi ve huzurlarının sağlanmasından çok, özgür iradeleri ile tarafsız bir şekilde karar vermelerine yöneliktir. Diğer bir deyişle hâkimlerin teminatları, onları herhangi bir baskı, tehdit, etki ve telkin altında kalmaksızın hukuka ve vicdanlarına

dayanarak karar vermelerinin sağlanması içindir (Anayurt, 2019:342). Sonuç olarak, mahkemelerin bağımsızlığı ile hâkimlik teminatını anayasa farklı maddelerinde düzenlemiş olsa da bu iki güvence birbirlerini tamamlayan, biri olmayınca diğerrinin içi boş olan, birbirinden ayrılmaları mümkün olmayan yargının temel ilkeleridir.

3.5.2. Türkiye’de Yargı Düzeni (Kolları) ve Yüksek Yargı Organları

Türkiye’de yargı organı çeşitli kollara ayrılmıştır. Yargı kolu ise, kararları aynı yüksek mahkemede temyiz edilen mahkemelerin oluşturduğu düzen olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2014:395). Daha geniş bir anlatımla, Türkiye’de yargı organı çeşitli yargı kollarına ayrılmakta, bu kolların her birinin başında bir yüksek mahkeme bulunmakta ve bu yargı kollarından bir kısmı da kendi içinde yetki, görev ve işbölümü itibarıyla birçok ayrıma tabi tutulmaktadır (Küçük, 2013:433). Adli yargı kolunun bağlı bulunduğu yüksek mahkeme Yargıtay, idari yargı kolunun bağlı bulunduğu yüksek mahkeme ise Danıştay’dır. Adli yargıda son inceleme ve temyiz Yargıtay’da yapılırken, idari yargı kolunda Danıştay’da yapılmaktadır. Ayrıca Türk yargı sisteminde ayrı bir kol olarak, kanunların anayasaya uygunluğunu denetleyen Anayasa Mahkemesi bulunurken, mahkemeler arasındaki görev ve yetki uyuşmazlıklarını çözmek için bir de Uyuşmazlık Mahkemesi bulunmaktadır. Sözü edilen mahkemelerin hepsi anayasada düzenlenmiş olup, yüksek mahkeme niteliği taşıyan ayrı ayrı yargı kollarıdır. Hemen belirtelim ki, yargı kolları arasında Sayıştay ve Yüksek Seçim Kurulu da bulunmaktadır. Her iki organ anayasada düzenlenmiştir. Bunlar yüksek mahkeme niteliği taşımasalar da anayasada düzenlenen ve kendi alanında son karar mercii olan mahkemelerdir. Bu çerçevede çalışmanın bu bölümünde yüksek mahkemeler ele alınarak bu mahkemelerin görevli oldukları yargı kolları kısaca incelenecektir.

3.5.2.1. Anayasa yargısı ve Anayasa Mahkemesi

Anayasa yargısı, “başta yasama organı olmak üzere, anayasayla düzenlenen siyasi organ ve makamların, eylem ve işlemlerinin anayasaya uygunluğunun mahkemelerce denetlenmesidir” (Karatepe, 2018a:318). Tanımdan da anlaşılacağı gibi anayasa yargısı, başta yasama tarafından çıkarılan kanunlar olmak üzere, anayasada düzenlenen diğer siyasi organ ve makamların eylem ve işlemlerini denetlenmesini ifade etmektedir. Sözü edilen organların denetlenmesi ve gerekli görülmesi halinde

de frenlemesi için bunu gerçekleştiren bir organa ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de ifade edilen işleri yerine getirmek için Anayasa Mahkemesi öngörölmüştür. Anayasada yüksek mahkemeler arasında yer alan Anayasa Mahkemesi, 146. ile 153. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buna göre Anayasa Mahkemesi, 15 üyeden teşkil etmektedir. Bu üyelerin 3’ü Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilirken, 12’si cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi iki üyeyi, Sayıştay’ın kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş üyelik için göndereceği üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday arasından gizli oylamayla seçmektedir. TBMM tarafından yapılacak seçimde, her boş üyelik için ilk oylamada üye tamsayısının üçte iki ve ikinci oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmaktadır. İkinci oylamada salt çoğunluğun sağlanamaması halinde ikinci oylamada en çok oyu alan iki aday için üçüncü tur oylama yapılmaktadır. Üçüncü tur oylamada en fazla oyu alan kişi Anayasa Mahkemesine seçilmiş sayılmaktadır (Anayasa, Md. 146/2).

Cumhurbaşkanı ise, üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay Genel Kurulunca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş üyelik için gösterecekleri üçer aday arasından; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi de üst kademe yöneticileri, serbest avukat, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçmektedir (Anayasa, Md. 146/3).

Anayasa Mahkemesine üye seçilebilmek için adaylardan bazı kriterler aranmaktadır. Bu bağlamda, adayların 45 yaşını doldurmuş olmaları, yükseköğretim kurumları öğretim üyelerinin profesör ve doçent unvanına sahip olmaları, avukatların en az yirmi yıl fiilen avukatlık yapmış olmaları, üst kademe yöneticilerinin yükseköğrenim görmüş ve en az yirmi yıl kamu hizmetinde fiilen çalışmış olmaları, birinci sınıf hâkim ve savcıların adaylık dâhil en az yirmi yıl çalışmış olmaları gerekmektedir (Anayasa, Md. 146/4). Anayasa Mahkemesi üyelerinin görev süreleri 12 yıldır. Bir kimse iki defa üye olarak seçilemez. Üyeler, 65 yaşını doldurmaları halinde emekliye ayrılmaktadırlar. Ayrıca Anayasa Mahkemesi üyeliği hâkimlik mesleğinden

ıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı hüküm alması halinde kendiliğinden, görevi sağlık bakımından yerine getiremeyeceği kesin olarak anlaşılması halinde ise, Anayasa Mahkemesinin bu yönde ye tamsayısının salt çoğunluğunun karar vermesiyle sona ermektedir (Anayasa, Md. 147/1-2).

Bir yüksek mahkeme olarak Anayasa Mahkemesi bir başkan tarafından temsil edilmektedir. Başkan ve iki başkanvekili mahkemenin kendi yeleri arasından gizli oyla ve ye tamsayısının salt çoğunluğu ile dört yıl için seçilir. Süresi bitenlerin yeniden aday olmaları mümkündür. Anayasa Mahkemesi başkanının mahkemenin düzenli ve verimli çalışmasını sağlamak, gündemleri belirlemek, Genel Kurul ve Yüce Divan’a başkanlık etmek, Genel Sekreter ve yardımcılarını atamak, mahkemeyi temsil etmek gibi görevleri bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin temel görev ve yetkileri 30.03.2011 tarih ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun 3. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

- Kanunların, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, TBMM içtüzüğünün veya bunların belirli madde veya hükümlerinin şekil ve esas bakımından, anayasa değişikliklerinin ise sadece şekil açısından anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davalarına bakmak;
- Anayasanın 152. maddesine göre, mahkemelerce itiraz yoluyla kendisine intikal ettirilen işleri karara bağlamak;
- Anayasanın 148. maddesi uyarınca yapılan bireysel başvuruları karara bağlamak;
- Cumhurbaşkanı, TBMM Başkanını, cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay başkan ve üyelerini, başsavcılarını, Cumhuriyet başsavcivekilini, Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve Sayıştay başkan ve üyelerini, Genelkurmay Başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanlarını, görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılamak;
- Siyasi partilerin kapatılmasına ve devlet yardımından yoksul bırakılmasına ilişkin davalar ile ihtar başvuruları ve dağılma durumunun tespiti işlemlerini karara bağlamak;

- Siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun denetimini yapmak veya yaptırmak;
- Milletvekillerinin yasama dokunulmazlıklarının kaldırılmasına veya milletvekilliklerinin düşmesine ya da cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların dokunulmazlıklarının kaldırılmasına TBMM tarafından karar verilmesi hallerinde, ilgili milletvekili veya bir diğer milletvekilinin anayasa, kanun veya TBMM içtüzüğü hükümlerine aykırılık iddiasına dayanan iptal işlemlerini karara bağlamak;
- Mahkeme üyeleri arasından Anayasa Mahkemesi başkanı veya başkanvekilleri ile Uyuşmazlık Mahkemesi başkanı ve başkanvekilini seçmek;
- Anayasada kendisine verilen diğer görevleri yerine getirmektir.

Anayasa Mahkemesinin en üst karar organı Genel Kuruldur. Genel Kurul, 15 üyeden oluşur. Genel Kurul başkanın veya belirleyeceği başkanvekilinin başkanlığında en az 10 üyenin katılımı ile toplanır. Yani kurulun toplantı yeter sayısı 11’dir. Genel Kurulun görev ve yetkileri 30.03.2011 tarih ve 6216 sayılı kanunun 21. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre: “İptal ve itiraz davaları ile Yüce Divan sıfatıyla yürütülecek yargılamalara bakmak; siyasi partilere ilişkin mali denetim yapmak, dava ve başvuruları karara bağlamak; içtüzüğü kabul etmek ve değiştirmek; başkan ve başkanvekilleri ile Uyuşmazlık Mahkemesi başkan ve başkanvekillerini seçmek; bölümler arasında iş bölümünü yapmak; bölümler arasında iş bölümü uyuşmazlıklarını karara bağlamak; üyeler hakkında disiplin ve ceza soruşturması açılmasına, tedbir alınmasına, disiplin cezası verilmesine veya üyeliğin sona erdirilmesine karar vermek ve itirazları incelemek”, Anayasa Mahkemesi Genel Kurulunun görevleridir.

Genel Kurul, özel bir toplantı yeter sayısı belirtilmeyen durumlarda, genel karar yeter sayısı toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğudur. Ancak anayasa değişikliği kanunlarının iptaline, siyasi partilerin kapatılmasına, siyasi partilerin mali yardımdan yoksun bırakılması gibi durumlarda bir karar verilmesi halinde toplantıya katılanların üçte ikisinin oyu gerekmektedir. (Karatepe, 2018a:327).

Anayasa Mahkemesi, Yüce Divan davaları dışındaki işlerini dosya üzerinden yürütmektedir. Ancak bireysel başvurularda duruşma yapılmasına da karar verebilmektedir. Bununla birlikte, gerekli görmesi halinde, sözlü açıklamalarını

dinlemek üzere ilgilileri ve konu hakkında bilgisi olanları çağırabilmektedir. Siyasi partilerin kapatılmasına ilişkin davalarda ise, Yargıtay Cumhuriyet başsavcısından sonra, kapatılması istenen siyasi partinin genel başkanı veya görevlendireceği bir vekilin savunmasını dinleyebilmektedir (Anayasa 149/6).

Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. Verilen kararlara karşı başka bir organa başvurulamaz. Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazete’de hemen yayımlanmasıyla birlikte, yasama, yürütme ve yargıyı, idare makamlarını, tüm gerçek ve tüzelkişileri bağlar. Dolayısı ile verilen kararların içeriğine aykırı işlem ve eylemde bulunulamaz. Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararlar geriye yürümez. İptal edilen düzenlemelerin hükümleri de Resmi Gazete’de yayımlandığı gün yürürlükten kalkar.

3.5.2.2. Adli yargı ve Yargıtay

Adli yargı düzeni esas ve genel yargı düzenini ifade etmektedir. Bu yargı düzeni içinde, toplumda kişilerin daha çok birbirlerine karşı hukuksak uyuşmazlıkları ile işledikleri iddia edilen suçların yargılanması yapılır (Derdiman, 2014:344). Geniş anlamda ceza hukuku ve özel hukuk kapsamına giren bütün uyuşmazlıklar adli yargıda görülür. Adli yargı düzeni esas itibarıyla, “ceza mahkemeleri” ve “hukuk mahkemeleri” şeklinde iki kola ayrılır. Bu yargı kolunda yüksek mahkeme görevini Yargıtay yerine getirir. 2016 yılında Bölge Adliye Mahkemelerinin faaliyete geçmesiyle birlikte, adli yargı kolu üç dereceli hale gelmiştir. İlk derece mahkemelerin vermiş olduğu kararlara karşı ikinci derece yargı yolu olarak Bölge Adliye Mahkemelerine başvurulabilir. Bölge Adliye Mahkemeleri, ilk derece mahkemeler tarafından verilen kararları, hem maddi hem de hukuki bakımdan inceler ve duruma göre gelen dava dosyasını ya geri gönderir ya da davanın esası hakkında kendisi karar verir. Yargıtay ise, bu yargı kolunun üçüncü dereceli ve en yüksek mahkemesi olarak Bölge Adliye Mahkemelerinin kararlarını temyiz mahkemesi olarak inceler ve adli yargı kolunda görev yapan mahkemeler arasında içtihat birliğini sağlar (Karatepe, 2018a:314-315). Ayrıca belirtmek gerekir ki, Yargıtay, kanunla gösterilen belli davalara ilk ve son derece mahkemesi olarak da görev yapar (Anayasa, Md. 154/1).

Yargıtay üyeleri, birinci sınıfa ayrıldıktan sonra en az üç yıl süre ile başarılı görev yapmış ve birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hâkim ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından seçilirler. Yargıtay üyesi olarak seçilmek için hâkimlik ve savcılık mesleğinde on yedi yıl çalışmış olmak gerekir (Keskinsoy, 2020:549). Yargıtay üyeleri, Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından gizli oyla, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile seçilirler. Yargıtay üyelerinin görev süresi on iki yıldır. Bir kimse iki defa Yargıtay üyeliğine seçilmez. Yargıtay başkanı, başkanvekili ve daire başkanları ise, Yargıtay'ın kendi üyeleri arasından Yargıtay Genel Kurulunca gizli oylamayla, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile dört yıl görev yapmak üzere seçilirler. Görev süresi bitenler yeniden seçilebilir. Yargıtay cumhuriyet başsavcısı ve cumhuriyet başsavcivekili, Yargıtay Genel Kurulunun kendi üyeleri arasından gizli oyla belirleyeceği beşer aday arasından cumhurbaşkanı tarafından dört yıl görev yapmak üzere seçilirler. Süresi bitenlerin yeniden seçilmeleri mümkündür (Anayasa, Md. 154/2-4).

Yargıtay, başkan tarafından temsil edilmektedir. Yargıtay'da temyiz incelemesi, uzmanlık alanlarına göre, oluşturulan dairelerde yapılır. Yargıtay daireleri bir başkan ve dört üye şeklinde çalışmalarını yerine getirir (Karatepe, 2018a:315). Yargıtay'da on iki hukuk, on iki ceza dairesi olmak üzere, toplan yirmi dört daire bulunmaktadır. Bu daireler bir başkan ve yeteri kadar üyeden oluşmaktadır.

3.5.2.3. İdari yargı ve Danıştay

Kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların çözüm mercii idari yargı mahkemeleridir (Erdoğan, 2019:221). İdari yargı kapsamına, devletin merkez ve taşra teşkilatına mensup organları ile belediyeler gibi kamu kuruluşlarının idare hukuku çerçevesindeki işlem ve eylemlerinden doğan uyuşmazlıkların görülmesi girer (Atar, 2018:318). Yani bu yargı kolunda davası görülen taraflardan biri devlettir. İdari yargı kolundaki ilk derece mahkemeleri idare ve vergi mahkemeleridir. Bu mahkemelerin kararlarına karşı yapılacak istinaf mahkemeleri ise, Bölge İdare Mahkemeleridir. Bölge İdare Mahkemelerinin üstünde ise, yüksek mahkeme olarak Danıştay bulunur. Yani bu yargı düzeninin en üstünde temyiz mercii Danıştay'dır. Danıştay aynı zamanda bazı uyuşmazlıkları ilk derece mahkemesi olarak karara bağlamasıyla birlikte, merkezi

idarenin hukuki konularda danışma organı olarak da görev ifa eder (Erdoğan, 2019:221).

Danıştay, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay Kanununun 24. maddesinde gösterilen (cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kararları, ülke çapında uygulanan yönetmelikler, bakanlıklar tarafından çıkarılan düzenleyici işlemler gibi) alanlarda açılan iptal ve tam yargı davalarına doğrudan doğruya karara bağlar. Temyiz mercii olarak ise, Danıştay dava dairelerinin nihai kararları ile Bölge İdare Mahkemelerinin 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunun 46. maddesinde sayılan kararlarını inceleyerek çözüme bağlar (Atar, 2018:319).

Danıştay üyelerinin dörtte üçü birinci sınıf idari yargı hâkim ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından; dörtte biri ise nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından cumhurbaşkanı tarafından seçilirler. Üyelerin görev süreleri on iki yıl olup, sadece bir defa seçilmeleri mümkündür. Danıştay başkanı, başsavcı, başkanvekilleri ve daire başkanları kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oylamayla dört yıl için seçilirler. Süresi bitenlerin yeniden seçilmeleri mümkündür (Keskinsoy, 2020:550).

3.5.2.4. Uyuşmazlık Mahkemesi

Türkiye’de yargı kollarının çeşitliliğine bağlı olarak, bunlar arasında çıkabilecek görev ve hüküm uyuşmazlıkları karara bağlayan bir Uyuşmazlık Mahkemesi bulunmaktadır. Uyuşmazlık Mahkemesi yüksek bir mahkeme olarak anayasada düzenlenmiştir. Anayasanın 158. maddesine göre, “Uyuşmazlık Mahkemesi, adli ve idari yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözümlemeye yetkilidir”. Uyuşmazlık Mahkemesi, 12.06.1979 tarih ve 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluşu ve İşleyişi Hakkında Kanunun 2. ve 3. maddesine göre, Anayasa Mahkemesinin kendi üyeleri arasından seçtiği bir başkan ile yönetilmesiyle birlikte, altı asıl ve altı yedek üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin yarısı (üç asıl ve üç yedek) Yargıtay Hukuk Genel Kurulu tarafından diğer yarısı da (üç asıl ve üç yedek) Danıştay Genel Kurulu tarafından kendi daire başkanları ve üyeleri arasından seçilirler. Uyuşmazlık Mahkemesinin temsil görevi başkana aittir. Başkanlığın boş veya başkanın özlü/izinli olması durumunda ona ait görevler

Anayasa Mahkemesi tarafından kendi üyeleri arasından seçilip görevlendirilen başkanvekili tarafından yerine getirilmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesinin başkanının, başkanvekilinin ve üyelerinin görev süreleri dört yıldır. Görev süresi bitenlerin yeniden seçilmeleri mümkündür.

Uyuşmazlık Mahkemesi yukarıda belirtildiği gibi, farklı yargı kollarına bağlı mahkemeler arasında çıkan görev ve hüküm uyuşmazlıklarını karara bağlar. Ancak belirtmek gerekir ki, aynı yargı kolunda çıkacak uyuşmazlıklar o yargı kolunun yüksek mahkemeleri tarafından giderilir. Uyuşmazlık Mahkemesi bu tür uyuşmazlıklara bakmaz. Ayrıca Anayasa Mahkemesi ile diğer yargı kolları arasında bir uyuşmazlık söz konusu ise, karar verecek mercii Uyuşmazlık Mahkemesi değildir. Bu tür uyuşmazlıklarda Anayasa Mahkemesinin kararları esas alınır (Karatepe, 2018a:317).

3.5.3. Hâkimler ve Savcılar Kurulu

Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) genel olarak, adli ve idari hâkim ve savcılarının mesleğe kabul etme, atama ve nakletme, geçici yetki verme, yükselme ve birinci sınıfa ayrılma, kadro dağıtma, meslekte kalmaları uygun görülmeyenler hakkında karar verme, disiplin cezası verme, görevden uzaklaştırma gibi işlemleri gerçekleştiren bir yargı kurumudur. Bunula birlikte HSK, adalet bakanlığı tarafından bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konusundaki teklifleri de karara bağlamakta ve anayasa ile kanunlarda verilen diğer görevleri yerine getirmektedir. HSK, anayasal bir kurul olarak, yukarıda sıraladığımız görevleri itibariyle yargı organı ve üyelerini ilgilendiren kararların alınmasında önemli bir rol üstlendiği görülmektedir.

Hâkimler ve Savcılar Kurulu, on üç üyeden oluşmakta ve 2017 sistem değişikliği öncesinden farklı olarak yedek üye bulunmamaktadır. Üyelerinin görev süreleri dört yıldır ve bir kez daha seçilmeleri mümkündür. Adalet bakanı kurulun başkanıdır. Bakanlık müsteşarı ise kurulun tabii üyesidir. Hemen belirtelim ki, 2017 yılında cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte, 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı kanun hükmünde kararname ile “müsteşarlık” makamı kaldırılmış ve yerine “bakan yardımcılığı” kurumu getirilmiştir. Bu nedenle adalet bakanlığı tarafından görevlendirilen bir bakan yardımcısı bu görevi yerine

getirmektedir. On üç üyesi bulunan HSK'nın üç üyesi adli yargı hâkim ve savcılar arasında, bir üyesi idari hâkim ve savcılar arasında cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Adalet bakanı ve bakan yardımcısının da cumhurbaşkanı tarafından atandığı dikkate alındığında HSK'nın altı üyesi cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir. Geriye kalan yedi üye ise, TBMM tarafından seçilmektedir. TBMM, üç üyeyi Yargıtay, bir üyeyi Danıştay ve üç üyeyi hukuk alanındaki öğretim üyeleri ile avukatlar arasında seçmektedir. Böylece kurulun yeni yapısı çoğulcu temsile imkân tanımakta ve meclis tarafından seçilen üyelerin sayısı yarıdan bir fazlasını teşkil etmektedir (Eren, 2018:622).

HSK'nın adalet bakanı ve yardımcısı dışındaki üyeleri, göreve devam ettikleri sürece, kanunda belirlenen istisnalar dışında başka bir görev alamaz veya HSK tarafından başka bir göreve atanamaz ve seçilemezler. HSK adalet bakanı tarafından yönetilmekte ve temsil görevi de onun tarafından yerine getirilmektedir. İki daire halinde çalışan HSK, kendi üyeleri arasında ve kendi üyelerince daire başkanlarını ve daire başkanları arasında da birini HSK başkanvekili olarak seçilmektedir. HSK başkanı, bazı yetkilerini başkanvekiline devredebilmesiyle birlikte, başkan (adalet bakanı) dairelerin çalışmalarına katılamamaktadır. HSK'ya bağlı, bir de Genel Sekreterlik bulunmaktadır. Genel Sekreterlik, kurulun, idari ve mali işleri ile sekreteryaya hizmetlerini yerine getirmektedir. Genel Sekreter, birinci sınıf hâkim ve savcılardan, kurulun teklifi ettiği üç üye arasında HSK başkanı tarafından atanmaktadır.

Hâkimler ve Savcılar Kurulunun önemli görevlerinden biri, hâkim ve savcılarının görevleri bakımından suç işleyip işlemediklerini denetlemektir. Anayasanın 159. maddesinin 9. fıkrasına göre, “Hâkim ve savcılarının görevlerini; kanun ve diğer mevzuata (hâkimler için idari nitelikteki genelge) uygun olarak yapıp yapmadıklarını denetleme; görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında suç işleyip işlemediklerini, hal ve eylemlerinin sıfat ve görevleri icaplarına uyup uymadığını araştırma ve gerektiğinde haklarında inceleme ve soruşturma işlemleri...” HSK'nın kendi müfettişleri aracılığı ile yürütülmektedir. Hâkimler ve savcılar hakkında HSK müfettişlerinin, bir inceleme ve soruşturma başlatabilmeleri için ilgili dairenin teklifi ve kurul başkanının oluru gerekmektedir. Hâkimler ve Savcılar Kurulunun “meslekten çıkarma” haricindeki tüm işlemlerine karşı yargı mercilerine başvuru yolu kapalıdır.

3.5.4. Kamu Hesapları Yargısı ve Sayıştay

Sayıştay anayasanın yargı bölümünde düzenlenmesiyle birlikte, bir yüksek mahkeme olarak sayılmamıştır. Anayasanın 160. maddesine göre Sayıştay, “merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay’ın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren on beş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idari yargı yoluna başvurulamaz” şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca anayasanın yine aynı maddesindeki üçüncü fıkrasına göre, mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması da Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Görüldüğü gibi Sayıştay hem idari hem de yargısal görevleri olan bir organdır. İdari görevi yönüyle, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına incelemek ve denetlemektir. Bu görevini yerine getirirken Sayıştay idari bir organ durumundadır. Yargısal görev yönüyle ise, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleriyle ilgili sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamaktır. Bu görevini yerine getirirken Sayıştay bir mahkeme statüsündedir (Atar, 2018:320). Sayıştay’ın kesin hükümlerine karşı 15 gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltmesi isteminde bulunulabilse de, bu kararlara karşı idari yargı yoluna başvurulamaz. Hemen belirtmek gerekir ki, vergi, benzeri mali yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasında bir uyumsuzluk söz konusu olması durumunda Danıştay kararları esas alınmaktadır (Anayasa, Md. 160/2). Sayıştay’ın kuruluş, işleyiş denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, hak ve yetkileri gibi hususlar 3 Aralık 2010 tarihli ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile düzenlenmiştir.



4. RUSYA FEDERASYONU'NUN HÜKÜMET SİSTEMİ

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) dağılması ile birlikte, egemen bir devlet olarak varlığını sürdüren Rusya Federasyonu dünyanın en büyük topraklarına sahip, doğal kaynakları zengin olan ve çok çeşitli etnik grupları barındıran bir ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Kendine özgü bir yönetim yapılanması ile dünya siyasetinde önde gelen aktörler arasında yer alan Rusya Federasyonu, isminden de anlaşılacağı üzere federal yapıya sahip, cumhuriyetle yönetilen bir ülkedir. Hemen belirtmek gerekir ki, "Rusya Federasyonu" ile "Rusya" isimleri eşanlamli kullanılan terimlerdir.

Rusya'da devlet yetkisi, federal meclis, cumhurbaşkanı (başkan), hükümet ve mahkemeler tarafından yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrılığı ilkesine göre kullanılmaktadır. Rusya'nın Federal Meclisi (yasama organı) çift kanatlı olup bir tarafta üst meclis olarak Federasyon Konseyi bulunurken, diğer tarafta alt meclisi olarak Devlet Duması bulunmaktadır. Yürütme organı da çift kanattan meydana gelmekte ve doğrudan halk tarafından seçil cumhurbaşkanı ile meclisin onayı ile cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakan ve hükümet üyelerinden teşkil etmektedir. Rusya'da yargı yetkisi ise mahkemeler tarafından kullanılmasıyla birlikte, anayasa, sivil, tahkim, idari ve cezai mahkemeler bulunmaktadır.

Rusya, dünyanın en büyük yüzölçümüne sahip bir ülke olarak, zengin doğal kaynakları ile hem bölgesel anlamda hem de küresel çapta sözünü geçiren, süper güçler arasında rekabet eden ülkelerden biridir. Kendine özgü siyasi yapılanması, federal yapısı ve idari bölünüşü ile de dikkatleri çeken Rusya, birçok akademik çalışmalara konu olmaktadır. Bu bağlamda, çalışmanın ilgili bölümünde Rusya'da uygulanan hükümet sistemi incelenecektir.

4.1. Rusya'nın Hükümet Sistemi Uygulamalarının Tarihsel Geçmişi

4.1.1. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Öncesi Dönem

Rus tarihi çok daha eski dönemlere uzanmasıyla birlikte, Rusların ilk devlet deneyimini IX. yüzyılda görülmektedir. 862 yılında şu anki Rusya topraklarında yer alan Novgorod'a yerleşen Knez Rurik kurduğu devlete Rus ismini verdiği bilinmektedir (Tellal ve Keskin, 2009:470). Knez Rurik'in vefatından sonra oğlu çok

küçük yaşta olması sebebiyle devlet idaresine naip sıfatıyla Knez Oleg geçer. Knez Oleg, Novgorod çevresinde hüküm sürmekle kalmaz, Smolensk, Lübeç gibi şehirleri de ele geçirir. Bu Knez'in Rusların devletleşme yolunda en önemli icraatlarından biri Kiev'i ele geçirerek merkezi buraya taşınması teşkil eder. Merkezin Kiev'e taşınmasıyla Rus devleti gerçek manada kurulmuş sayılır ve Kiev Knezliği (Kiev Rus Devleti) devri başlar (Kurat, 2014:23). Ruslar X. yüzyıla gelindiğinde Yunan-Ortodoks ekolünde Hristiyanlığı kabul etmeye başlarlar ve o dönemin süper gücü olan Bizans İmparatorluğu ile de aktif ilişkiler yürütürler. Bu ilişkiler dolayısı ile kaçınılmaz olarak Bizans tipi idari teşkilatlanmadan Ruslar da etkilenir ve bu ekolden de faydalanarak kendi öz değerleriyle beraber karma bir teşkilatlanma yapısına giderler (Sadioğlu ve Erdinçler, 2018:64).

XIII. yüzyıla gelindiğinde ise Kiev Knezliği, Moğol istilasına uğrar ve hâkimiyet Moğolların eline geçer. Devam eden süreçte Ruslar XIII. yüzyılın ikinci yarısında kurulan Moskova Knezliği etrafında yeniden güç kazanır (Клеандрова, 2003:63). Ancak yine de Moğollar bu topraklarda söz sahibi olmaya devam eder. Rus Ortodoks Kilisesi'nin XIV. yüzyılda Moskova'ya taşınmasıyla knezlikler arasında gerçek bir merkez ve güç haline gelen Moskova Knezliği diğer knezlikleri savaş veya veraset yoluyla kendilerine bağlamaya başlar. XV. yüzyılın sonuna doğru Altın Orda'nın dağılmaya başlamasıyla III. İvan'ın başında olduğu Moskova Knezliği bu dönemden itibaren bağımsız bir devlet haline gelir.

III. İvan döneminde bağımsız bir devlet haline gelen Moskova Knezliği, zaman içerisinde topraklarını büyüterek, özellikle IV. İvan'ın (Korkunç İvan) hüküm sürdüğü 1533-1584 yılları arasında Baltık denizinden Sibirya'ya kadar genişler. Rusya, topraklarına kattığı Kazan, Astrahan ve Sibirya Hanlıkları ile Karadeniz'in kuzeyinde ana aktörlerden biri haline gelir. Rus önderleri arasında ilk defa "Çar" unvanı IV. İvan'ın taşımaya başlamasıyla Rusya'da mutlak monarşinin de temelleri atılmış olur (Sadioğlu ve Erdinçler, 2018:65). Moskova Knezliği XVI. yüzyılda Rusya Çarlığı haline gelmesiyle caniliğinin yanı sıra başarılarıyla da bilinen IV. İvan'ın ölümünden sonra bir müddet düzen devam etse de, daha sonraki süreçlerde Çarlık, bir bulanım sürecine girer ve işgal girişimlerine maruz kalır. Bu girişimler XVII. yüzyılın başında uzun süren mücadeleler sonucunda bastırılır ve bu dönemden itibaren yaklaşık 300 (1613-1917) yıl sürecek olan Romanov Hanedanı dönemi

başlar. Bu hanedan döneminde, boyarlara boyun eğdirilir, sürekli olarak ordular kurularak geliştirilir ve Kazak (özgür insanlar) ayaklanmaları bastırılarak birçok alanda çeşitli reformlar yapılır (Tellal ve Keskin, 2009:471).

Rusya'nın büyük bir imparatorluk olması sürecinde önemli yeri bulunan ve sözü edilmesi gereken Çar I. Petro'dur. "Deli" veya "Büyük" Petro adıyla da bilinen I. Petro (1682-1725) döneminde, Rusya modernleşme konusunda hızlı ataklar yapmış, Batılılaşma hareketi başlatmış ve ülkede çok büyük dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönemde Rusya'nın bir Batı devleti olması adına birçok siyasi ve idari yenilikler gerçekleştirilmiştir. I. Petro, devlet örgütünü yeniden yapılandırarak, ülkeyi sekiz yönetsel bölgeye ayırmış ve dokuz kişiden oluşan Senato aracılığı ile yönetmeye başlamıştır. Çar I. Petro, soyluları devlet hizmetine alarak soyluluğun devlet yönetimindeki etkisini arttırmıştır. Bununla birlikte düzenli ordu güçlendirilmiş ve özellikle donanıma önem verilmiştir (Tellal ve Keskin, 2009:471-472). I. Petro döneminde günümüzde bakanlıklara tekabül eden "kolegii" adı altında organlar da ortaya çıkmıştır. Yine aynı dönemde İsveç'ten örnek alınarak, ülkenin idari birimleri iller ve ilçeler şeklinde de bölüştürülmüştür (Yayla, 2015a:147). I. Petro tarafından yapılan reformlara karşı halkın uyum sağlaması kolay olmasa da, bu dönemde Rus Çarlığı gerçek bir Rus İmparatorluğuna dönüşmüştür. Nitekim I. Petro'dan sonra onun başlattığı reformlar uzun süre devam etmiştir.

XVIII. yüzyılda imparatorluğa dönüşen Rusya, XIX. yüzyılda da önemli gelişmelere sahne olmuştur. Bu dönemde devlet teşkilatının yapılandırılmasında önemli katkılar sağlayan bir diğer imparator I. Aleksandr olmuştur. I. Aleksandr döneminde (1801-1825), I. Petro tarafından oluşturulan ve "kolegii" adı verilen bakanlık benzeri yapılanmalar bu dönemde gerçek anlamda bakanlıklara dönüştürülmüş ve devlet işleri bu bakanlar toplantısında konuşulmaya ve tartışılmaya başlanmıştır (Kurat, 2014:317). Rusya'nın bir diğer imparatoru olan II. Aleksandr (1855-1881) döneminde de Rusya'da önemli gelişmeler katedilmiştir. Bu dönemde, 1861 yılında köylüleri serflikten kurtaran "Kurtuluş Fermanı" yayınlanmıştır (Байкалов, 2010:138). Ayrıca gittikçe kuvvetlenen aydınlar sınıfı da özellikle bu dönemde daha da kuvvetlenmiştir. Yargı alanında, eğitimde, askeri ve idari alanlarda da çeşitli reformlara bu dönemde rastlanmaktadır. Aslında XIX. yüzyıl Rusya'nın her alanda geliştiği bir yüzyıldır. Bu yüzyılda yukarıdaki reformların yanı sıra, sanayileşme

büyük hız kazanmış, fabrikalar kurulmuş, demiryolları inşa edilmiş, entelektüel alanda da büyük atılımlar yapılmıştır. Ancak, siyasal alanda yapılan reformlar, diğer ülkelere nazaran geride ve hareketsiz kalmıştır. Buna bağlı olarak da ülkede radikal ve devrimci hareketler baş göstermeye başlamıştır. XIX. yüzyılın sonuna doğru ise, rejime karşı sorgulamalar baş göstermeye devam ederken, bunun bir sonucu olarak 1881 yılında imparator II. Aleksandr bir suikast girişimi ile öldürülmüştür. Yine aynı dönemde Rusya’da yavaş yavaş çeşitli siyasi örgütlenmelerin (birliklerin) ve partilerin ortaya çıktığı da görülmektedir. Bu örgütlenmelerden biri de Marksizm düşüncesi etrafında şekillenen ve 1898 yılında kurulan (Vladimir Lenin, Yuliy Martov gibi önderlerin üyesi oldukları parti) Rus Sosyal Demokrat İşçi Partisi’dir. Bu partinin daha sonraki süreçte Rus İmparatorluğun yıkılarak, sosyalist düzenin kurulmasında çok etkili rolü olmuştur. Ayrıca belirtmek gerekir ki, yine aynı dönemlerde ortaya çıkan (1902) ve Rusya’nın yeni yapılanmasında etkili rol oynayan bir diğer siyasi kuruluş Sosyalist Devrimci Partisi’dir (Es-Er/“SR”). Bu partinin de anayasal monarşinin getirilmesi gerektiği konusunda ve o dönemlerde yaşanan olaylar ve gelişmelerde çok büyük etkisi olmuştur.

XX. yüzyılın başı Rusya’da siyasi alanda çok büyük değişikliklerin yaşandığı bir diğer dönemdir. Özellikle Rusya ile Japonya (1904-1905) arasında başlayan savaşta Rusya’nın yenilgi almaya başlaması, bunun yanında ekonomik sıkıntıların da baş göstermesi, halkı önemli boyutta etkilemiştir. Diğer taraftan ise, yönetimin ülkede yaşayan diğer milletlere karşı gösterdikleri baskıcı ve sert tutum da büyük bir memnuniyetsizliği ve huzursuzluğu da beraberinde getirmiş ve bunun sonucunda da rejime karşı sorgulamalar başlamıştır (Şen, 2004:39). Aslında rejime karşı sorgulamalar daha önceki dönemde başlamış olsa da bunlar rejim tarafından bastırılmış ve girişimde bulunanlar ya hapsedilmiş ya da sürgüne gönderilmiştir. Ancak XX. yüzyılın başında başlayan rejim karşıtı sorgulamaların geniş çapta olması ve örgütlü birliklerin kurulması ile ülke çapında bir yankı uyandırmış ve rejim bazı tavizleri vermek zorunda kalmıştır.

Bu bağlamda, 22 Ocak 1905 Pazar günü toplanan halk, hoşnutsuzluklarını ve yöneticilere karşı olan tutumlarını göstermek ve bildirmek amacıyla dönemin imparatoru II. Nikola’nın sarayına bir yürüyüş düzenlemiştir. Saraya yaklaştıklarında ise, imparatorluk kuvvetleri tarafından yürüyüşü yapanlara karşı ateş açılmış ve

yüzlerce gösterici hayatını kaybetmiştir. Kanlı Pazar diye de anılan bu olay 1905 devrimimin ateşlenmesine yol açmış ve ülke çapında Lehistan, Finlandiya, Ukrayna Kafkasya ve Sibiry gibi yerlerde büyük grevler patlak vermiş ve tüm ülkede devrim rüzgârları esmeye başlamıştır (Şen, 2004:39).

Yaşanan bu olaylar üzerine imparator II. Nikola ile görüşen zemsto (yerel meclis) ve belediye temsilcilerinden oluşan bir heyet, milli bir meclisin kurulması yönünde bir talepte bulunurlar. Ülkenin içerisinde bulunduğu karışıklıkların da etkisiyle II. Nikola tarafından 6 ağustos 1905 tarihinde yeni bir Duma'nın (meclis) kurulacağı ilan edilir. Ancak kurulacak Duma'nın istişari nitelikte olması, yeni kanunlar çıkarma yetkisinin bulunmaması ve üyelerin % 85'ine yakınının büyük toprak sahiplerinden oluşması sebebiyle tatmin olmayan halk yeniden protestolara başlar (Şen, 2004:40). Bunun üzerine 17 Ekim 1905 tarihinde "Ekim Manifestosu" olarak da bilinen bir kararname çıkarılır. Bu manifestoya göre, çağırılacak olan Duma, gerçek bir yasama organı mahiyetine sahip olacak, birlikler kurulabilecek, insanların toplantı yapma hakkı ile seçim haklarında da bazı düzenlemeler yapılacağı öngörülmüştür (Kurat, 2014:405).

Ancak I. Duma seçimlerine birkaç gün kala çıkarılan "Devlet Esasları Kanunu" ile II. Nikola mutlak monarşiyi güvence altına almıştır. Bu bağlamda ilgili düzenlemelerle yüksek hâkimiyetin ona ait olduğu, çıkarılacak kanunlarda değişiklik yapma ve doğrudan kanun çıkartma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, çıkarılacak kanun metinlerinin Duma'da görüşüldükten sonra, üyelerinin yarısının doğrudan imparator tarafından, diğer yarısının ise zemstvo, üniversiteler ve ruhaniler arasından seçilecek olan "Devlet Şurası"na gönderilerek burada onaylanmasından sonra üçüncü aşama olarak imparatorun onayına sunulacağı ve imparatorun onaylaması sonucu kanun niteliği kazanacağı da güvence altına alınmıştır. Bunun yanında imparatora mutlak veto hakkı da tanınmıştır. Dolayısı ile ortaya çıkan I. Duma, Ekim Manifestosu ile ilan edilen niteliklere sahip olmamıştır. Bu durum toplum ve diğer karşıt gruplar arasında hoşnutsuzlukla karşılanmıştır. Bu bağlamda da I. Duma'nın ömrü uzun sürmemiştir. II. Nikola ile partiler arasında çıkan bir uyuşmazlık sonucunda ilk defa bir yasama organı olarak ortaya çıkan I. Duma, 8 (22) Temmuz 1906 tarihinde imparator tarafından dağıtılmıştır (Kurat, 2014:441-442).

Devam eden süreçte, imparator II. Nikola tekrar bir Duma çağırılacağını belirtmiş ve yapılan seçimler sonucunda 20 Şubat 1907 tarihinde II. Duma toplanmıştır. Ancak bu meclisin de ömrü uzun olmamıştır. Dönemin başbakanı, Petr Stolipin ile II. Duma arasında çıkan bir anlaşmazlık sonucunda bazı milletvekillerine suçlamalar yöneltilmiş ve 3 Haziran 1907 tarihinde bu meclis tekrar imparator tarafından dağıtılmıştır (Байкалов, 2010:138). Aynı tarihte köylüler ile işçiler aleyhine olan yeni bir seçim kanunu yayınlanmış ve bu kanuna göre seçimler yapılarak III. Duma 1 Kasım 1907 tarihinde faaliyetine başlamıştır. Sadece III. Duma Rusya İmparatorluğu tarihinde çağırılan toplam dört Duma'dan görev süresini tamamını doldurabilmiştir. III. Duma döneminde çok sayıda kanun görüşülmüş ve çıkartılmıştır. Ancak her ne kadar bu meclis görev süresini tamamını doldurmuş ve çeşitli kanunların kabul edilmesinde rol oynamış olsa da gerçek anlamda imparatora karşı bir güç olarak, onun yetkilerini sınırlayan bir meclis sıfatı kazanamamıştır. III. Duma, 30 Temmuz 1912 tarihinde beş yıllık görev süresinin dolması ile kendiliğinden dağılmıştır.

Yukarıdaki gelişmelere paralel olarak aynı dönemlerde işçi sınıfı da bir takım gelişmeler kaydetmiştir. Rusya Sosyal Demokrat İşçi Partisi içinde yer alan Menşevik ve Bolşevik gruplarının bu dönemde etkin propaganda ve faaliyetleri ile devrim hareketinin canlanmasına ve sosyalist fikirlerin hızla yayılmasını sağlayabilmiştir. Başbakan Petr Stolipin'in 1911 yılında bir suikast sonucu öldürülmesi ile yerine gelen Vladimir Kokovtsev, II. Nikola'nın görüşlerine uygun olarak rejimin baskısını arttırmıştır. Bunun sonucunda, bir takım işçi hareketleri son derece kanlı bir biçimde bastırılmış, devrimcilerin önde gelenlerinin çoğu ya tutuklanmış ya da yurt dışına kaçmıştır. Diğer taraftan ise bu şartlar altında IV. Duma 15 Kasım 1912'te toplanmış ve faaliyetlerine başlamıştır. Bu dönemde imparator ve yanlıları iç yönetime hâkim olsalar da, devrimci propaganda ve yapılanmalarının paralel olarak arttığı gözlemlenmiştir (Şen, 2004:41).

Bu dönemden sonra 1914'te I. Dünya Savaşı başlamış ve Rus İmparatorluğu bu savaşa dâhil olmuştur. Bir tarafta Rus İmparatorluğu I. Dünya Savaşı'nda çarpışırken, diğer tarafta sosyalizm yanlıları örgütlenme ve propaganda faaliyetlerine devam etmiştir. Bu bağlamda ilgili dönemlerde bazı Avrupa ülkelerinde çeşitli kongreler düzenlenerek, istekler dile getirilmiştir. Savaşın ülkede yol açtığı bunalım, sosyalist grupların gelişmesi için elverişli bir ortam hazırlamış ve ülke genelinde ilk

kez Rusya'nın I. Dünya Savaşı'ndan galip çıkmasının ancak imparatorluk rejiminin yıkılarak yeni bir siyasal rejimin kurulması ile mümkün olabileceği fikri yayılmıştır (Şen, 2004:42). 1917 yılına gelindiğinde Rus İmparatorluğu tam anlamıyla bir çöküşün içine girmiş ve ekonomik sıkıntılar dolayısı ile halk tekrar protestolara başlamıştır.

Bu bağlamda, 22 Ocak 1917 tarihinde “Kanlı Pazar” olayının yıldönümünde, uzun süreden beri devam eden yiyecek sıkıntısını protesto etmek amacıyla bir gösteri düzenlenmiştir. Bunu müteakip bu sıkıntılar karşısında hiçbir tedbir alınmadığı gerekçesiyle Şubat ayında Petersburg fabrikalarındaki işçiler greve çıkmıştır. Bu grevlerin büyümesi sonucunda Petersburg'da karışıklıklar başlamıştır. Bu karışıklıklar gittikçe büyüyerek, mevcut rejime karşı bir hareket halinde bürünmüştür (Kurat, 2014:455). Diğer taraftan ise, ordu ne denizde ne de karada düşmanlara karşı başarılı olabilmıştır. Bunun sonucunda orduda disiplin kaybedilmiş ve isyanlar çıkmaya başlamıştır (Yayla, 2015a:149). II. Nikola bu karışıklıkları bastırılması için emri verse de bu emirler yerine getirilmemiştir. Bazı askeri birlikler ise, ihtilalcilere katılmıştır. 12 Mart tarihine gelindiğinde ihtilalciler tarafından Petersburg işgal edilmiş, jandarma ve polisler ait silahlara el koyulmuştur. Bununla birlikte, hapishanedeki mahkûmlar serbest bırakılmıştır (Kurat, 2014:456). Diğer taraftan ise, IV. Duma'da yer alan Kadet, Es-Er Partileri ile Menşevik'lerden oluşan bir grup geçici bir hükümet oluşturmuştur. Ayrıca İşçi ve Asker Temsilcileri Sovyeti ülke genelinde kurulmaya başlamış ve Rusya'nın tüm büyük kentleri ihtilalciler tarafından ele geçirilmiştir. Bu gelişmeler karşısında çaresiz olan II. Nikola 15 Mart 1917 tarihinde tahtı kardeşi Mihail'e bırakmıştır. Ancak Mihail ülkenin bulunduğu ortam ve ihtilalcilerin baskısı karşısında tahttan vazgeçmiştir (Şen, 2004:42).

Bu gelişmeler neticesinde ülkenin yönetimi “Geçici Hükümet”in eline geçmiş ve Geçici Hükümet, ülkede yaşanan krizler karşısında başarılı olamamıştır. Durum gitgide kötüleşmiş ve ülkede kaos ortamı hükmetmeye devam etmiştir. Ayrıca Geçici Hükümet, büyük bir hata yaparak savaştan çekilmek yerine savaşta kalmayı tercih etmiştir (Yayla, 2015a:149). Bu arada Bolşeviklerin lideri Vladimir Lenin ülkeye geri dönerek faaliyetlerine başlamıştır. Vladimir Lenin devam eden süreçte, Geçici Hükümet'i devirmeye yönelik planlamalar yapmış ve Bolşevikleri iktidarı ele geçirmeye çağırmıştır. Ekim 1917'ye gelindiğinde de Geçici Hükümet Bolşevikler

tarafından devrilmiş ve ülke yönetimi Vladimir Lenin'in liderliğinde yavaş yavaş Bolşeviklerin eline geçmiştir. Bolşevikler, bir taraftan ülke genelinde kontrolü sağlamaya çalışırken diğer taraftan 1918-1922 yılları arasında ülkede iç savaş patlak vermiştir. İç savaş, Bolşevik yanlıları olan Kızıl Ordu ile bunların karşıtı olan Beyaz Ordu arasında yaşanmış ve çok sayıda insanın ölmesiyle Kızıl Ordu galip gelmiştir. Bu iç savaş sonucunda Vladimir Lenin ve Bolşevikler Rusya'da mutlak hâkimiyeti ele geçirmiş ve bu tarihten itibaren ülkeden yaklaşık olarak yetmiş yıl sürecek olan Sosyalist düzen kurulmuştur.

4.1.2. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Dönemi

Rusya'da 1917 yılında imparatorluğun yakılmasıyla birlikte, büyük değişimler yaşanmaya başlamıştır. Bu değişimlerden biri de Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin kurulmasıdır. SSCB, Marksist ideolojiyi uygulama alanına koyan ilk devlet olmuştur. Aslında Marksizm'in, sanayileşmenin geliştiği ülkelerde uygulanacağı öngörülmüş ise de bu ideoloji 1917 devrimi sonrasında sanayileşmemiş ve tarım ekonomisine dayalı bir ülkede uygulamasını bulmuştur. Marksizm'in siyasal alanda öngörmüş olduğu düzen, azınlığın elinde baskı aracı olan devleti, devrim sonunda çoğunluğun eline vermek ve çoğunluğun egemenliğini hâkim kılmaktır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için de devlette daha önce var olan kurumlarda bir takım değişikliklere gidilmesi ile mümkün olacağı ileri sürmüştür. Ancak Marksist ideoloji böyle bir görüşü ileri sürmüş olsa da bu değişikliklerin nasıl yapılacağı konusunda herhangi bir öneri getirmemiştir. Dolayısı ile SSCB'de ilk kez uygulanan bu ideolojinin siyasal kurumları, ortaya çıkan gereksinimlere Sovyetlerin buldukları mekanizma veya araçlarla çözülmeye çalışılmıştır (Gürbüz, 2007:150-151).

4.1.2.1. SSCB'nin devlet biçimi olarak Sovyet federalizmi

1917 yılında Rus İmparatorluğunun parçalanmasıyla Bolşevik yanlısı olmayan milletler bağımsızlıklarını ilan etme yoluna girişmişlerdir. Ancak, Bolşevik'lerin girişimleriyle bu bağımsızlık istekleri etkisiz kılınarak 1922 yılında bir Birlik sağlanmıştır. 30 Aralık 1922 tarihinde imzalanan Birlik anlaşması sonucunda 4 cumhuriyet ve 26 özerk bölgenin birleşmesiyle SSCB kurulmuştur. SSCB'nin kuruluşunda yer alan bu dört cumhuriyet, Ukrayna Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti, Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti, Beyaz Rusya Sovyet Sosyalist

Cumhuriyeti ve Kafkazötesi Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti'nden oluşmuştur (Ağır, 2015:33). SSCB'nin gerçek anlamda kurulması yönünde devam eden süreçte, 31 Ocak 1924 tarihli anayasa kabul edilmiş ve yukarıda sözü edilen cumhuriyet ve özerk bölgelerin birleşmesiyle bir federasyon oluşturularak SSCB ortaya çıkmıştır. Devam eden süreçte, 1924 anayasasında yapılan değişiklikler ve diğer üye ülkelerin birliğe katılmasıyla yeni bir anayasası yapımına ihtiyaç duyulmuş ve 5 Aralık 1936 tarihinde yeni bir anayasa kabul edilmiştir.

1936 anayasasına göre SSCB, işçi ve köylülerin sosyalist devleti olarak tanımlanmakta ve eşit haklara sahip, serbest bir biçimde katılan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetlerden oluşan federal bir devlet olduğu ifade edilmektedir. SSCB'de yer alan her bir federe cumhuriyetin, anayasada düzenlenen ilkeler çerçevesinde ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla Birliğin (federal merkez devletin) yetkisinde olmayan bütün sorunlarla ilgilenme yetkisi bulunmuştur. SSCB'yi zaman içerisinde oluşturan 15 üye cumhuriyetin her birinin ayrı anayasası ve yasaları bulunmuş ve bunlara göre yönetilmiştir (Çam, 2000:220). 1944 yılından itibaren ise, her bir federe cumhuriyete kendi askeri teşkilatını kurma ve yabancı devletlerde siyasi temsilci bulundurma hakkı tanınmıştır. Her bir federe cumhuriyette tek meclisli bir Yüksek Sovyet bulunmasıyla birlikte, bu Sovyet'in (meclisin) üyelerinin seçimleri dört yılda bir yapılmış ve anayasayı değiştirme, bütçe ile ilgili plan ve düzenlemeleri kabul etme, genel/özel af ile ilgili konularda karar verme gibi yetkilere haiz olmuştur (Gürkan, 1964:183). Ayrıca belirtmek gerekir ki, üye ülkeler tam olarak bir devlet formatında yapılmış ve eşit haklara sahip birimlerden oluşmuştur. Ancak Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti (RSFSC), diğer birimlerden farklı olarak kendi içerisinde federasyon olarak yapılmış tek ülke olma özelliğine sahip olmuştur (Ağır, 2015:35). Yani Rusya SFSC, SSCB'nin bir federe devleti olmasının yanında, kendi içinde de bir federasyon olma özelliğini taşımıştır.

SSCB anayasası her ne kadar federalizmden bahsetse de, merkeziyetçi ve otoriter bir yapıya sahip olmuştur. Diğer ifadeyle SSCB, şeklen federal yapıda olsa da gerçekte üniter bir devlet şeklinde hareket etmiştir. Batılı anlamdaki federalizm anlayışından farklı olarak Sovyet sistemindeki merkezi iktidar, federe birimler üzerinde siyasal, ekonomik ve kültürel açıdan tam bir denetim yetkisine sahip olmuştur. Ayrıca birimler arasındaki yetki alanının açık bir şekilde düzenlenmemiş olması,

sınırlandırılmaması ve yetki alanında bir uyuşmazlığın meydana gelmesi durumunda hakemlik rolünün üstlenecek bağımsız yargı organlarının bulunmaması SSCB'nin devlet biçiminin gerçek anlamda bir federalizm olduğundan uzaklaştırmıştır. Nitekim 1936 anayasası, merkez iktidarın yetkilerini uzun liste halinde sıralamış ve verilen bu yetkilerle merkez idarenin, ekonomik programları yapma, eğitim, sağlık, çalışma gibi tüm kamusal alanlarda temel ilkeleri belirleme yetkilerini tanımıştır (Şen, 2004:43-44). Federe birimlerin bu ilkelere aykırı hareket etmemeleri ile merkezi idarenin yetkileri birlikte düşünüldüğünde, kamusal alandaki tüm düzenlemeler açısından bu birimlerin merkeze bağlı oldukları sonucu çıkarılabilir.

Bununla birlikte, belirtmek gerekir ki anayasa, merkez idareye federe birimlerin toprakları üzerinde sınırları değiştirme yetkisi tanımıştır. Her ne kadar bu, federe birimlerin iznine tabi tutulsa da merkezin güçlü olması ve Komünist Partisinin (iktidar parti) devletin tüm birimlerinde söz sahibi olması, merkez iktidarın bu yetkisini kullanmasında oluşabilecek engelleri kolayca aşmasını sağlamıştır. Bu da SSCB'deki federalizm anlayışının sadece şeklen olduğunun bir diğer göstergesidir. Ayrıca, SSCB'nin federal yapılanması ile ilgili olarak Komünist Partinin de ülke çapında yaygın olarak teşkilatlanması ve her birim bir üst birime bağlı olması, bunun son aşaması olarak Moskova'daki genel sekretere kadar uzanması, devlet örgütlenmesinin de parti üyelerinden teşkil etmesi, devlet mekanizmasının işleyişinde Komünist Partiyi hâkim kılmakta ve merkeziyetçi yapı güçlendirilmektedir. Tüm bu yukarıdaki açıklamalar bağlamında SSCB'nin federalizminin Birlikte yer alan cumhuriyetlere gerçek yetkiler tanımayan ve onları birer idari birimler olarak gören bir anlayışa sahip olduğu görülmektedir (Şen, 2004:45). Yani SSCB, şeklen federasyon olarak görülse de uygulamada tam bir üniter devlet olmuştur.

SSCB'nin son anayasası olma özelliğini taşıyan 1977 anayasasına göre SSCB, daha önceki anayasalara benzer bir biçimde çok uluslu sosyalist bir federasyon olduğu ifade edilse de, 1985 yılından itibaren Birlik'te köklü değişimler yaşanmış ve Mihail Gorbaçov'un göreve gelmesiyle “glasnost-açıklık” ve “perestroyka-yeniden yapılanma” dönemi başlamıştır. Bu politikalarla da ülkede o döneme kadar hâkim aşırı merkeziyetçiliğin çemberleri yavaş yavaş kırılmaya başladığı görülmüştür (Ağır, 2015:35).

4.1.2.2. SSCB'nin siyasal kurumları

Sosyalist sistemin ilk uygulama örneğini teşkil eden SSCB, 1917-1991 yılları arasında 70 yılı aşkın süre varlığını sürdürmüştür. Bu süre zarfında ülkede başka devletlerde örneklerine rastlanmayan çeşitli kurumlar oluşturulmuş ve devlet görevlerini bu kurumlar vasıtasıyla yerine getirmeye çalışmıştır. SSCB'de devletin temel organları yatay bir biçimde, eşit güce sahip birer organlar şeklinde düzenlenmemiştir. Devlette en üst organ olarak yasama yer almış ve diğer organları kendi bünyesinde toplamıştır. Yani diğer organların göreve getirilmesinde, görev ve yetkilerinin belirlenmesinde son sözü söyleyen yasama organı olmuştur.

Yüksek Sovyet: Yüksek Sovyet, SSCB'nin yasama organıdır. SSCB'nin 1977 anayasasının 108. maddesine göre Yüksek Sovyet, devlet otoritesinin en yüksek organıdır. Bu organ iki meclisli bir yapıya sahip olup, Uluslar Sovyeti ile Birlik Sovyeti'nden teşkil etmiştir. Her iki meclisin üyelerinin çoğunluğunu Komünist Partisine kayıtlı olanlar oluşturmasıyla birlikte, az sayıda da olsa partili olmayan ancak partiye sempatileriyle tanınmış olan üyeler de bulunmuştur (Çam, 2000:224-225). Uluslar Sovyeti, ABD'nin Senatosuna benzer nitelik taşımasıyla birlikte, ülkenin federal yapısına uygun olarak her federe birim belirli sayıda milletvekili tarafından ilgili mecliste temsil edilmiştir. Bu bağlamda Uluslar Sovyeti'ne, cumhuriyetlerden 32, her özerk cumhuriyetten 11, her özerk bölgeden 5 ve her ulusal bölgeden 1 milletvekili çıkarılarak temsil edilmiştir. Bu mecliste toplamda 750 milletvekili bulunmuştur. Yüksek Sovyet'in ikinci meclisini teşkil eden Birlik Sovyeti ise, ABD'nin Temsilciler Meclisine benzer görünüm arz etmiştir. Bu meclis federasyon birliğini temsil etmesiyle birlikte, milletvekilleri seçim bölgelerine göre her bölgeden eşit sayıda seçilmiştir. Bu meclisin üye sayısı da aynı Uluslar Sovyeti'nde olduğu gibi 750 vekilden teşkil etmiştir (Şen, 2004:46).

SSCB'nin 1977 anayasasının 95. maddesine göre, her iki meclisin seçimleri, genel, eşit ve gizli oy ilkeleri çerçevesinde yapılmıştır. 96. maddeye göre de Yüksek Sovyet'e seçilme yaşı 21 olarak belirlenmişken, seçme yaşı 18 olarak belirlenmiştir. Seçimler 5 yılda bir yapılmasıyla birlikte, seçim sistemi olarak iki turlu, tek adaylı dar bölge çoğunluk sistemi benimsenmiştir. Ancak, seçimlerde tek liste ve tek aday bulunduğundan hemen hemen bütün adaylar ilk turda seçilmişlerdir. Anayasanın

100. maddesine göre, aday gösterme hakkı Komünist Partisine, meslek sendikalarına, işçi kolektiflerine, kooperatiflere, gençlik birliklerine vb. örgütlenmelere tanınmıştır.

1977 anayasasına göre, her iki meclis yetkileri bakımından eşit haklara sahip olmuştur. Bu bağlamda, ilgili anayasanın 108. maddesine göre, Yüksek Sovyet'in yetkileri arasında SSCB anayasasını kabul edilmek ve değiştirmek, SSCB'ye yeni cumhuriyetlerin kabul edilmesine karar vermek, yeni özerk cumhuriyet ve özerk bölgelerin kurulmasını onaylamak, ekonomik ve sosyal planlamaların kabul edilmesine, devlet bütçesini ve bunların uygulanmasına ilişkin raporları onaylamak, Yüksek Sovyet'e karşı sorumlu olacak organların kurulmasına karar vermek gibi yetkiler anayasa tarafından münhasıran Yüksek Sovyet'e verilmiştir. SSCB genelinde uygulanacak kanunların kabul edilmesi de Yüksek Sovyet'in görevleri arasında sıralanmıştır. Ayrıca, Yüksek Sovyet'in Yüksek Sovyet Prezidyumu üyelerini, Bakanlar Konseyi üyelerini, Yüksek Mahkeme üyelerini, Genel Savcı gibi devletin önemli mevkilerinde bulunan görevlileri seçme yetkisi bulunmuştur. Kanun tasarılarını önerme yetkisi her iki meclise tanınmasıyla birlikte, bu meclislerde bulunan komisyona, Yüksek Sovyet Prezidyumuna, Bakanlar Konseyine, milletvekillerine, SSCB'ye üye ülkelerin en üst organına (Cumhuriyetlerdeki Yüksek Sovyetlere), SSCB Yüksek Mahkemesine ve SSCB Genel Savcısına tanınmıştır. Sunulan tasarılarının kanunlaşması için, Yüksek Sovyet'in her iki meclisi tarafından salt çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekmiştir.

Yüksek Sovyet, SSCB'nin en yüksek ve en önemli organı olarak kabul edilse de uygulamada hal böyle olmamıştır. Çünkü anayasa, Yüksek Sovyet'in yılda iki kez toplanmasını öngörmüş ve yapılan toplantılar bir haftayı geçmemiştir. Durum böyle olunca Yüksek Sovyet'in yaptığı bütün iş, Yüksek Sovyet Prezidyumu tarafından alınan kararları onaylamaktan öteye geçmemiştir (Gülbüz, 2007:160).

Yüksek Sovyet Prezidyumu: Yüksek Sovyet Prezidyumu, SSCB'ye özgü, başka ülkelerde örneği bulunmayan bir organdır. Yüksek Sovyet Prezidyumu, Yüksek Sovyet'in toplantı döneminde olmadığı durumlarda, iktidarın devamlılığını sağlamak amacıyla, onun görevlerine yerine getiren ve yetkilerini kullanan temel organlardan biridir. Yüksek Sovyet Prezidyum üyeleri, Yüksek Sovyet'in her iki meclisinin birleşik oturumunda, milletvekilleri arasından seçilmiştir. Toplam 39 üyeden oluşan bu organ, bir başkan, başkan yardımcısı, SSCB'ye üye cumhuriyetlerden gelen ayrıca

15 başkan yardımcısı, bir sekreter ve 21 üyeden teşkil etmiştir (SSCB 1977 Anayasası, Md. 120).

Yüksek Sovyet Prezidyumu, devletin ana politikalarını ve bunların uygulama esaslarını oluşturan temel karar organı olarak kabul edilmesiyle birlikte, görev ve yetkileri 1977 SSCB anayasasının 121.-123. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buna göre, bu organın görev ve yetkileri, devlet başkanlığı ile ilgili olan görev ve yetkileri ile Yüksek Sovyet'in görevde bulunmadığı dönemlerde vekâleten kullandığı göreve ve yetkiler şeklinde ikili sınıflandırılma yapılmaktadır. Devlet başkanlığı ile ilgili olarak görevleri, Yüksek Sovyeti olağanüstü toplantıya çağırarak; aralarında sürekli uyuşmazlığın yaşanması halinde her iki Sovyeti (meclisi) feshetmek; gerektiğinde referanduma başvurmak ve antlaşmaları onaylamak şeklindedir. Yüksek Sovyet'e vekâleten kullandığı görev ve yetkileri arasında ise, sonradan Yüksek Sovyet'in onayına sunmak üzere SSCB yasalarında değişiklik yapmak ve bakanlar konseyinin bazı üyelerinin görevine son vermek şeklinde ifade edilebilir (Şen, 2004:48). Ayrıca, anayasada sıralanan yetkileri arasında, Yüksek Sovyet sürekli komisyonlarının koordinasyonunu sağlamak, anayasa ve kanunların uygulanmasını gözetmek, kanunları yorumlamak, uluslararası anlaşmaları onaylamak veya bunlardan çekildiğini bildirmek, kanunlara aykırı olduğu gerekçeleriyle bakanlar konseyi tarafından veya cumhuriyet Yüksek Sovyetlerinin kararlarını iptal etmek, vatandaşlık verilmesini veya çıkarılmasını karara bağlamak, bakanlıkların kurulmasına veya yapılarında değişikliklerin yapılmasına karar vermek, federe birimlerin sınırlarında değişiklik yapmak gibi ve daha birçok yetkisi bulunmuştur (SSCB 1977 Anayasası, Md. 121-122).

Görüldüğü gibi, Yüksek Sovyet Prezidyumu kısmen yürütme, kısmen de yasama görevlerini üzerinde toplayan bir kolektif organdır. Bu bağlamda, yukarıda ifade edilen devlet başkanlığı ile ilgili kullandığı yetkiler asaleten kullanırken, yasamayla ilgili olarak Yüksek Sovyet yerine kullandığı yetkileri vekâleten kullanmaktadır (Gülbüz, 2007:160).

Bakanlar Konseyi: 1977 anayasası, SSCB'de yürütmenin en üst organı olarak Bakanlar Konseyi'ni kabul etmiştir. Bakanlar Konseyi üyeleri, Yüksek Sovyet'in her iki meclisinin birleşik toplantısında seçilmişler ve Yüksek Sovyet'in toplantı halinde olduğu dönemlerde bu organa, toplantı halinde olmadığı dönemde ise, Yüksek

Sovyet Prezidyum'una karşı sorumlu olmuşlardır. SSCB Bakanlar Konseyi üyeleri arasında konsey temsilcisi (başbakan), yardımcıları, idari işler başkanı, bakanlar ve devlet komite başkanları ile birlikte, federe cumhuriyetlerde bulunan Bakanlar Konseyi'nin temsilcileri (başbakanları) de yer almıştır. Ayrıca bu konseye, konsey temsilcisinin önerisi üzerine Yüksek Sovyet'in kararı ile diğer kurum ve kuruluşların başkanları da dâhil edilebilmişlerdir (1977 SSCB Anayasası, Md. 128-130). Yüksek Sovyet ve Yüksek Sovyet Prezidyumu'nun Bakanlar Konseyi üyelerini değiştirme yetkisi bulunurken, Bakanlar Konseyi'nin meclisi feshetme yetkisi bulunmamıştır. Zira anayasal düzenlemede de Bakanlar Konseyi Yüksek Sovyet'e bağlı bir organ niteliği taşımıştır.

Bakanlar Konseyi, Yüksek Sovyet ve Yüksek Sovyet Prezidyumu tarafından alınan kararları uygulayan organdır. Yürütmenin en yüksek organı sıfatıyla Bakanlar Konseyi, devlet bürokrasisinin de en tepesini oluşturmaktadır. Çok sayıda üyesi bulunan (100 civarında) Bakanlar Konseyi'nin çalışmalarını kolaylaştırmak amacıyla üye bakımından daha az sayıda olan bir de Bakanlar Konseyi Prezidyumu bulunmuştur. Bu organda konsey temsilcisi ile yardımcılarının yer almasıyla birlikte bir tür "kabine"lere benzemiştir (Gözübüyük, 2007:55). Bu organın altında, hiyerarşik bir yapı içerisinde çeşitli bakanlıklar ve devlet komiteleri yer almıştır. Bakanlıklar, Birlik bakanları ve federe bakanlar şeklinde ikiye ayrılmıştır. Birlik bakanlıkların, federe bakanlıklar üzerinde hiyerarşik yetkileri bulunmuştur. Yani Birlik bakanlıkları, federe bakanlıklar tarafından çıkarılan kararname veya emirlerin uygulamasını iptal edebilmişlerdir (1977 SSCB Anayasası, Md. 134).

Bakanlar Konseyi'nin görevi yukarıda da belirtildiği gibi Yüksek Sovyet ve Yüksek Sovyet Prezidyumu tarafından verilen görevleri yerine getirmektir. Ancak bunun yanında SSCB anayasası Bakanlar Konseyi'nin görev ve yetkisini uzun liste halinde düzenlemiştir. Bu bağlamda ilgili organın görev ve yetkileri arasında: ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimi sağlamaya yönelik önlemler çerçevesinde; doğal kaynakların kullanımı ve korunması için gerekli faaliyetlerde bulunmak, halkın refah ve kültürel seviyesini arttırmaya yönelik önlemleri belirlemek ve bunları uygulamak, sanayi ve tarım işletmelerinin idaresini yürütmek, SSCB'nin ekonomik ve sosyal gelişimini sağlamak amacıyla uzun ve kısa süreli planlar yapmak ve bunları uygulanmasına yönelik bütçe düzenlemelerini yaparak Yüksek Sovyet veya Yüksek

Sovyet Prezidyumu'nun onayına sunmak, devlet çıkarlarını, sosyalist mülkiyeti, vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumak ve kamu düzenini sağlamaya yönelik önlemler almak, SSCB'nin devlet güvenliğini sağlamak, SSCB'nin silahlı kuvvetlerinin gelişimine yönelik düzenlemeler yapmak, asker alımlarıyla ilgili kararlar vermek, başka devletlerle uluslararası ticaret, ekonomik, bilimsel ve kültürel alanlarda işbirliğinin sağlanmasına yönelik tedbirler almak (Şen, 2004:50) Bakanlar Konseyi'nin görev ve yetkilerinin bazılarıdır. Ayrıca SSCB anayasası bu organa, kanunların uygulanmasına ve Yüksek Sovyet ile Yüksek Sovyet Prezidyumu'nun kararlarının yerine getirilmesine yönelik, kararname ve emir çıkarma yetkisi tanımıştır.

Komünist Parti: Tek partinin hâkim olduğu Sovyet sisteminde, devlet iktidarına hâkim olan parti Sovyetler Birliği Komünist Partisi olmuştur. SSCB'de devletin yanında asıl iktidar sahibi Komünist Partisidir. Komünist Partisi, tüm siyasal, ekonomik ve kültürel alanların lokomotif olmasının yanında devletin tüm kurumlarını kontrol altında tutmuştur (Gözübüyük, 2007:55). Komünist Parti, anayasada düzenlenmesiyle birlikte, SSCB'de tek parti olma özelliğini taşımış ve hükümetin temel politikalarını belirleyen bir organ olmuştur. Ülkeyi ilgilendiren bütün önemli konular partide görüşülmüş, hükümet de bunları tasdik etmiştir. Hükümet ile parti bir bütün olarak görüldüğünden aralarında görüş ayrılığı da pek yaşanmamıştır (Gürkan, 1964:191).

Komünist Partisinin yüksek organları (merkez organları), kongre, merkez komitesi, merkez kontrol komitesi, politbüro ve sekreterliktir. Parti kongresi, partinin en yüksek organı olup, parti merkez komitesini seçmek ve partinin genel faaliyetlerini denetlemekle görevlidir. Parti merkez komitesi, kalabalık bir kurul olmakla birlikte, parti çalışmalarını denetlemek ve partiyi temsil etmekle görevlidir. Parti merkez komitesi, kongrenin toplandığı iki kongre arasındaki dönemde partinin faaliyetlerini yöneten organdır. Parti merkez komitesi de kendi üyeleri arasından bir politbüro seçmektedir. Politbüro, hem partinin hem de devletin en yüksek yetkili siyasal karar organı olup, ülkeyi ilgilendiren konularda son söz politbüro tarafından söylenmiştir (Gözübüyük, 2007:55-56). Politbüro'nun üyeleri, ülkenin en güçlü yöneticilerinden oluşmasıyla birlikte, Komünist Partisi genel sekreteri, Bakanlar Konseyi temsilcisi (başbakan), partinin yüksek düzeydeki bazı diğer sekreterleri, bazı federe

cumhuriyetlerinin Komünist Partisinin genel sekreterleri, savunma bakanı, Devlet Güvenlik Komitesi (KGB) başkanı ve dışişleri bakanı gibi devletin önemli mevkilerinde bulunan yöneticilerden teşkil etmiştir (Şen, 2004:56). Sekreterlik ise, Politbüro'ya göre daha dar bir kurul olup, partinin önemli bir değer kurulusudur. Bu kurulun başkanı, aynı zamanda Komünist Partisinin genel sekreteridir. Yani genel sekreter hem devletin hem de partinin en güçlü adamıdır. Sekreterliğin, ülkede ve dünyada siyasal gelişmeleri takip ederek Politbüro'nun gündeminin ve temel siyasetin belirlenmesine yardımcı olmak, aldığı kararların uygulanmasını denetlemek, üst düzey yöneticileri seçmek ve bunları denetlemek gibi önemli görevleri bulunmuştur (Şen, 2004:57).

Komünist Partisi organları, SSCB'nin ortaya çıkmasından bu yana devletin tüm organ ve birimlerinde etkili rol oynamışlardır. Yani asıl devleti yöneten ve yukarıdaki devlet organlarını oluşturan Komünist Partisi olmuştur. Partide devlet ile ilgili herhangi bir konu görüşülerek karara bağlanmış ise, devlet organlarının bunları uygulamaktan başka çareleri bulunmamıştır. Nitekim devlet organlarının başında bulunan yöneticiler de zaten Komünist Partisinin birer üyeleri olup, partide alınan kararlar neticesinde bu görevlere atanmışlardır. Dolayısı ile Komünist Parti, devletin tüm gücünü kontrol altında tutan ve aldığı kararlar neticesinde devletin tüm organlarını faaliyete geçiren bir parti olmuştur.

Yargı Teşkilatı: SSCB'de yargı teşkilatları diğer ülkelerde olduğu gibi, mahkemelere verilmiştir. Yani anayasaya göre adalet sadece mahkemeler tarafından gerçekleştirilmiştir. Birlikte, SSCB Yüksek Mahkemesi, Federe Cumhuriyetler Yüksek Mahkemesi, Özerk Cumhuriyet Mahkemeleri, Yöre (Kray) Mahkemeleri, İl Mahkemeleri, Şehir Mahkemeleri, Özerk Bölge Mahkemeleri, Özerk Semt (Okrug) Mahkemeleri, İlçe (şehir) Mahkemeleri ve Askeri Mahkemeler olmak üzere çok çeşitli mahkemeler bulunmuştur (SSCB 1977 Anayasası, Md. 151). SSCB'de yargıya ayrı bir organ şeklinde bakılmamış ve idarenin bir parçası şeklinde kabul edilmiştir (Gürkan, 1964:185). SSCB'de yargıçlar, en alt basamak olan İlçe (şehir) Mahkemeleri haricinde bulundukları düzeyin Sovyetleri tarafından seçilmişlerdir. İlçe (şehir) Mahkemeleri üyeleri ise, doğrudan ilgili birimde ikamet eden vatandaşlar tarafından seçilmiş ve seçimlerde eşit ve gizli oy ilkeleri uygulanmıştır. Seçilen hâkimlerinin görev süreleri iki buçuk yıl olarak belirlenmesiyle birlikte

sorumlulukları halka karşı olmuştur (SSCB 1977 Anayasası, Md. 152). Yukarıda belirtildiği gibi diğer mahkemelerin üyeleri ise, bulundukları düzeyin Sovyetleri tarafından seçilmiştir. Bu mahkemelerin görev süreleri beş yıl olarak belirlenmiştir. SSCB 1977 anayasası tüm mahkemelere bağımsızlıklarını 155. maddesinde tanımış olsa da 152. maddesi ile mahkemelerin bulundukları düzeydeki Sovyet'lere karşı sorumlu olduklarını ve bu organlar tarafından kanunlar çerçevesinde görevden uzaklaştırılabileceklerini belirtmiştir.

SSCB'de en yüksek yargı organı olarak SSCB Yüksek Mahkemesi bulunmaktadır. SSCB Yüksek Mahkemesi üyeleri, SSCB Yüksek Sovyeti tarafından seçilmişler ve bu organa karşı sorumlu olmuşlardır. SSCB Yüksek Mahkemesi, SSCB ve federe cumhuriyetlerinde bulunan tüm yargı organlarının eylem ve faaliyetlerini denetleme yetkisine sahip olmuştur. Yüksek Mahkeme bir başkan temsilciliğinde, başkan yardımcıları, üyeler ve federe cumhuriyetlerin Yüksek Mahkeme başkanları şeklinde toplanmıştır. SSCB Yüksek Mahkemesi, dışında başka bir federal düzeyde mahkeme bulunmamıştır.

SSCB'de yargı ile ilgili değinilmesi gereken bir diğer organ prokuraturalardır (savcılıklar). Rusya'nın geleneksel bir kuruluşu olan prokuratura, Vladimir Lenin'in iktidarı ele geçirmesi ile yeniden düzenlenmiş ve devlet işlemlerinin yasallığını sağlayacak genel bir denetim organı olarak meydana getirilmiştir. SSCB'de prokuratura, geleneksek savcılık görevinin yanında, bireylerin haklarını korunması ve her düzeydeki yönetim organlarının kanunlara uymasını sağlaması gibi görevleri bulunmuştur. Bunun için de elinde bulunan en önemli yetki, yanlış karar veren bir organa karşı bir üst organı devreye sokabilme yetkisinin olmasıdır (Eroğul, 2013:133). SSCB'nin 1977 anayasasına göre, SSCB Genel Savcısı (Генеральный Прокурор), Yüksek Sovyet tarafından beş yıllık bir görev için seçilmiş ve toplantı halinde olduğu dönemde bu organa karşı, toplantı halinde olmadığı dönemde ise Yüksek Sovyet Prezidyum'una karşı sorumlu olmuştur. Federe birimlerin genel savcı ve savcıları ise, basamaklarına göre bir üst savcılık tarafından atanmışlardır. Bu düzeydeki genel savcı ve savcıların da görev süreleri beş yıl olarak belirlenmiştir. Prokuratura organları faaliyetlerini, hangi düzeyde olduğuna bakılmaksızın yerel yönetimlerden bağımsız bir şekilde yerine getirmiş ve sadece SSCB Genel Savcısına karşı sorumlu olmuştur (SSCB 1977 Anayasası, Md. 165-168). Prokuratura'ların

kanunların uygulanmasına yönelik, bütün bakanlıklarda ve bağılı kuruluşlarında, devletin diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, yerel organlarda, kooperatiflerde, kamu görevlileri ve bireyler üzerinde her türlü denetim yetkisi bulunmuştur.

4.1.2.3. SSCB’de hükümet sisteminin işleyişi

SSCB hükümet sistemine genel olarak bakıldığında kuvvetler ayrılığından söz etmek mümkün gözükmemektedir. Bu sisteme hâkim olan ilke kuvvetlerin birliğidir. Kurumsal olarak devletin tüm yetkileri SSCB’nin meclisi olan Yüksek Sovyet’te toplanmıştır. Organlar arasında da güç paylaşımı yatay değil dikey bir biçimde formüle edilmiştir. Devletin tüm yetkileri Yüksek Sovyet’te toplanmakta ve dikey bir biçimde aşağıya doğru dağılmaktadır.

SSCB’nin Yüksek Sovyet’i, federal yapıya uygun olarak Uluslar Sovyeti ve Milletler Sovyeti şeklinde iki meclisli bir yapıyı arz etmiş ve yılda iki defa toplanarak, toplantıları bir haftayı geçmemiştir. Bu iki toplantı dönemi arasında ise, Yüksek Sovyet’in yetkileri, yine bu organ tarafından seçilen Yüksek Sovyet Prezidyumu tarafından kullanılmıştır. Yüksek Sovyet Prezidyumu bir anlamda parlamentolarda bulunan Başkanlık Divanı şeklinde hareket etmiştir. Yüksek Sovyet Prezidyumu Yüksek Sovyet’e tanınan tüm yetkileri kullanmasıyla birlikte, yürütme ile yargı organları Yüksek Sovyet Prezidyumu’na karşı sorumlu olmuştur. Bu organ, hiyerarşik yapıda aşağısında yer alan yürütme ile yargıyı denetleyebilmiş ve gerektiğinde de görevden uzaklaştırabilmiştir. Yüksek Sovyet Prezidyumu, daha sonra Yüksek Sovyet’e (toplantı yaptığı dönemde) onaylatmak üzere kanun değişikliklerini yapma yetkisine de sahip olmuştur. Bu anlamda ilgili organ, devlet otoritesinin kullanılmasında Yüksek Sovyet ile birlikte devletin en tepesinde bulunmuştur.

Yüksek Sovyet ve Yüksek Sovyet Prezidyumu tarafından alınan kararlar, Bakanlar Konseyi tarafından uygulanmıştır. Yani Bakanlar Konseyi, yürütmenin en üst organı ve federal hükümeti şeklinde hareket etmiştir. SSCB’de yürütme organı ayrı bir yetki olarak düzenlenmemiştir. Bakanlar Konseyi üyeleri, Yüksek Sovyet tarafından seçilmiş ve toplantı döneminde bu organa karşı, toplantı döneminde olmadığına ise, Yüksek Sovyet Prezidyumu’na karşı sorumlu olmuştur. Bakanlar Konseyi’nin Yüksek Sovyet’i veya Yüksek Sovyet Prezidyumu’nu feshetme yetkisine haiz

olmamıştır. Yani SSCB'nin hükümet sisteminde yürütmenin yasamayı feshetme yetkisi bulunmamıştır. Bakanlar Konseyi, Yüksek Sovyet veya Yüksek Sovyet Prezidyumu'na bağlı bir organ niteliği taşıması dolayısı ile bu organlar tarafından konsey üyeleri görevden alınabilmektedir. Bakanlar Konseyi'nin Yüksek Sovyet ve Yüksek Sovyet Prezidyumu tarafından kabul edilen kanun ve emirlere aykırı olmamak kaydıyla, kararname ve emirler çıkarma yetkileri bulunmuştur. Bununla birlikte, belirtmek gerekir ki, SSCB'de devlet yapılanması dikey bir görünüm arz ettiğinden Birlik bakanlarının, federe bakanlar üzerinde hiyerarşik yetkileri bulunmuştur. Yani Birlik (federasyon) bakanları, federe bakanlıklar tarafından çıkarılan kararname veya emirlerin uygulamasını iptal edebilmiştir.

Yargı organı da anayasada ayrı bir yetki olarak düzenlenmemiştir. Anayasa, mahkemelerin bağımsızlığını ve ancak kanunlara bağlı olduklarını belirtmiş olsa da yargı mensupları ve prokuratura (savcılık) üyeleri Sovyetlere karşı sorumlu olmuştur. Ayrıca ülkede SSCB Yüksek Mahkemesi ve SSCB Genel Savcısı bulunmuştur. Bu iki organ alanlarına göre, ülkede bulunan tüm yargı ve savcılık kurumlarının en üstünde yer almış ve hiyerarşik düzende altında bulunan tüm organların eylem ve faaliyetlerini denetleyebilmiştir. SSCB Yüksek Mahkeme üyeleri ile SSCB Genel Savcısı, SSCB Yüksek Sovyeti tarafından seçilmiş ve toplantı döneminde bu organa karşı, toplantıda olmadığı dönemlerde ise, Yüksek Sovyet Prezidyumu'na karşı sorumlu olmuştur. Bu bağlamda anayasa yasama organına yargı mensuplarını görevden alma yetkisi tanımıştır.

Görüldüğü gibi, SSCB'de devlet otoritesinin en tepesinde SSCB Yüksek Sovyeti bulunmaktadır. Diğer organlar ise, kendilerine tanınan yetki ve sınırlar içinde hareket etmekte ve bunların dışına çıkamamaktadır. Devletin tüm otoritesini kendi etrafında toplayan Yüksek Sovyet, aldığı kararları uygulamak üzere yine kendisi tarafından tayin edilen ve yürütme organı olarak nitelendirilen Bakanlar Konseyi'ne vermektedir. Yani SSCB hükümet sisteminde hem yasama hem de yürütme yetkisi meclise ait olmaktadır. Yargı, anayasada her ne kadar bağımsız olarak tanımlansa da sonuç itibarı ile yine Sovyetler tarafından seçilmiş ve bu organa karşı sorumlu olmuştur. Anayasa tarafından getirilen sistemin tüm bu özellikleri birlikte düşünüldüğünde, ülkede devlet otoritesini elinde bulunduran tek organ Sovyetler

yani meclisler olduğu gör÷lmektedir. Dolayısı ile SSCB'nin hükümet sistemine hâkim olan ilke kuvvetler birliğı olduğı ifade edilebilir.

SSCB'de devlet otoritesi anayasa ve düzenlemelere göre Sovyetlerin (meclislerin) elinde bulunsa da, ÷lkede gerçek güce sahip olan organ Sovyetler Birliğı Komünist Partisi olmuştur. Komünist Partisi, SSCB'deki tüm otoritenin ya doğrudan ya da dolaylı olarak sahibi ve siyasal karar organı olmuştur. ÷lkede parti kararı olmadan, bir iş yapma olanağı bulunmamıştır. SSCB'de devlet faaliyetlerinin tamamı, partinin denetim ve gözetimi altında gerçekleşmiştir (Gözübüyük, 2007:55). Devletin Yüksek Sovyet'i, Yüksek Sovyet Prezidyumu, Bakanlar Konseyi gibi kurumları her ne kadar parti dışında ayrı birer devlet organları olarak gör÷lse de gerçekte durum böyle olmamış ve aralarında sıkı bir ilişki bulunmuştur. Çünkü bir kere bu organlara seçilen üyelerin doğrudan ya da dolaylı olarak parti ile ilişkileri bulunmuştur. Yine partinin kararı olmadan bu organlara atanmak veya seçilmek nerdeyse imkânsız olmuştur.

Komünist Partisinin içinde ise, güç bağlamında özellikle Politbüro ve Sekreterlik ön plana çıkmıştır. Bu organlarda partinin en önemli isimleri yer almış ve devlette izlenecek politikalar bu organlarda belirlenmiştir. Politbüro'da yukarıdaki bölümlerde belirtildiğı gibi, parti sekreteri, Bakanlar Konseyi başkanı, yardımcıları, savunma bakanı, dışişleri bakanı, KGB başkanı ve diğ er önemli mevkilerde bulunan görevliler yer almıştır. Yürütmenin en üst organı sıfatıyla Bakanlar Konseyinde bir kararname veya emir çıkarılırken, mutlaka Politbüro'nun denetiminden geçtikten sonra yayımlanabilmiştir. Parti sekreterliğinin de çok önemli görev ve yetkileri bulunmuştur. Bir kere, bakanlıkların görevlerinin yapıp yapmadıklarının denetimini gerçekleştiren organ parti sekreterliğı olmuştur. Bunun yanında, Politbüro ve Merkez Komiteye tasarı ve bilgi derleme iş i yine sekreterlik tarafından gerçekleştirilmiştir. Partinin alt birimlerine de direktif gönderen ve atamaları gerçekleştiren organ sekreterlik olmuştur. Devletin karar alma mekanizması üzerinde de sekreterliğin dolaylı olarak önemli etkileri bulunmuştur. Çünkü devletin (bakanlık, komite başkanlığı, elçilikler, sendikalar, federe cumhuriyet bakanlar konseyi başkanları, üniversite rektörleri gibi) önemli atamalarında isimleri öneren organ parti sekreterliğı olmuştur (Gürbüz, 2007:161-162).

Sonuç olarak SSCB’de devletin otoritesi, anayasa ve kanunlara göre seçimle gelen organları tarafından kullanılsa da gerçekte durum farklılık arz etmiştir. Komünist Partisi devlet kurumlarına yapılacak seçimlerde çok etkili olmuş ve doğrudan ya da dolaylı olarak partiye yakın olmayan birinin seçilmesine nerdeyse imkân tanımamıştır. Bununla birlikte Komünist Partisi, devletin diğer kurumlarına da atamalarda etkili olmasının yanı sıra SSCB’nin temel siyasetinin belirlenmesinde ve temel organların yönlendirilmesinde en önemli kurum sayılmıştır.

4.1.2.4. SSCB’nin son dönemlerinde yapılan sistem değişikliği ve dağılması

Devrim ve iç savaşlar neticesinde kurulan SSCB, Vladimir Lenin’in ölümünden sonra iktidara geçen Josef Stalin liderliğinde varlığını devam ettirmiştir. 1941-1945 yılları arasında SSCB, Adolf Hitler’in Almanya’sını yenilgiye uğratmış ve bu savaştan sonra Batılı devletler ile SSCB arasında soğuk savaş dönemi başlamıştır. Josef Stalin’in ölümünden sonra Sovyetler Birliği’nin başına Nikita Kruşçev geçmiştir. Nikita Kruşçev döneminde uygulanan politikalar sürekli olarak diğer parti üyeleri ve çalışma arkadaşları tarafından eleştirilmiş ve uzlaşılması zor olan tavırları dolayısı ile 1964 yılında görevden uzaklaştırılarak yerine Leonid Brejnev getirilmiştir. Leonid Brejnev döneminde SSCB’de soğuk savaştan belirgin bir uzaklaşma yaşanmış olsa da ülkenin katı diktatoryal yönetiminde değişiklik söz konusu olmamıştır. Daha sonraki süreçte 1982 yılında Yuri Andropov ve 1984 yılında da Konstantin Çernenko SSCB’nin yönetimini ele almışlardır. 1985 yılına gelindiğinde ise Konstantin Çernenko’nun vefatı üzerine SSCB’nin başına Mihail Gorbaçov geçmiştir (Ertuğrul, 2015:369).

Mihail Gorbaçov’un SSCB’nin başına geçmesiyle yenileşmenin ve değişimlerin gerekli olduğunu ileri sürerek, “perestroyka - yeniden yapılanma” ve “glasnost - şeffaflık” sloganlarıyla yeni bir politik hareketi başlatmıştır (McCormick, 2020:398). Gorbaçov ile başlatılan bu hareket, çok partili sisteme geçmek, basın organlarına özgürlük tanımak ve vatandaşlara özel mülkiyetin verilmesi gibi konularda yoğunlaşmıştır. Bu doğrultuda Gorbaçov bir taraftan iletişim araçlarını serbest bırakma diğer taraftan ise anayasada köklü değişiklikler yapma yoluna girişmiştir (Gözübüyük, 2007:57). Bununla birlikte, ABD ile özellikle silahsızlanma konusunda bir uzlaşmaya varmayı, kendi görüşlerini destekleyecek kadrolar oluşturmayı, yetkilerini arttırmayı ve Komünist Partinin gücünü azaltmayı amaçlamış ve bunları

gerçekleştirmek için hareket etmiştir (Ertuğrul, 2015:369). Haziran 1988'e gelindiğinde de Komünist Partinin 19. Konferansında yapılacak bu reformlar ilk defa kapsamlı bir şekilde dile getirilmiştir. Bu konferansta ileri sürülen düşünceler sistemin temelini değiştirecek nitelikte olmuş ve hukuku temel alan sosyalist bir devlet kavramı benimsenmiştir (Şen, 2004:64). Ayrıca siyasi sistemin, devlet teşkilatının ve hükümet organlarının yeniden yapılandırılmasından söz etmiş ve kuvvetli bir başkanlık sisteminin getirilmesini istemiştir. Bu konferansın sonunda Gorbaçov'un ileri sürmüş olduğu görüşler doğrultusunda, ekonomide yeniden yapılanmayı daha ileri bir noktaya taşımak, siyasi sistemi demokratikleştirmek, bürokrasi ile mücadele etmek, şeffaflığı teşvik etmek, hukuk sistemini geliştirmek ve Komünist Parti ile hükümetin birbirinden ayrılmasını sağlamak gibi konularda bir takım kararlar alınmıştır (Ertuğrul, 2015:369).

Konferansta alınan kararlar, Aralık 1988'de Yüksek Sovyet tarafından yapılan anayasa değişikliği ile hayata geçirilmiştir. Bu değişiklikler yasama ile yürütme organlarını yeniden yapılandırmış ve seçim sistemi de kökten değişmiştir. Buna göre, 1500 olan Yüksek Sovyet'in üye sayısı her bir mecliste 271 üye olmak üzere 542'ye düşürülmüş ve toplanma dönemleri arttırılmıştır. Bununla birlikte, Halk Vekilleri Kongresi adında yeni bir organ kurulmuştur. Bu organın üye sayısı 2250 olmakla birlikte, üçte biri nüfus tabanına göre, üçte biri milliyetler tabanına göre ve diğer üçte biri de başta Komünist Partisi olmak üzere toplumsal kuruluşlar tabanına göre seçilmiştir. Halk Vekilleri Kongresi'nin, Yüksek Sovyet üyelerini kendi üyeleri arasından seçmek ve bu organı denetlemek gibi birçok görev ve yetkisi bulunmuştur (Eroğul, 2013:138). Bu şekilde Yüksek Sovyet ilk defa gerçek anlamda halk tarafından ve iki dereceli seçim sistemi ile seçilmiştir (Şen, 2004:64).

Devam eden süreçte Mihail Gorbaçov, hükümetin, Komünist Partisinin denetiminden çıkması ve SSCB'nin temsil organlarının hantal ve yavaş yapıları nedeniyle hükümeti yeterince denetlemedikleri gerekçesiyle ve kendi otoritesini de güçlendirmek amacıyla ülkede bir devlet başkanlığı makamının oluşturulması gerektiğini ileri sürmüştür. Şubat 1990'a gelindiğinde Yüksek Sovyet, SSCB'de başkanlık makamının oluşturulmasına yönelik hazırlanan anayasa değişikliği paketine onay vermiştir. Buna göre, SSCB devlet başkanının seçimlerinin beş yılda bir ve genel seçimlerle yapılacağı öngörülmüştür. Ancak Mihail Gorbaçov,

seçilmesini riske atmamak amacıyla ilk başkanın Halk Vekilleri Kongresi tarafından seçileceğini düzenlemelerle güvence altına almıştır. Bununla birlikte seçilecek devlet başkanına, kanun teklifi sunma, kanunları veto etme, hükümet üyelerini atama, uluslararası ilişkilerde devleti en yüksek düzeyde temsil etme, ülke savunmasını denetleme, referanduma başvurma, SSCB'nin herhangi bir bölgesinde olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etme, anayasaya aykırı olduğu veya insan hak ve özgürlüklerine ters düştüğü gerekçeleriyle hükümet kararlarını iptal etme gibi çok sayıda görev ve yetki verilmiştir. Başkanlık makamının yanı sıra, Başkanlık Konseyi ve Federasyon Konseyi adı altında iki ayrı danışma kurumu daha oluşturulmuştur. Başkanlık Konseyi, ülkenin sosyal, ekonomik, uluslararası ilişkiler ve savunma gibi konularda temel politikaların belirlenmesinde başkana bilgi ve görüş sunmak için oluşturulmuş bir konsey iken, Federasyon Konseyi, SSCB'de bulunan cumhuriyetlerin Sovyet başkanları ve özerk bölgelerin katılımı ile oluşturulan ve temel görevi birlikte bulunan birimleri başkanlık kurumu nezdinde temsil etmek ve birlik birimleri arasında ilişkileri düzenlemek şeklinde görev yapmıştır (Şen, 2004:65).

Ayrıca SSCB'nin dağılma dönemi öncesinde bir diğer önemli değişiklik, Bakanlar Konseyinin, Bakanlar Kuruluna dönüştürülmesidir. Kasım 1990 tarihinde Gorbaçov, Yüksek Sovyet'te karşı yaptığı konuşmada Bakanlar Konseyini kaldırarak yerine başkanın altında yer alacak bir kabine oluşturmasını istemiştir. Buna istinaden, 1991 yılının başından itibaren yürütme organı bu istek doğrultusunda yapılandırılmış ve Mart 1991'den başlayarak da yürütmenin yapısı bu esaslara göre resmi olarak kurulmuştur. Ancak yetkiler konusunda kapsamlı yenilikler getirilmemiştir. Yapılan bu değişikliklerle SSCB devlet başkanının ülke idaresinde etkisi artmıştır. Getirilen yeni sistemle kabine, hem SSCB Yüksek Sovyeti'ne karşı hem de devlet başkanına karşı sorumlu olmuştur. Yarı-başkanlık olarak nitelendirilebilecek olan bu sistemde, hükümetin başkana karşı olan sorumluluğu ağır basmıştır. Çünkü daha önceki uygulamada Bakanlar Konseyinin görev süresinin Yüksek Sovyet'in görev süresine bağlı olmasına karşın, getirilene yeni sistemde, yeni SSCB başkanının seçilmesi ile kabine istifasını sunmak zorunda olmuştur. Ayrıca Yüksek Sovyet hükümetin oluşumunda onay veren bir organ olsa da hükümet üyelerini ve başbakanı atayan devlet başkanı olmuştur. Yürütme ile ilgili o dönemde getirilen bir diğer yenilik de başkan yardımcılığı makamının oluşturulmasıdır. Başkan yardımcısının temel görevi başkanın görevini yerine getiremediği durumlarda ona vekâlet etmek ve başkanın

verdiği özel görevleri yerine getirmekten ibaret olmuştur (Şen, 2004:67). Ancak SSCB'nin dağılması ile başkan yardımcılığı kurumu da kaldırılmıştır.

Ortaya çıkan SSCB'nin siyasal sistemindeki bu yeni yapılanması eski sistemden temel olarak üç noktada farklılık arz etmiştir. Bunların ilki, Halk Vekilleri Kongresi'nin oluşumunda Komünist Partinin aday belirleme tekeli ortadan kalkmış, ikincisi, Yüksek Sovyet yılda sadece iki kere toplanan bir onay meclisi olmaktan çıkarak sürekli toplanan Batı örneklerindeki parlamentolara dönüşmüş, üçüncü olarak da devlet başkanlığı kurumu, eski anlayıştan farklı olarak SSCB'nin en güçlü makamı konumuna getirilmiştir (Eroğul, 2013:138).

Mihail Gorbaçov'un gerçekleştirmeye çalıştığı tüm bu yeniliklerin amacı, Sovyet sosyalizmini modernleştirip, günün şartlarına uygun hale getirerek Birliğin devamını sağlamak olmuştur. Ancak yapılan reformlarla önceki dönemlere benzemeyen serbest seçimlerin yapılmasına olanağın sağlanması ve baskının yumuşaması ile SSCB'de başta Rusya olmak üzere bütün cumhuriyetlerde muhalefetin hareketlenmesine yol açmış ve yavaş yavaş muhalefetin sesi yükselmeye başlamıştır. SSCB'nin temel taşından biri ve en önemli birimi olan Rusya'da bu dönemlerde yapılan seçimlerde Gorbaçov'a muhalefeti ile bilinen Boris Yeltsin kazanmış ve Rusya Yüksek Sovyeti'nin başkanı olmuştur. Bu şekilde de SSCB'nin en büyük cumhuriyeti olan Rusya'nın başına Gorbaçov karşıtı bir muhalif iktidara geçmiştir (Gürbüz, 2007:163). Bir taraftan SSCB'de muhalefet güçlenirken diğer taraftan eski Sovyet geleneğinden gelen reform karşıtı çevreler Gorbaçov'un gerçekleştirmeye çalıştığı yeniliklere tepki göstermişlerdir. Aynı zamanda bu dönemde merkez hükümet ile Birlik birimleri arasında da birçok yönden anlaşmazlık ve gerilimin yaşandığı görülmektedir.

Bunun sonucu olarak SSCB'yi oluşturan bazı birimler ilk olarak arka arkaya egemenliklerini ilan etmeye başlamıştır. Birliğin en önemli ülkesi olan Rusya'da bu akımın dışında kalmamıştır. Bu durumu ister istemez kabullenmek zorunda kalan Gorbaçov, egemenlik temeli üzerinde yeni bir birlik kurmak için çaba sarf etmiştir. Yoğun girişimler sonucunda Gorbaçov, SSCB'yi oluşturan birimlerin çoğunluğuna yeni Birlik anlaşmasını kabul ettirmeyi başarsa da anlaşmanın imzalanacağı 20 Ağustos 1991 tarihinden bir gün önce 19 Ağustos Pazartesi günü Moskova'da bir darbe girişimi yaşanmış ve Kırım'da tatilde bulunan Gorbaçov gözaltına alınmıştır

(Gözübüyük, 2007:57). Devlet Olağanüstü Hal Komitesi olarak adlandırılan ve darbeyi gerçekleştiren grup, SSCB başkan yardımcısı, başbakan, savunma bakanı, savunma konseyi başkanı, içişleri bakanı ve KGB başkanından oluşmuştur. Yapılan darbe girişimi başarılı olamamıştır. Darbenin başarısız sonuçlanmasının sebepleri arasında, darbeyi yapanların fikir birliğinde bulunamaması, askeri birliklerin darbecilerin emirlerini uygulamada kararsız kalmaları, Boris Yeltsin gibi darbeye karşı gelebilecek kişilerin görevden uzaklaştırılmaması gibi nedenler gösterilmektedir (Şen, 2004:69). Yapılan darbe girişimi ancak altmış saat sürmüş ve Boris Yeltsin başta olmak üzere darbeye karşı gelenler tarafından bastırılmıştır. Gözaltına alınan Mihail Gorbaçov serbest bırakılarak görevine geri dönmüş olsa da siyasal gücünü tamamen kaybetmiştir.

Devam eden süreçte, darbe sonrası saygınlığı artan ve otoritesi güçlenen Boris Yeltsin, 23 Ağustos 1991’de Rusya Komünist Partisini yasaklayan bir kararname yayımlamıştır. Bu kararname ile Rusya’da bulunan bütün komünist örgütlenmeler yasadışı sayılmaya başlamıştır. Bununla birlikte, yeni birlik anlaşmasını da geçersizliğini ilan etmiştir. Hızlı bir şekilde yaşanan bu olaylar karşısında SSCB’nin dağılmasının önlenmesi imkânsızlaşmış ve Gorbaçov’un SSCB’nin kurtarmaya yönelik girişimlerinin başarılı olma olanağı ortadan kalkmıştır (Eroğul, 2013:143). Ayrıca, Birlikte bulunan cumhuriyetler bu dönemde tek tek bağımsızlıklarını ilan etmeye başlamıştır. Boris Yeltsin, önce Baltık cumhuriyetlerinin bağımsızlıklarını tanımış ve 8 Aralık 1991’de de Rusya, Belarus ve Ukrayna’nın ortak kararlarıyla SSCB’yi resmin dağıldığını ilan ederek, Bağımsız Devletler Topluluğu kurulmuştur. Tarih 25 Aralık 1991’i gösterdiğinde de Mihail Gorbaçov’un görevinden istifa etmesiyle SSCB resmen dağılmıştır (McCormick, 2020:398). Aynı gece Kremlin’den SSCB’nin bayrağı indirilerek yerine Rusya’nın üç renkli bayrağı çekilmiştir.

4.2. Rusya’nın 1993 Anayasası ve Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi

SSCB’nin dağılması ile birlikte bağımsız bir devlet haline gelen Rusya’da, özellikle 1989 ile 1993 yılları arasında birçok alanda olduğu gibi siyasal sistem alanında da köklü değişiklikler yaşanmıştır. İlgili dönem aralığında Rusya anayasasında çok sayıda değişiklik yapılmış, yeni organlar oluşturulmuş ve egemenlik ilan edilmiştir. Aralık 1993 tarihine kadar ülkede 300’den fazla değişiklik içeren 1978 Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti (RSFSC) anayasası yürürlükte olmuştur. 1978

anayasası, RSFSC'yi "Sovyet" ve "Sosyalist" rejimle yönetilen bir ülke olarak kabul ettiğinden, devlet mekanizması da buna göre şekillenmiştir. Yani, kuvvetler birliği söz konusu olmuş, ayrı bir yürütme organı ile bağımsız bir yargı prensibi göz ardı edilmiştir. Anayasa bu ve birçok diğer özelliklerinden dolayı 1985 sonrasında başlayan "perestroyka" politikalarıyla pek uyum sağlamamış ve köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu değişiklikler, özellikle 1989 sonrasında başlamış ve ülkede RSFSC Halk Vekilleri Kongresi adı altında yeni bir organ oluşturulmuş, başkanlık makamı getirilmiş, yeni partilerin ve birliklerin kurulmasına olanak sağlanarak, anayasanın diğer birçok hükmünde de değişiklikler yapılmıştır. Ancak anayasada köklü değişiklikler yapılmasına rağmen yasama ile yürütme organlarının ayrılığı prensibi net olarak gösterilmemiş ve bu iki organın birbirlerinin yetki alanlarına girmelerine neden olmuştur (Баглай, 2007:101-102). Bununla birlikte, ilgili anayasa çok sayıda değişikliğe uğraması sonucu, 1978'de kabul edildiği ilk haline göre çok farklı bir görünüm arz etmiş ve "yamalardan" ibaret bir anayasa olarak anılmasına neden olmuştur. Dolayısı ile bu sakıncaları gidermek ve yaşanan değişimlerin gerekliliğine uygun olarak yeni bir anayasanın kabul edilmesi için çalışmalar başlatılmış ve yapım sürecinde yaşanan sancılı krizler sonucunda Rusya egemen bir devlet olarak ilk anayasasını 12 Aralık 1993 tarihinde yapılan referandum sonucunda kabul etmiştir.

Rusya'nın 1993 anayasası, yasama, yürütme ve yargının anayasadaki yeri, genel yapısı ve birbirleriyle olan ilişkileri incelendiğinde yarı-başkanlık hükümet sistemini getirdiği görülmektedir (Мельникова, 2018:32-34). Ancak Rusya'nın eskiden gelen merkeziyetçilik eğilimi, getirilen sistemde yürütmenin (başkanın) daha güçlü bir konuma oturtulmasına neden olmuş ve ilgili sistem yarı-başkanlık sistem olarak adlandırılmasının yanı sıra, güçlendirilmiş yarı-başkanlık sistemi ve hatta otoriter başkanlık sistemi şeklinde de tanımlanmaların yapılmasına yol açmıştır. Çalışmanın bu bölümünde Rusya'nın 1993 anayasası bağlamında ülkede uygulanan hükümet sistemi incelenecektir.

4.2.1. 1993 Anayasasının Hazırlanma Süreci ve Kabul Edilmesi

Rusya'da yukarıda da ifade edildiği gibi, 1993 yılında yeni anayasa kabul edilmeden önce 1978 anayasasının yürürlüğü devam etmiş ve çok sayıda değişikliklere uğramıştır (McCormick, 2020:404). Bununla birlikte ilgili anayasa, SSCB döneminin ürünü olduğundan dönemin şartlarına uyum göstermemiş ve yapılan değişiklikler

sonucu “delikleri kapatan bir yama” olmaktan ileri gitmemiştir. Dolayısı ile Rusya’da yeni bir anayasanın getirilmesine ilişkin tartışmalar yaşanmış ve RSFSC’nin en üst organı olan Halk Vekilleri Kongresi (hem yasamanın hem de yürütmenin üstünde yer almıştır), 16 Haziran 1990 tarihinde yeni bir anayasanın yapılması için Anayasa Komisyonu oluşturmuştur. Komisyonun toplam 102 üyesi bulunmuş ve başkanlığını dönemin Yüksek Sovyeti’nin başkanı Boris Yeltsin üstlenmiştir (Авакьян, 2014:275-276).

Halk Vekilleri Kongresi tarafından oluşturulan Anayasa Komisyonu, yürütülen dört aylık çalışmanın ardından ilk anayasa taslağını hazırlamış ve kamuoyu tartışmasına sunmuştur. Toplumun farklı kesimleri tarafından yapılan eleştiriler ve getirilen öneriler sonucunda anayasa taslağında birçok değişiklik yapılmış ve Ekim 1991 tarihinde Halk Vekilleri Kongresinde görüşülmüştür. Ancak çıkan karar, taslak üzerinde çalışmalara devam edilmesi ve bazı değişikliklerin yapılması yönünde olmuştur. Bunun üzerine Anayasa Komisyonu çalışmalarına devam etmiş ve Nisan 1992 tarihinde anayasa taslağında değişiklikler yaparak Halk Vekilleri Kongresine sunmuştur. Halk Vekilleri Kongresinde görüşülen ilgili taslağın genel hatları kabul edilmiş ve bazı değişiklikler yapılarak sonraki toplantıda taslak üzerinde görüşmelere devam edilmesine karar verilmiştir. Ancak daha sonra Aralık 1992’de, Mart 1993’te ve Nisan 1993’te toplanan Halk Vekilleri Kongresi, yasama (Yüksek Sovyet) ile yürütmenin (cumhurbaşkanı) arasında yaşanan krizler dolayısı ile ilgili taslağı bir türlü karara bağlayamamıştır (Баглай, 2007:105). Devam eden süreçte Mayıs 1993’e gelindiğinde, Yüksek Sovyet’in onayı ile Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan taslak tekrar kamuoyu tartışmasına sunulmuştur. Komisyon tarafından sunulan bu taslakta, yasama organı yürütmenin üstünde konumlandırılmış ve bu organa verilen yetkiler, cumhurbaşkanı ile hükümetin yetkilerini büyük kısmını kontrol eder nitelikte olmuştur (Черепанов, 2012:32). Yani Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan bu taslak, yasama organını devletin lokomotifine haline getirmiş ve bu kuvvetin daha güçlü olduğu bir sistemi ön görmüştür.

Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan ve kamuoyu tartışmasına sunulan anayasa taslağının kabul edilip, yürürlüğe girmesi için Halk Vekilleri Kongresi tarafından onaylanması gerekmektedir. Dolayısı ile Yüksek Sovyet, Halk Vekilleri Kongresini olağanüstü toplantıya çağırarak, toplanma tarihini 17 Kasım 1993 olarak

belirlemiştir. Diğer taraftan ise, Yüksek Sovyet'in cumhurbaşkanı ile devam eden çatışması, daha da şiddetlenmiş ve artık açıkça cumhurbaşkanının görevinden alınması gerektiği meclis oturumlarında ifade edilmeye başlamıştır (Баглай, 2007:106). Bunun üzerine, Anayasa Komisyonu taslağını kabullenmeyen cumhurbaşkanı Boris Yeltsin, taslak çalışmalarının tamamlanması ve yeni anayasanın oluşturması için bir kararname yayımlayarak, Anayasa Meclisini toplamıştır. Anayasa Meclisi, federal yönetim, yerel yönetim, özerk cumhuriyet, bölge, vilayet, siyasi parti, sendika, gençlik teşkilatları ve diğer pek çok birlik ve kuruluşların temsilcilerinden oluşmuştur. Ayrıca Anayasa Meclisine, yasama üyeleri, yasama tarafından oluşturulan Anayasa Komisyonu üyeleri, meclis grup temsilcileri, devlet başkanı, hükümet temsilcileri ve yargı organının temsilcilerinin de katılmaları öngörülmüştür. Ancak meclis, 24 Haziran 1993 tarihinde Anayasa Meclisi ile işbirliğini reddeden bir karar yayımlamıştır. Gerekçe olarak ise, oluşturulan Anayasa Meclisinin bazı koordinatör ve üyelerinin zimmet gibi ağır suçlarla ilişkili oldukları gösterilmiştir (Shukurov, 2003:60).

Bu şekilde devlet başkanı tarafından oluşturulan Anayasa Meclisi çalışmalarına başlamıştır. Boris Yeltsin, Anayasa Meclisine kendi taslağını da sunmuş ve bu meclisten, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan anayasa taslağını da göz önünde bulundurarak her iki tarafı tatmin edebilecek, ortak yönlü bir taslağın hazırlanmasını istemiştir. Anayasa Meclisi tarafından Yeltsin'in sunmuş olduğu taslağa çeşitli eleştiriler yapılsa da bu taslak genel olarak kuvvetler ayrılığını benimsemiş, yasama ile yürütme dengeli bir biçimde oluşturularak, başkanlık sistemine yakın bir sistemi öngörmüştür. Anayasa Meclisi iki aya yakın çalışmalarını yürüterek yeni bir taslağı ortaya çıkarmış ve taslağa son şekil verilerek 12 Temmuz 1993 tarihinde kabul etmiştir. Belirtmek gerekir ki, Anayasa Meclisi tarafından kabul edilen taslak, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan taslağın birçok maddesini de içermiştir (Баглай, 2007:108).

Bu şekilde devletin her iki temel organı (yasama ve yürütme) tarafından iki ayrı taslak ortaya çıkarılmıştır. Fakat tek taslak üzerinde bir türlü uzlaşmaya varılamamıştır. Her iki taraf kendi taslağını savunmuş ve ülkede bir anayasa savaşı yaşanmaya devam etmiştir. Bu şekilde devam eden kriz, Eylül 1993'e gelindiğinde zirveye ulaşmıştır. 21 Eylül 1993 tarihinde, cumhurbaşkanı Boris Yeltsin tarafından

1400 sayılı “Kademeli Anayasa Reformu” kararnamesi yayımlanmıştır. Bu kararnameye göre, Halk Vekilleri Kongresi ile Yüksek Sovyet feshedilmiş (Байкалов, 2010:246), anayasanın bazı maddelerinin yürürlüğü durdurulmuş ve geçici dönem ilan edilmiştir. Bununla birlikte, devletin tüm organları Anayasa Meclisi tarafından 12 Temmuz 1993 tarihinde kabul edilen anayasa taslağına göre hazırlanmış bir tüzüğe göre faaliyetlerini yürüteceği düzenlenmiştir. Ayrıca ilgili kararname ile meclis seçimleri 11-12 Aralık 1993 tarihinde yapılacağı belirtilmiş ve Anayasa Mahkemesi üyelerinin geçici olarak toplanmamaları önerilmiştir. Yani bu kararname ile ülkede otoriteyi kullanacak olan organın başkan (yürütme) olduğu ifade edilmiştir.

Bu gelişmelerin üzerine meclis hemen toplanarak, başkan tarafından yayımlanan kararnamenin anayasaya aykırı olduğunu ve bunu bir darbe teşebbüsü olarak kabul edilmesi gerektiğini kabul eden bir kararı yayımlayarak, başkanın görevinden azledildiğini duyurmuştur (Байкалов, 2010:246). Aynı gün meclis, başkanlık görevine, başkan yardımcısını atamış ve bakanlıklarda da değişiklikler olmuştur. Anayasa Mahkemesi de bu kararı destekleyerek, cumhurbaşkanı tarafından yayımlanan kararnamenin anayasa ihlali olarak kabul etmiş ve başkanın azlini onaylamıştır. Ancak Boris Yeltsin, bu kararların hiçbirini tanımayarak görevini sürdürmüş ve Ekim ayında gerçekleşecek olan kanlı olaylara kadar bu kriz şiddetlenerek artmaya devam etmiştir.

Yasama ile yürütme organlarının yukarıda ifade edilen olaylar sunucunda bir anlaşmaya varabilmeleri imkânsız görülmüştür. Bunun üzerine 3-4 Ekim 1993’te başkan taraftarları ile yasama taraftarları arasında sıcak çatışmaya götürecek olan olaylar başlar. Başkan taraftarları meclis binasını abluka altına almasına karşın, meclis taraftarları, Moskova belediyesi binasını, bir askeri kışlayı ve ülkenin en büyük yayın kuruluşları arasında yer alan “Ostankino”yu ele geçirmeye çalışır. Bu olaylar üzerine askerler olaya müdahale etmeye başlar. Yapılan çağrılara rağmen, milletvekilleri meclis binasından ayrılmayı reddeder. Bunun üzerine başkan tarafından verilen bir emirle meclis binası orduya ait tanklar tarafından ateş edilerek silahlı bir müdahale ile dağıtılır. Ardından yasama üyeleri ile taraftarları tutuklanır (Байкалов, 2010:246). Yaşanan bu olay çok sayıda insanın yaralanmasına ve

ölümüne neden olur. Netice olarak uzun süren yasama ile yürütmenin (cumhurbaşkanının) iktidar savaşı yürütmenin lehine sonuçlanır.

Boris Yeltsin yaşanan bu olaylardan sonra, yapılacak anayasayı kendi isteği doğrultusunda oluşturması için gerekli ortamı ve fırsatı yakalar. 7 Ekim 1993 tarihinde Yeltsin, bir kararname yayımlanarak, ülkedeki hukuk boşluğunu gidermeye çalışır. İlgili kararnameye göre, 21 Eylül 1993'e kadar Halk Vekilleri Kongresi ile Yüksek Sovyet tarafından kabul edilen tüm kanun ve kararların geçerliliğini ve yürürlükte olduğunu kabul eder. Bu iki organın görev alanına giren konuların ise, yeni meclis oluşturuluncaya kadar cumhurbaşkanı tarafından çıkartılacak kararnameye göre düzenleneceği kararlaştırılır. Ayrıca yeni anayasanın yapılması için çalışmaların devam edileceği de belirtilir. Ardından başka bir kararname yayımlanarak, Anayasa Mahkemesinin bu ortamda görevini sürdüremeyeceği ifade edilerek, yeni anayasanın kabulüne kadar faaliyetleri askıya alınır. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi başkanı görevinden istifa eder (Баглай, 2007:110). Aynı süreçte cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcısının da görevine son verir.

Anayasa Meclisi tarafından hazırlanan ve yürütmenin (Yeltsin'in) taslağı olarak bilinen anayasa taslağı ise, üzerinde yapılan bazı değişim ve çalışmalar sonucunda 10 Kasım 1993 tarihinde kamuoyu tartışmasına açılır. Referandumun yapılacağı tarih ise, 12 Aralık 1993 olarak belirlenir. Aynı tarihte meclis seçimlerinin de yapılacağı kararlaştırılır. Bunun üzerine 12 Aralık 1993 tarihinde yapılan anayasa referandumuna kayıtlı seçmenlerin % 54,8'i katılım sağlar. Oylamaya katılanların % 54,4'ü "evet" yönünde oy kullanır¹³. Katılımın yeterli sayıda sağlanması ve çoğunluğun kabul yönünde oy kullanması ile Rusya'nın 1993 anayasası kabul edilir. Çok uzun süren şiddetli çatışma ve krizler sonucunda kabul edilen anayasa, belirli düzeyde siyasi ortamı yumuşatarak devlette düzen sağlanır.

4.2.2. 1993 Anayasasının Genel Özellikleri ve Kuvvetler Ayrılığı İlkesi

Rusya Federasyonu (R.F.) egemenliğini ilan etmesiyle, komünist düzenden hızlı bir şekilde ayrılma ve yeni düzen kurma yoluna girişmiş ve buna bağlı olarak ilk işlerinden biri yeni anayasasının kabul edilmesi olmuştur. 12 Aralık 1993 tarihinde referandum sonucu kabul edilen ve günümüzde geçerliliğini hala koruyan 1993

¹³ http://old.cikrf.ru/law/decrees_of_cec/1993/12/20/post_ref_1993.html (Erişim Tarihi, 18.10.2022).

Rusya anayasası, başlangıç hariç, iki kısım, dokuz bölüm ve 137 maddeden teşkil etmektedir.

1993 anayasasının 1. maddesine göre, “Rusya Federasyonu, cumhuriyetle yönetilen, federatif yapıya sahip, demokratik bir hukuk devletidir”. Egemenliğin sahibi ve tek kaynağı onun çok uluslu halkıdır. Bu düzenleme anayasanın 3. maddesinde, “Rusya Federasyonu’nda egemenliğin taşıyıcısı ve hâkimiyetin tek kaynağı onun çok uluslu halkıdır” şeklinde ifade edilmiştir. Aynı maddenin devamında ise, halkın, hâkimiyetini doğrudan, devlet organları tarafından ve yerel yönetimler eliyle kullanacağı belirtilmiştir. Bu egemenliğin en yüksek ifadesi olarak ise, serbest seçimler ile referandumlar sayılmıştır. Rusya’da hiç kimsenin egemenliğe el koyamayacağı, bu girişimde bulunacakların da federal kanunlarla cezalandırılacağı yine aynı maddenin 4. fıkrasında düzenlenmiştir.

Rusya’nın 1993 anayasası, insanın ve onun temel hak ve özgürlüklerinin, yüce değerde olduğunu belirtmesiyle birlikte, insanların ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini tanımak, korumak ve bunlara saygı gösterilmesini sağlamak devletin temel görevlerinden biri olduğunu ifade etmiştir (R.F. Anayasası Md. 2). Bununla birlikte, Rusya Federasyonu’nun egemenliğinin, anayasasının ve federal yasalarının ülkenin tamamında geçerli olduğunu ifade etmiş (R.F. Anayasası Md. 4) ve Rusya’nın sosyal bir devlet olduğundan söz ederek, politikalarını insanların onurlu ve özgürce gelişmesine yönelik oluşturulacağı düzenlenmiştir (R.F. Anayasası Md. 7). Ülkede çok partili demokratik rejim ve farklı ideolojilerin varlığı da kabul edilmiştir (R.F. Anayasası Md. 13). Ayrıca Rusya anayasasının ülkenin en üst hukuk normu olduğu belirtilmiş ve kabul edilecek kanun ve diğer hukuksal işlemlerin anayasaya aykırı olamayacağı güvence altına alınmıştır (Tellal ve Keskin, 2009:478). Anayasanın 14. maddesi, Rusya Federasyonu’nun laik bir devlet olduğunu belirtilmiş ve herhangi bir dinin devlet veya zorunlu bir din olarak kabul edilmesini yasaklamıştır. Dini birliklerin devletten ayrı oldukları ifade edilmesiyle birlikte, bu birliklerin hepsinin kanunlar önünde eşit oldukları belirtilmiştir. 1993 anayasası Rusya’nın federal bir yapıya sahip olması dolayısı ile federe birimler arasında yer alan cumhuriyetlere kendi anayasa ve kanunlarına sahip olabileceklerini tanıdığı, diğer birimlere, (kray-toprak/yöre, vilayetler, federal şehirler, özerk vilayetler, özerk

bölgeler) kendi tüzük ve mevzuatlarına sahip olabileceklerini hüküm altına almıştır (R.F. Anayasası Md. 5/2).

1993 anayasası, yukarıda sözü edilen düzen ve ilkelerle birlikte, diğer maddeleri ile ülkenin federal düzenini, yerel yönetimlerinin yapısını ve yasama, yürütme ve yargı organlarının ayrılığını, bağımsızlığını ve birbirleriyle olan ilişkilerini de düzenlemiştir. Ayrıca, vatandaşlık hakkı, ekonomik özgürlük, mülkiyet hakkı, anayasanın değiştirilme usulü, gibi konular hüküm altına alınarak, bir ülke anayasasında olması gereken tüm diğer unsurlar ifade edilmiştir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında ise, Rusya'nın ilgili anayasası bu ilkeyi benimsemiş ve 10. maddesi ile yasama, yürütme ve yargı organlarının ayrılığını düzenlemiştir. Buna göre ilgili madde, “Rusya Federasyonu’nda devlet iktidarı, yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılığı esasında gerçekleştirilir. Yasama, yürütme ve yargı organları bağımsızdır” şeklinde ifade edilmiştir. Ayrıca, anayasa devletin bu temel organlarının sadece ayrılığından söz etmemiş, bunun yanında devlet yetkisini hangi organlar tarafından kullanılacağı da düzenlenmiştir. Bu bağlamda anayasanın 11. maddesine göre, devlet yetkisi, cumhurbaşkanı, Federal Meclis (Federasyon Konseyi ve Devlet Duması), hükümet ve mahkemeler tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

İktidarı kullanan her bir organ anayasayı uygulama bakımından kısmi olarak sorumlu tutulmuşken, sadece devlet başkanı, devlet düzenini, egemenliğini ve bağımsızlığını korumakla görevli olduğu belirtilmiştir (Erdem, 2017:191). Bu bağlamda devlet başkanının bu görevi anayasanın 80. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre, “Rusya Federasyonu cumhurbaşkanı; Rusya Federasyonu anayasasının, insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin güvencesidir. Rusya Federasyonu anayasasının belirlediği şekilde Rusya Federasyonu egemenliğinin, bağımsızlığının ve toprak bütünlüğünün korunması için önlemler alır, devlet organlarının uyumlu işleyişini ve karşılıklı işbirliğini sağlar” şeklinde belirtilmiştir. Belirtmek gerekir ki ilgili maddenin son cümlesinden de anlaşılacağı üzere devlet başkanı, devlet organlarının uyumlu işleyişinden ve karşılıklı işbirliğinin sağlanmasından da sorumlu tutulmuştur. Zira Rusya’da yasama, yürütme ve yargı organlarının ilişkileri incelendiğinde devlet başkanının diğer organlara göre, daha üstün bir konuma konumlandırıldığı ve önemli yetkilerle donatıldığı görülmektedir.

4.2.3. Rusya Federasyonu’nun Federal Yapısı

Devletlerin yapılarına bağılı olarak, üniter, federal ve konfederal olmak üzere üç farklı kuruluş biçimi bulunmaktadır. Günümüzde konfederal devlet yapılarına rastlanmasa da üniter ve federal yapılar varlığını sürdürmektedir. Çalışmanın konusu olan Rusya’nın devlet biçimi federasyondur. Federasyon, “kendi içinde belli bir özerkliği koruyarak iki veya daha fazla devletin aynı merkezi iktidara tabi olmak suretiyle oluşturduğu bir devlet topluluğu” şeklinde tanımlanmaktadır (Ağır ve Demir, 2019:148). Dünyada bulunan federal devletlere bakıldığında tek tip ve aynı özelliklere sahip olmadıkları göze çarpmaktadır. Dolayısı ile tek tip federalizmden de bahsetmek mümkün değildir. Çünkü federal yapıya sahip devletler, federasyon biçimlerini kendi iç dinamikleri doğrultusunda oluşturmaktadırlar. Bunlardan biri olan Rusya Federasyonu da diğer federal devletlerden oldukça farklı bir görünüm arz etmekte ve kendine özgü özellikleriyle dikkat çekmektedir.

Rusya’nın federal düzenini ilgilendiren hükümler 1993 anayasasının birçok maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, anayasanın 1. maddesinde Rusya’nın devlet özellikleri sayılırken, ülkenin bir de federal yapıya sahip olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte, anayasanın 5. maddesinin 1. fıkrası, “Rusya Federasyonu eşit haklara sahip unsurları olan cumhuriyetler, topraklar, vilayetler, federal şehirler, özerk vilayetler ve özerk bölgelerden oluşur” şeklinde federe birimlerini saymıştır. Bu bağlamda 4 Ekim 2022 tarihinden itibaren Donetsk Halk Cumhuriyetinin, Lugansk Halk Cumhuriyetinin, Zaporojiya Vilayeti ile Herson Vilayetinin Rusya’nın anayasasında bir federe birim olarak sayılmaya başlamasıyla, federasyonda yer alan toplam federe birim sayısı 89’a yükselmiştir. Bu federe birimlerin 24’ü cumhuriyet, 9’u toprak (kray), 48’i vilayet, 3’ü federal şehir, 1’i özerk vilayet ve diğer 4’ü de özerk bölgelerdir (R.F. Anayasası, Md. 65). Federal anayasa, yukarıda ifade edildiği gibi, sayılan bu federe birimlerin arasında yer alan cumhuriyetlere kendi anayasa ve mevzuatlarına sahip olma hakkını tanınmışken, diğer birimlere, sadece tüzük ve mevzuatlarına sahip olabileceklerini tanımıştır (R.F. Anayasası, Md. 5/2).

Rusya’nın federatif düzeni, devlet bütünlüğüne, devlet hâkimiyetinin bütünlüğüne, Rusya Federasyon devlet hâkimiyet organları (federal organlar) ve Rusya Federasyonu unsurlarının devlet hâkimiyet organları (federe organlar) arasında yönetim konularının ve yetkilerinin ayrılmasına, Rusya Federasyonu’nda halkların

hak eşitliği ve kendi kaderini belirlemesine dayandığı belirtilmektedir (R.F. Anayasası, Md. 5/3). Bununla birlikte anayasa, federasyonda yer alan tüm federe birimlerinin, federal devlet organlarıyla olan karşılıklı ilişkileri ile kendi aralarında, eşit haklara sahip oldukları da belirtilen bir diğer konudur (R.F. Anayasası Md. 5/4).

Anayasanın 11. maddesi ise, federal devletin hâkimiyetinin (yetkilerinin), cumhurbaşkanı, Federal Meclis (Federasyon Konseyi ve Devlet Duması), Rusya Federasyonu hükümeti ve Rusya Federasyonu mahkemeleri tarafından kullanılacağını hüküm altına alınırken, federe birimlerde bu hâkimiyetinin (yetkilerin) bu birimler tarafından oluşturulan devlet organlarınca kullanılacağını hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte, federal devlet ile federe birimler arasında yönetim konuları ve yetkilerin ayrılması (iktidar ve yetki alanları), federal anayasa ile federal ve diğer antlaşmalarda yer alan yetki sınırlandırılmalarına göre belirleneceği düzenlenmiştir. Yani bu düzenleme ile federal devlet ile federe birimler arasında yetki paylaşımı ve sınırlandırma sadece anayasa, federal ve diğer antlaşmalara göre yapılacağı güvence altına alınmıştır. Federal organlar ile federe birimler arasında yetki paylaşımı anayasanın 3. bölümünde yer alan 71. 72 ve 73. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın ilgili maddelerinde, federal devletin tek başına kullanacağı yetkiler ile federe birimlerle birlikte kullanacağı yetkiler liste şeklinde uzunca belirtilmiş ve bunların dışında kalan alan ve konularda federe birimlerin tek başlarına yetkili oldukları hüküm altına alınmıştır.

Rusya Federasyonu'nun tamamında geçerli olan ve devlet dili olarak kabul edilen dil Rusça'dır. Ancak anayasa, federe birim olarak sayılan cumhuriyetlere Rusça'nın yanı sıra devlet işlerinde kendi etnik dillerinin de kullanmalarına izin vermiştir (R.F. Anayasası, Md. 68). Yani federasyonda yer alan cumhuriyetler, devlet işlerini yerine getirirken ve resmi yazışmalar gerçekleştirirken Rusça ile birlikte kendi etnik dillerini de kullanabilmektedirler. Belirtmek gerekir ki anayasa bu hakkı sadece federasyonda yer alan cumhuriyetlere tanımıştır.

Rusya'da federasyona katılmak ve federasyonun yeni bir birimini oluşturmak federal anayasanın öngördüğü usul ve esaslara göre olmaktadır. Anayasaya göre, federe birimlerin kuruluş statüleri ve sınırları ancak Rusya Federasyonu ile bu ilgili birimler arasındaki karşılıklı anlaşma ile değiştirilebilmektedir. Rusya'nın federal devlet ile federe birimleri, topraklarında, iç ve kara sularında, hava sahalarında işbirliği

içindedirler. Federasyonun sınırları içinde sınır gümrüğü, gümrük resmi ve harcı bulunmamaktadır. Malların, hizmetlerin ve paranın federasyonun tamamında serbestçe dolaşımı anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Malların ve hizmetlerin dolaşımı ile ilgili olarak getirilecek sınırlamalar, ancak halkın güvenliğini, yaşamını, sağlığını, çevreyi ve kültürel varlıkları korumak gerektiği zaman, federal hukuk yolları ile yapılabilmektedir (Tellal ve Keskin, 2009:504-506). Ayrıca belirtmek gerekir ki Rusya Federasyonu'nun tamamında geçerli olan tek para birimi Ruble'dir. Bunun dışında federe birimlere ait herhangi bir para birimi bulunmamaktadır.

4.2.4. Rusya'da Başkanlık Kurumunun Oluşturulması

SSCB döneminde Rusya'da, yasama organı (Sovyetler) devletin tüm yetkilerini kendisinde topladığından ve ülke bu meclis tarafından yönetildiğinden devlet başkanlığı kurumu bulunmamıştır. Dolayısı ile SSCB'nin dağılmaya başlamasıyla (dağılma sürecinde) Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti'nde (RSFSC'de) bir başkanlık kurumunun oluşturulması gündeme gelmiş ve 1978 anayasasında gerekli düzenlemeler yapılarak devlet başkanlığı kurumu oluşturulmuştur.

Bu bağlamda SSCB'de 1990'da başkanlık makamının oluşturulmasının ardından SSCB üyeleri arasında yer alan RSFSC ve diğer cumhuriyetlerde bu konu gündeme gelmiştir. RSFSC Halk Vekilleri Kongresi üyelerinin büyük kısmı ülkede başkanlık makamının oluşturulmasına karşı çıksalar da, oluşturulmasından yana olan üyelerin 1/3 oyu ile konu referanduma taşınmıştır. Başkanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik RSFSC'de 17 Mart 1991 tarihinde bir referandum yapılmış ve başkanlık kurumunun oluşturulmasının gerek olup olmadığı halka sorulmuştur (Черепанов, 2012:269). Referandumdan çıkan sonuç “evet” yönünde olması dolayısı ile başkanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik çalışmalar başlamış ve RSFSC Yüksek Sovyeti, Halk Vekilleri Kongresinin kararı ile 24 Nisan 1991 tarihinde 1098-1 sayılı kanunu kabul ederek ülkede başkanlık kurumunu oluşturmuştur. Devam eden süreçte, 24 Mayıs 1991 tarih ve 1326-1 sayılı kanun ile de anayasada “RSFSC Başkanı” adı altında bir bölüm oluşturulmuş ve böylece Rusya'da başkanlık kurumu ortaya çıkmıştır.

Anayasada başkanlık kurumunu düzenleyen bölüm tek (121.) madde ve 11 fıkradan oluşmuştur. İlgili maddeye göre, 35 ile 65 yaş arasında bulunan ve seçilme yeterliliğine haiz her RSFSC vatandaşının aday olabileceği düzenlenmiş, seçilecek başkanın milletvekili olamayacağı, herhangi bir siyasi örgüt ve diğer kamu kuruluşlarında görev alamayacağı, ticari nitelik taşıyan organizasyonlarda faaliyet yürütemeyeceği belirtilmiştir. Başkanın görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiş ve üst üste iki defadan fazla aday olunamayacağı hüküm altına alınmıştır. Seçimlerin halk tarafından, doğrudan ve gizli oy ilkesine göre yapılacağı da ilgili maddede ifade edilmiştir (RSFSC Anayasası Md. 121).

Başkanın görev ve yetkileri liste şeklinde uzunca düzenlenmiştir. Buna göre, kanun teklifi sunmak, anayasa ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla kararname çıkarmak, yürütme organları tarafından alınan kararların anayasaya veya kanunlara aykırı olduğu gerekçesiyle yürürlüğünü durdurmak (federe birimlerin yürütme organlarının kararları dâhil), 14 gün içinde kanunları onaylamak ve yayımlamak, kanunları veto etmek, Yüksek Sovyet'in onayı ile başbakanı atamak, başbakanın önerisi üzerine bakanları ve diğer üst düzey kamu yöneticileri atamak, Yüksek Sovyet'in onayı ile hükümetin istifasını kabul etmek, hükümeti yönlendirmek, diplomatik temsilcileri atamak ve diğer ülke temsilcilerini kabul etmek, güvenlik konseyine başkanlık etmek, ülke güvenliğinin korunması için önlemler almak, uluslararası devletlerle antlaşmalar imzalamak (yürürlüğe girmesi için Yüksek Sovyet'in onayı gerekmiştir), yasama organını olağanüstü toplantıya çağırarak, ülkede olağanüstü hal ilan etmek (federe birimler arasında yer alan cumhuriyetlerde olağanüstü hal ilan edilebilmesi için, o cumhuriyetin en üst organının onayı gerekmiştir), vatandaşlık vermek, mahkûmların cezalarını affetmek gibi ve daha birçok görev ve yetki anayasa tarafından başkana tanınmıştır (RSFSC Anayasası, Md. 121/5, 121/8). Ayrıca anayasanın diğer maddeleri ile çeşitli kanunlarla devlet başkana birçok görev ve yetki verilmiştir. RSFSC anayasasının 121. maddesinin 10. fıkrası, anayasayı, kanunları ve içtiği andı ihlal ettiği gerekçesiyle Halk Vekilleri Kongresi veya Yüksek Sovyet'in önerisi üzerine Halk Vekilleri Kongresinin 2/3 çoğunluğunun kararı ile başkanı görevden alınabilmesini düzenlemesine karşın, aynı maddenin 5. fıkrası ile Halk Vekilleri Kongresi ile Yüksek Sovyet'in başkan tarafından feshedemeyeceği düzenlenmiştir. Yani ilgili anayasaya göre, yasama yürütmenin görevine son verebilirken, yürütme yasamanın görevine son verememiştir.

RSFSC başkanı, anayasanın 121. maddesinin 1. fıkrasına göre, en yüksek devlet yetkilisi ve yürütmenin başı olarak ifade edilmiştir. Dolayısı ile bakanlar konseyini düzenleyen anayasanın maddelerinde de değişikliğe gidilmiştir. Bu bağlamda bakanlar konseyinin Halk Vekilleri Kongresi ile Yüksek Sovyet'e karşı sorumluluğunu ve bu organlara hesap vermekle yükümlü olduğunu belirten anayasanın 124. maddesi kaldırılmış ve 122. maddesi yeniden düzenlenerek, "RSFSC Bakanlar Konseyi yürütme organıdır ve başkana bağlı çalışır" şeklinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte, bakanlar konseyinin oluşumunu düzenleyen 123. maddesi, başkanın bu konudaki yetkilerinin sisteme entegrasyonu bağlamında değiştirilmiştir. Yani bu maddenin daha önceki halinde, bakanlar konseyi Yüksek Sovyet başkanının önerisi ile Yüksek Sovyet tarafından oluşturulurken, ilgili maddenin yeni haline göre, bakanlar konseyi, başkan tarafından oluşturulur denilmiş ve sadece başbakanın atanmasında Yüksek Sovyet'in onayı gerekmiştir (Abdullayev, 2008:93-94). Bakanlar ve diğer konsey üyelerinin atanmasında ise, başbakanın önerisi üzerine doğrudan başkan yetkili olmuştur. Bakanlar konseyinin düşürülmesi konusunda ise, iki usul uygulanmıştır. Bunlardan birincisi; başkan, başbakanı dolayısı ile hükümeti görevden almak isterse Halk Vekilleri Konseyi ya da Yüksek Sovyet'in onayını alması zorunlu olmuş ve ancak bu organlardan birinin onayı ile başkan hükümeti düşürebilmiştir. İkinci usul ise, hükümet Halk Vekilleri Konseyi veya Yüksek Sovyet tarafından güvensizlik oyu verilerek görevden alınabilmiştir. Bakanlar ve diğer konsey üyeleri ile ilgili olarak ise, başkan bunları tek başına karar vererek görevden alabilmiştir (RSFSC Anayasası, Md. 123).

Başkanlık kurumunun oluşturulmasının yanı sıra aynı anayasa değişikliği ile bir de başkan yardımcılığı makamı oluşturulmuştur. Anayasanın 121. maddesinin 7. fıkrasına göre, başkan yardımcılığına aday gösterme yetkisi başkan adayına ait olmuştur. Başkan ile başkan yardımcısı birlikte seçimlere katılmakta ve başkan adayının seçimleri kazanması halinde başkan yardımcısı da seçilmiş sayılmaktadır. Aday olan başkan yardımcılardan, yukarıda ifade edildiği gibi başkan adaylarında aranan şartlar aynen istenmiştir. Başkan yardımcılığı görevi, milletvekilliği ile bağdaşmamış ve başka bir görevi yürütmesi yasaklanmıştır. Başkan, bazı görevlerini başkan yardımcısına devredebilmiş ve başkanın görev başında olmadığı durumlarda ona vekâlet edeceği belirtilmiştir. Ayrıca başkanın, görevden alınma, istifa, ölüm gibi nedenlere bağlı olarak makamın boşalması halinde, başkanlık görevlerinin başkan

yardımcısı tarafından yürütüleceği anayasada hüküm altına alınmıştır (RSFSC Anayasası, Md. 121/11).

Belirtmek gerekir ki anayasanın 121. maddesinin 9. fıkrasına göre, başkan ile başkan yardımcısının kanunlar tarafından korunduğu ve dokunulmazlık haklarının da olduğu güvence altına alınmıştır. Bu şekilde anayasada gerekli düzenlemeler yapılarak RSFSC’de ilk defa başkanlık kurumu oluşturulmuştur. Başkanlık kurumunun oluşturulmasının ardından ülkede 12 Haziran 1991 tarihinde ilk başkanlık seçimleri yapılmıştır. Seçimlere toplan 6 aday katılmış ve dönemin RSFSC Yüksek Sovyeti’nin başkanı olan Boris Yeltsin geçerli oyların % 57,3’ünü alarak RSFSC’nin ilk başkanı olarak seçilmiştir. Daha sonraki süreçlerde SSCB’nin dağılması, Rusya Federasyonu’nun egemenliğini ilan etmesi ve 12 Aralık 1993 tarihinde yeni anayasasının kabul edilmesi ile 1991 yılında başkan olarak seçilen Boris Yeltsin’e yeni anayasanın sonuç ve geçici hükümlerini içeren kısmında bir düzenleme getirilerek ve bu düzenlemeye istinaden başkanın beş yıl olan görev süresini tamamını kullanabilmesine imkânı tanınmıştır. Bu bağlamda Boris Yeltsin, görev süresini 1996 yılında yapılan ikinci başkanlık seçimlerine kadar devam ettirmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Rusya’da ilk defa 1991 yılında, RSFSC 1978 anayasasının değiştirilmesi ile getirilen ve başkanlık kurumunu ilgilendiren birçok hükmü, Rusya Federasyonu’nun egemenliğini ilan etmesinin ardından kabul edilen 1993 anayasasında da başkanı ilgilendiren birçok hükmü benzer bir şekilde düzenlenmiştir.

4.2.5. Rusya’nın Hükümet Sisteminin Tanımlanması ve Genel Özellikleri

Bir ülkenin hükümet sistemi tanımlanırken, yukarıdaki bölümlerde ifade edildiği gibi, yasama ile yürütmenin karşılıklı ilişkilerine bakılmakta ve yargı organının bağımsız ve tarafsız olduğu kabul edilmektedir. Çünkü yargının doğru ve yerinde karar verebilmesi için tüm diğer organlardan bağımsız olması gerekmektedir ki bu ilke tüm demokratik devletlerde benimsenmektedir. Dolayısı ile ilgili bölümün konusu olan Rusya’nın hükümet sistemi tanımlanırken yasama ile yürütmenin ilişkilerine bakılacak ve ona göre hükümet sistemi tanımlanmaya çalışılacaktır. Rusya’nın hükümet sisteminin tanımına geçmeden önce yasama organı ile yürütme organının genel yapısına kısaca değinelim.

Bu bağlamda, Rusya'nın yasama organı olan Federal Meclisi, çift kanatlı bir yapıyı arz etmektedir. Bir tarafta meclisin üst kanadı olarak Federasyon Konseyi bulunmakta diğer tarafta ise, alt kanat olarak Devlet Duması yer almaktadır. Federasyon Konseyi, her bir federe birimden gelen ikişer (178) temsilci ile cumhurbaşkanı tarafından atanan (en fazla) 30 üyeden oluşmaktadır. Görev süresi dolan veya istifa eden cumhurbaşkanları da kendi istekleri doğrultusunda Federasyon Konseyi'nin ömür boyu doğal üyeleridir. Devlet Duması ise, ülke çapında yapılan seçimler sonucunda seçilen 450 milletvekilinden teşkil etmektedir. Rusya'nın yürütme organı da ikili bir yapıya sahiptir. Bir tarafta doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, diğer tarafta ise, Devlet Duması'nın onayı ile cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakan bulunmaktadır. Hükümetin diğer üyeleri ise (anayasada belirtilen bazı bakanlıklar hariç), başbakanın önerisi üzerine, Devlet Duması'nın onayıyla cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden (görevden alırken Devlet Duması'nın onayı gerekmemektedir) alınabilmektedir. Hükümet, her ne kadar göreve gelirken Devlet Duması'ndan güvenoyu alması zorunlu olmasa da görevi sırasında Devlet Duması'na karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Yani Devlet Duması görevini sürdüren hükümete güvensizlik oyu vererek cumhurbaşkanından hükümeti görevden almasını isteyebilmektedir.

Bu açıklamalar ışığında, Rusya'nın hükümet sisteminin parlamenter ya da başkanlık bir sistem olmadığı söylenebilir. Çünkü yukarıda gördüğümüz üzere anayasanın getirmiş olduğu yasama ile yürütmenin göreve gelişi ve aralarındaki ilişkileri bize ilgili sistemi yarı-başkanlık sistemine daha yakın olduğunu göstermektedir. Bir kere, parlamenter sistemin aksine Rusya'nın hükümet sisteminde başkan, parlamento tarafından değil doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Yani başkan, meşruiyetini halktan almaktadır. Bununla birlikte yine parlamenter sistemden farklı olarak, yürütmenin ikinci kanadı olan hükümet, parlamento içinden doğmamakta, sadece Devlet Duması'nın onayı ile devlet başkanı tarafından atanmaktadır. Başkanlık sisteminin aksine ise, ülkede bir bakanlar kurulu (hükümet) bulunmakta ve yasama organına karşı görevi sırasında sorumlu olmaktadır. Oysa başkanlık sisteminde, bakanlar kurulu bulunmamakta ve yasama ile yürütme organları görevlerini birbirlerinden tamamen bağımsız bir şekilde yerine getirmektedir. Bununla birlikte, başkanlık sistemlerinde yasama ile yürütme organlarının birbirlerinin işlerine müdahale etmemeleri kesin bir çizgi ile çizilmektedir. Oysa Rusya'nın hükümet

sisteminde başkana hukuksal boşlukları doldurması için düzenleyici işlemler yapma yetkisi verilmektedir. Yine, başkanlık sisteminde yasama ile yürütmenin birbirlerinin görevlerine son verme yetkileri bulunmazken, Rusya'nın hükümet sisteminde yasamanın (Devlet Duması'nın) hükümete güvensizlik oyu vererek, görevden alınmasını cumhurbaşkanından isteyebilmektedir. Buna karşın belli şartların oluşması halinde de yürütme (cumhurbaşkanı), yasamayı (Devlet Duması'nı) feshedebilmektedir. Bu özellikler birlikte göz önüne alındığında Rusya'nın hükümet sisteminin başkanlık sistemi olarak adlandırılmayacağı ifade edilebilir.

Bu çerçevede Rusya anayasasının benimsemiş olduğu sistemi yarı-başkanlık sistemine daha yakın bir sistem olarak nitelendirmemiz mümkündür. Tabi burada belirtmemiz gereken önemli bir husus, anayasanın devlet başkanına tanımış olduğu görev ve yetkilerdir. Gerçekten de Rusya'nın anayasası, devlet başkanını, hem yasamanın hem de yürütmenin dışında ayrı bir bölümde düzenlemekte ve çok önemli yetkilerle donatmaktadır. Ayrıca devlet başkanına organlar arasında hakemlik rolünün de verildiği görülmektedir. Buna bağlı olarak da bazı yazılar Rusya'nın hükümet sisteminin başkanlık sistemi veya süper başkanlık sistemi olarak nitelendirdikleri görülmektedir. Rusya'nın hükümet sistemi için kullanılan bu isimlendirmeler, anayasadaki siyasal dizayna değil, daha çok ülkedeki siyasi pratiklere ve başkanın merkezi konumuna bakılarak yapılan bir betimleme olduğu görülmektedir (Erdem, 2017:233). Dolayısı ile pratiklere ve başkanın merkezi konumuna bakılarak Rusya'nın hükümet sistemi her ne kadar başkanlık ya da süper başkanlık olarak adlandırılrsa da anayasa tarafından getirilen düzen ve yasama ile yürütmenin ilişkileri bize Rusya'nın hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi olarak nitelendirilebileceğini göstermektedir.

Vidyaykin ve Lyubushkin'a göre de Rusya'da devlet başkanının aynı parlamento üyeleri gibi doğrudan halk tarafından seçilmesi, hükümetin (başbakanın) bulunması, hükümetin Devlet Duması'na görevi sırasında sorumlu olması, devlet başkanının gerekli koşulların gerçekleşmesi durumunda Devlet Duması'nı feshedebilmesi Rusya'nın hükümet sistemini yarı-başkanlık olarak nitelendirilebileceğinin göstergeleri olduğunu ileri sürmektedirler (Видяйкин ve Любушкин, 2014:3-4). Ayrıca, yukarıdaki bölümlerde gördüğümüz üzere Duverger, bir hükümet sistemini yarı-başkanlık olarak tanımlanabilmesi için, devlet başkanının halk tarafından

seçilmesi gerektiğini, önemli yetkilere haiz olması gerektiğini ve yürütme yetkisini devlet başkanı ile paylaşan ve parlamentonun güvenine dayanan başbakan ve bakanlar kurulunun bulunması gerektiğini ileri sürmüştür (1996:69). Bu bağlamda, Duverger'in yarı-başkanlık hükümet sisteminin tanımlamasından yola çıkarak Rusya'da devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği, önemli yetkilerle donatıldığı ve yürütme yetkisinin devlet başkanı ile paylaşan ve meclisin güvenine dayanan hükümetin bulunduğu özellikler göz önünde bulundurulursa, Rusya'nın hükümet sistemi yarı-başkanlık sistem olarak nitelendirilebilecektir. Çünkü yazarın belirttiği tüm özellikler Rusya'nın hükümet sisteminde bulunmaktadır.

Yine aynı şekilde, Küçük'ün yarı-başkanlık tanımlamasından yola çıkarak Rusya'nın hükümet sisteminin yarı-başkanlık sistemi olduğu ileri sürülebilir. Çünkü yazar bu sistemin tanımını yaparken, bir sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak nitelendirilebilmesi için, devlet başkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi ile bakanların yasama organına karşı siyasi sorumluluğunun kaynaştırılması gerektiğini ileri sürmüştür (2013:58). Rusya'nın devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve hükümetinin Devlet Duması'na karşı sorumlu olması Rusya'nın hükümet sistemini yarı-başkanlık olarak tanımlanmasını mümkün kılmaktadır.

4.3. Yasama Organı (Federal Meclis)

Rusya Federasyonu'nun temsil ve yasama organı olan Federal Meclis, anayasaya göre sürekli çalışan bir organdır. Federasyon Konseyi ve Devlet Duması olmak üzere çift kanattan oluşmaktadır (Гарифулина, 2019:173). Federasyon Konseyi, Federal Meclisin üst kanadını (meclisini) oluştururken, Devlet Duması ise, alt kanadını (meclisini) teşkil etmektedir (Akhundova, 2014:98). Her ne kadar Federasyon Konseyi üst meclis, Devlet Duması alt meclis olarak ifade edilse de aralarında ast-üst ilişkisi bulunmamaktadır. Federasyon Konseyi, danışma ve temsil özelliği ile daha ön planda iken, Devlet Duması, yasama özelliği ile öne çıkmaktadır. Federal Meclisin bu iki kanadının oturumları ayrı ayrı yapılmakta ve kararlarını da yine aynı şekilde ayrı olarak almaktadır. Ancak Rusya anayasasının 100. maddesinin 3. fıkrasına göre, sadece devlet başkanının konuşmalarını dinlemek için iki meclis ortak oturum yapabilmektedir. Bununla birlikte, her iki kanadın oturumları içtüzüklerinin öngördüğü durumlar haricinde açık olarak gerçekleşmektedir.

Belirtmek gerekir ki bir kişinin aynı zamanda hem Federasyon Konseyinin senatörü hem de Devlet Duması'nın milletvekili olması anayasa tarafından yasaklanmıştır. Rusya anayasası, meclisin her iki kanadına hem birlikte kullanabilecekleri yetkileri saymış hem de ayrı ayrı sadece kendi alanına giren konuları sıralamıştır. Ayrıca Federal Meclisin üst kanadını teşkil eden Federasyon Konseyi devlet başkanı tarafından feshedilemezken, alt meclisi oluşturan Devlet Duması anayasada belirtilen koşulların oluşması durumunda devlet başkanı tarafından feshedilebilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde, sırasıyla önce Federasyon Konseyi, ardından ise Devlet Duması incelenecektir.

4.3.1. Federasyon Konseyi

4.3.1.1. Yapısı, üye sayısı ve seçimler

Rusya Federasyonu'nun Federasyon Konseyi, federe birimlerin temsil edildiği meclistir ve üyeleri “senatör” olarak adlandırılmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Senato'ya benzerlik göstermektedir. Federasyon Konseyinde, Devlet Duması'nın aksine gruplaşma ve kamplaşmaya daha az rastlanmaktadır. İlgili meclis, daha çok bölgesel çıkarların dile getirildiği, federe liderlerin gerek kendi bölgeleriyle ilgili gerekse ülkenin genel durumu ile ilgili olarak alınacak kararlarda hem kendi aralarında hem de federal iktidarla karşılıklı görüş alışverişinde bulundukları bir siyasi organ görüntüsüne sahiptir (Şen, 2004:89).

Federasyon Konseyi, her bir federe birimin (Rusya anayasasında günümüzde 89 federe birim sayılmıştır) yasama organından bir ve yürütme organından da bir temsilci olmak üzere federe birimlerden gelen toplam 178 üye ile cumhurbaşkanı tarafından federasyon temsilcisi olarak en fazla atanabilecek olan 30 üyeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanacak olan bu 30 üye arasından en fazla 7'si ömür boyu bu görev için atanabilmektedir. Ayrıca, görev süresi dolan veya istifa eden cumhurbaşkanları da Federasyon Konseyinin ömür boyu doğal üyeleridir. Süresi dolan veya istifa eden cumhurbaşkanları isteklerine bağlı olarak Federasyon Konseyi senatörlüğünden vazgeçmeleri mümkündür. Federe birimlerin yasama organının temsilcisi olarak gelen üyeler, ilgili federe birimin yasama organları tarafından seçilirken, yürütme organından gelen üyelerin temsilcileri ise, ilgili federe birimin yürütme organlarının en üst yöneticileri tarafından atanmaktadır (22.12.2020

tarikh ve 439 sayılı Federal Kanun Md. 1). Bu bağlamda, Rusya'nın yasama organı olan Federal Meclisin üst kanadını teşkil eden Federasyon Konseyinin kesin olarak üye sayısı bulunmamasıyla birlikte, cumhurbaşkanı tarafından atanan senatör sayısına ve yine görev süresi dolan veya istifa eden cumhurbaşkanlarının bu görevi sürdürüp sürdürmeyeceklerine bağlı olarak üye sayısında değişiklikler olabilmektedir.

Federe birimin yasama organı tarafından Federasyon Konseyine gönderilecek olan temsilci adayını gösterme yetkisi, ilgili federe birimin meclis başkanına, siyasi parti gruplarına ve en az 1/5 milletvekillerine tanınmıştır. Aday gösterme yetkisine sahip olanlar, adayını ilgili yerel meclisin milletvekilleri arasından sadece bir aday göstermeleri mümkündür. Adayların kesinleşmesinin ardından ilgili meclisin içtüzüğüne göre seçimler yapılmakta ve en çok oyu alan aday federe birimin yasama organının Federasyon Konseyinde temsilcisi olarak seçilmektedir (22.12.2020 tarih ve 439 sayılı Federal Kanun Md. 4).

Federe birimin yürütme organının Federasyon Konseyindeki temsilci adayını ise, yürütme organının en üst yöneticisi seçilirken belirlenmektedir. Şöyle ki, federe birimlerin yürütme organlarının en üst yöneticileri biri halk tarafından, diğeri ise ilgili federe birimlerinin meclisleri tarafından iki şekilde seçilmektedirler. Yürütme organlarının en üst yöneticisi halk tarafından seçilmesi durumunda, ilgili aday kendisi ile birlikte Federasyon Konseyine senatör olarak atanacak olan üç aday seçim sırasında seçim komisyonuna sunmaktadır. Bu adayın yürütme organının en üst yöneticisi olarak seçilmesi halinde, sunmuş olduğu üç adaydan birini Federasyon Konseyi senatörü olarak göreve başladığı tarihin ertesi gün atama kararnamesi ile atamaktadır. Eğer federe birimin yürütme organının en üst yöneticisi ilgili yerel birimin meclisi tarafından seçiliyorsa, bu durumda ilgili aday kendisi ile birlikte yine aynı şekilde üç Federasyon Konseyi senatör adayını meclise sunmaktadır. Meclis tarafından yürütme organının en üst yöneticisi olarak seçilen aday, meclise sunmuş olduğu üç adaydan birini seçildiği tarihin ertesi gün Federasyon Konseyinin senatörü olarak atamaktadır (22.12.2020 tarih ve 439 sayılı Federal Kanun Md. 5). Federe birimlerin yasama ve yürütme organlarının Federasyon Konseyindeki temsilcileri seçildiklerine/atandıklarına dair kararın verilmesi ile de senatör olarak göreve başlamaktaırlar.

4.3.1.2. Görev süreleri, seçilme yeterliliği ve dokunulmazlıkları

Federasyon Konseyi seçim dönemi olmayan, sürekli çalışan bir organdır ve üyelerinin tamamının görev süreleri aynı değildir. Federe birimlerin yasama ve yürütme organlarının çalışma sürelerine bağlı olarak değişiklik göstermektedir. Herhangi bir federe birimde yasama ya da yürütme organının görev süresi dolması ile federe birimin Federasyon Konseyindeki senatörünün de görev süresi tamamlanmış olmakta ve yeni seçilen yerel meclis veya yürütmenin en üst yöneticisi Federasyon Konseyine yeniden temsilci seçmekte veya atamaktadır. Ancak cumhurbaşkanı tarafından atanan federasyon senatörlerinin görev süreleri (ömür boyu atananlar hariç) 6 yıldır.

Genel olarak Federasyon Konseyine senatör olarak seçilebilmek için Rusya Federasyonu vatandaşı olması, 30 yaşından gün alması, sürekli Rusya’da ikamet etmesi, başka bir ülke vatandaşlığının ya da başka bir ülkede sürekli ikamet edebileceğine dair belgesinin bulunamaması ve temiz bir özgeçmişine sahip olması gerekmektedir. Bununla birlikte, senatör olarak seçilecek adayların Rusya toprakları dışında yer alan yabancı bankalarda hesap açmaları ve para/değerli eşyaları bu bankalarda saklamaları yasaklanmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından ömür boyu senatör olarak atanacak kişilerden ise, yukarıda ifade edilen koşulların yanı sıra devlete ve topluma “üstün hizmet” etmiş olma koşulu da aranmaktadır. Ayrıca adayların kısıtlı olmamaları, yargı kararı ile hapisanelerde tutulmamaları, ağır suçlardan mahkûmiyet almamaları ve 22.12.2020 tarih ve 439 sayılı Federal Kanunun 2. maddesinde yer alan diğer şartları taşımaları gerekmektedir. Belirtmek gerekir ki, federe birimlerden gelen Federasyon Konseyi senatörlerinin yukarıda adı geçen kanunun 3. maddesinde yer alan (ilgili federe birimde son beş yıl içinde ikamet ediyor olma, mal bildiriminde bulunma) gibi özel şartlara da sahip olmaları gerekmektedir.

Federasyon Konseyi üyeleri Rusya anayasasının 98. maddesine göre, senatör olarak görev yürüttükleri dönem boyunca dokunulmazlık haklarına sahiptirler. Görevlerini yürüttükleri dönem sırasında suçüstü hali hariç olmak üzere, tutulmaları, aranmaları, tutuklanmaları yasaklanmıştır. Ayrıca diğer insanların, güvenliğinin sağlanması için federal kanunla öngörülmüş durumlar hariç kişisel aramaya tabi tutulamazlar.

Senatörlerin dokunulmazlıklarının kaldırılması ancak Rusya Federasyonu Başsavcının önerisi üzerine Federasyon Konseyinin kararı ile mümkündür.

4.3.1.3. İç teşkilatlanması ve çalışma düzeni

Federasyon Konseyinin de tüm diğer meclislerde olduğu gibi çalışmalarını anayasa, kanun ve içtüzük kurallarına göre yürüten teşkilat yapılanması bulunmaktadır. Federasyon Konseyi bünyesinde, başkanlık, Konsey Sovyeti (Совет Палаты), komiteler, komisyonlar, Federasyon Konseyi ofisi ve başkan ile Federasyon Konseyine bağlı belli bir konu üzerinde çalışan alt Sovyetler bulunmaktadır. Federasyon Konseyi başkanı, konseyi temsil ve idare etmekle görevlidir. Başkanlık görevine her senatörün bir aday gösterme yetkisi bulunmaktadır. Gösterilen adaylar toplam senatör sayısının salt çoğunluğunu alması ile seçilmiş sayılmaktadır. Ancak ilk turda hiçbir aday salt çoğunluğu sağlayamazsa, ikinci tura sadece en çok oyu alan iki aday katılabilmektedir. İkinci turda salt çoğunluğu sağlayan aday seçilmiş sayılmaktadır. Bu turda da salt çoğunluk sağlanamazsa, seçimler yenilenmektedir (Federasyon Konseyi İçtüzüğü Md. 16). Konsey başkanının görev süresi, seçilmiş olduğu federe birimin ilgili organının görev süresi ile aynıdır. Yani, Federasyon Konseyi başkanı, federe birimin yasama organının senatörü olarak seçilmişse, ilgili meclisin görev süresinin tamamlanması ile başkanın da senatörlüğü düştüğünden başkanlık görevi de sona ermektedir. Konsey başkanının genel olarak, Federasyon Konseyini olağan ve olağanüstü toplantılara çağırarak, gündemi belirlemek, oturumları yönetmek, alınan kararları imzalamak, komitelerin koordinasyonunu sağlamak, kanun tasarılarını ilgili komitelere göndermek, Devlet Duması ve diğer devlet organları ile ilişkileri yürütmek, kanunların kabul ve onaylanması sürecinde gerekli diğer işlemleri yapmak, kabul edilen kanunların imzalanması için cumhurbaşkanına göndermek gibi Federasyon Konseyi içtüzüğünde belirtilen ve ayrıntılı olarak düzenlenen çok sayıda görevi bulunmaktadır.

Konsey Sovyeti ise, kolektif bir organ niteliği taşıması ile birlikte, konseyin genel faaliyet ve programlarını kararlaştıran organdır. Konsey Sovyeti, konsey başkanı, yardımcıları ve komite başkanlarından oluşmaktadır. Konsey Sovyetinin Federasyon Konseyinin oturumlarının programlarını kararlaştırmak, gündem taslaklarını incelemek, oturumlara davet edilen kişilerin listelerini oluşturmak, oturumlarda görüşülecek konuların hazırlık derecesini görüşmek, farklı ülke meclisleri ile işbirliği

planlarını gerçekleştirmek gibi görevleri bulunmaktadır (Federasyon Konseyi İtzg, Md. 23). Bununla birlikte Konsey Sovyeti'nin yukarıda sayılan görevlerinin yanı sıra, Federasyon Konseyi itzgnn 23. maddesinde sıralanan çok sayıda diğr görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Federasyon Konseyi bünyesinde anayasanın 101. maddesine göre, komite ve komisyonlar oluşturulabilmektedir. Komiteler sürekli çalışan organlardır. Federasyon Konseyinin yetki alanına giren konuların değrlendirilmesini yapmak, anayasa tarafından verilen yetkilerin kullanılmasına yönelik teklifler geliştirmek, kanun tasarılarının ve değşikliklerinin n değrlendirmesini yapmak, Devlet Duması tarafından kabul edilerek gelen kanunlar üzerinde sonuç raporlarını hazırlamak gibi çok sayıda görev ve yetkisi bulunmaktadır (Federasyon Konseyi İtzg, Md. 26-27). Her senatörün bir komiteye ye olması zorunlu olup, senatörler, sadece bir komitenin yesi olabilmektedir. Federasyon Konseyi başkanının komite yesi olması yasaklanmışken, birinci yardımcısı ile yardımcılarına böyle bir engel söz konusu değildir. Günümüzde Federasyon Konseyi bünyesinde çeşitli alanlarda faaliyet yürüten toplam 9 komite bulunmaktadır.

Federasyon Konseyinde komitelerin yanı sıra geçici süreli komisyonlar da oluşturulabilmektedir. Yani komiteler sürekli çalışan organlar iken, komisyonlar geçici olarak belli bir konu üzerinde çalışmak için oluşturulmaktadır. Geçici komisyonlar Federasyon Konseyi kararı ile kendi yeleri arasından ilgili komitenin onayı ile belli bir süre için oluşturulmaktadır. Komisyonların oluşturulması kararında niçin oluşturulduğu, çalışma süresi ve yetkileri kesin olarak belirtilmektedir. Komitelerde Federasyon Konseyi başkanının görev alması yasaklanmışken, komisyonlarda böyle bir kural bulunmamaktadır. Yani hem başkan hem yardımcılar komisyonlarda görev alabilmektedir. Komisyonlar komitelerle birlikte, Federasyon Konseyinde görüşülecek gündemle ilgili öneriler sunma yetkisine sahiptir. Süresi dolan komisyonların sürelerinin uzatılması veya komisyon faaliyetlerinin durdurulması kararı Federasyon Konseyi tarafından verilmektedir. Komisyon yelerinin herhangi birinin senatörlük görevinin sona ermesiyle de komisyon yeliği de kendiliğinden ortadan kalkmaktadır (Federasyon Konseyi İtzg, Md. 26).

Federasyon Konseyi ofisi ise, konseyin genel idari işlerini yürüten, başkana bağlı olarak çalışan bir organdır. Ofisin başkanı Federasyon Konseyi başkanı tarafından

atanmakta ve yine başkan tarafından görevden alınmaktadır. Ofisin genel olarak, konsey üyelerine faaliyetleri ile ilgili olarak kanunların yapılması aşamasında, diğer kurumlarla olan ilişkilerinde, konseyin mali konularında ve evrak işlerinin yürütülmesinde yardımcı olmak şeklinde görevleri bulunmaktadır.

Federasyon Konseyi, yukarıdaki bölümlerde belirtildiği gibi seçim dönemi olmayan, sürekli çalışan bir organdır. Konsey, bir yıl içerisinde Bahar ve Güz dönemi olmak üzere 25 Ocak - 15 Temmuz ve 16 Eylül - 31 Aralık şeklinde çalışmalarını yürütmektedir. Çalışma dönemleri boyunca bir ayda ikiden az olmamak kaydıyla oturumlar gerçekleştirilmektedir. Konsey kararı ile açılan oturumlar bir veya birkaç gün şeklinde sürebilmektedir. Konseyin gündüz vakti açılan oturumları saat 10.00 ile 14.00 arasında gerçekleşirken, akşam oturumları 16.00 ile 18.00 saatleri arasında gerçekleşmektedir. Ancak Konsey kararı ile saatlerde değişiklik yapılabilir (Federasyon Konseyi İçtüzüğü, Md. 41). Belirtmek gerekir ki, Federasyon Konseyi oturumları normal şartlarda açık olarak yapılmaktadır. Ancak konsey kararıyla oturumların kapalı olarak yapılması mümkündür. Cumhurbaşkanının, Federasyon Konseyi başkanının, Konsey Sovyeti'nin konseyde bulunan komitelerin ve üyelerin üçte birinin isteği üzerine, Federasyon Konseyi olağanüstü toplantıya çağırılabilir.

4.3.1.4. Görev ve yetkileri

Federasyon Konseyinin görev ve yetkileri liste halinde anayasanın 102. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

- Rusya Federasyonu'nun federe birimleri arasında sınır değişikliklerini onaylamak;
- Cumhurbaşkanının sıkıyönetim ilan edilmesine ilişkin kararnamesini onaylamak;
- Cumhurbaşkanının olağanüstü hal ilan edilmesine ilişkin kararnamesini onaylamak;
- Rusya Federasyonu Silahlı Kuvvetlerinin, Rusya Federasyonu sınırları dışında kullanılmasına izin vermek;
- Rusya Federasyonu cumhurbaşkanlığı seçimlerini belirlemek;

- Cumhurbaşkanının görevden uzaklaştırılmasına; görevi bırakan cumhurbaşkanının dokunulmazlığının kaldırılmasına karar vermek;
- Cumhurbaşkanının önerisi üzerine, Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi başkanını, başkan yardımcılarını ve hâkimleri ile Yüksek Mahkeme başkanını, yardımcılarını ve yargıçlarının atamasını yapmak;
- Cumhurbaşkanı tarafından önerilen, Rusya Federasyonu Başsavcısının, yardımcılarının, federe birimlerin savcılarının, askeri savcılarının ve federe birimlerin savcılarına eşit kabul edilen diğer özel savcılar hakkında istişare yapmak;
- Cumhurbaşkanı tarafından önerilen Hesap Kurulu başkan ve üyelerinin yarısının göreve atanmasını ve görevden alınmasını gerçekleştirmek;
- Savunma, devlet güvenliği, içişleri, adalet, dışişleri, kamu güvenliği ve acil durumların önlenmesi ve sonuçlarının ortadan kaldırılmasından sorumlu olan yürütme organının federal düzeydeki temsilcilerinin (federal bakanlar dâhil) atanmasında cumhurbaşkanı tarafından önerilen adaylar hakkında görüş bildirmek;
- Anayasa Mahkemesi başkanının, yardımcısının ve yargıçlarının, Yüksek Mahkeme başkanının, yardımcısının ve yargıçlarının, temyiz mahkemeleri başkan, yardımcıları ve yargıçlarının, yargıçlık mesleğinin zedeleyici hareketlerde bulunmaları ve federal anayasal kanunlarının yasakladığı faaliyetleri gerçekleştirmeleri durumunda, cumhurbaşkanının önerisi üzerine görevlerine son vermek;
- Rusya Federasyonu Başsavcısının ülkedeki kanunların işleyişi ile kamu düzeni hakkında hazırlayacağı yıllık raporları dinlemek, Federasyon Konseyine anayasa tarafından verilen görev ve yetkililerdir.

Federasyon Konseyinin bu görev ve yetkilerinin yanı sıra, Devlet Duması tarafından kabul edilmeden önce, uluslararası antlaşmaları, federal bütçe kanunlarını, savaşa ve barışa verilen kararları görüşmek ve kanun önerisinde bulunmak şeklinde de çok sayıda görev ve yetkileri bulunmaktadır. Federasyon Konseyi anayasanın diğer maddeleri ile çeşitli mevzuatlarda sıralanan ve yetki alanına dâhil edilen konularda hakkında da karar vermektedir. Konsey kararlarını anayasada başka bir usul öngörülmemiş ise, üye tamsayısının çoğunluğunun oyu ile almaktadır.

4.3.1.5. Bilgi edinme ve denetim yolları

Federasyon Konseyinin bilgi edinme ve denetleme yetkisi kapsamında çeşitli yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkileri genel olarak, devlet organlarına belli bir konunun aydınlatılması için talep yönlendirmek, hükümet saati düzenlemek, meclis görüşmesi gerçekleştirmek ve meclis soruşturması açmak şeklinde ifade edilebilir. Ayrıca Federasyon Konseyinin, atamasını gerçekleştirdiği bazı organların yöneticilerini görevden almak, federasyon başsavcısının yıllık raporlarını dinlemek gibi bilgi edinme ve denetleme yetkisi bulunmaktadır.

Federasyon Konseyi, talep yönlendirme yetkisi kapsamında devlet organlarına soru yönlendirebilmekte, belli bir konunun sözlü veya yazılı olarak aydınlatılmasını isteyebilmektedir. Konsey veya üyeler tarafından devlet organına gönderilen talep 15 gün içinde ya sözlü olarak Genel Kurulda ya da konseyin onayı ile yazılı olarak cevaplanması gerekmektedir (07.05.2013 tarih ve 77 sayılı Federal Kanun, Md. 8). Federasyon Konseyi, hükümet saati düzenlemesi kapsamında ise, hükümet üyeleri ile devletin diğer organlarında çalışan kamu görevlilerini konsey üyelerinin sorularını cevaplanması için Genel Kurula çağırabilmektedir. Hükümet saatinin yapılabilmesi için konsey üye tamsayısının çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Çağrı ilgililere beş gün öncesinden bildirilmektedir. Başbakan hükümet saati kapsamında yılda sadece bir kez çağırılabilir. Hükümet saatinin tamamlanması ile konsey, cumhurbaşkanı ile hükümete konuyla ilgili başvuru yapabilmekte (bildirmek amacıyla), Hesap Kurulu'na talimat verebilmekte, devletin diğer organlarına tavsiyede bulunabilmektedir (Federasyon Konseyi İçtüzüğü, Md. 77-79).

Federasyon Konseyinde meclis görüşmesinin yapılabilmesi için, konsey başkanının, Konsey Sovyeti'nin, komitelerin ve 15 üyenin talebi gerekmektedir. Meclis görüşmesinin hangi tarihte gerçekleştirileceği ve hangi konunun görüşüleceği Konsey Sovyeti tarafından kararlaştırılmaktadır. Meclis görüşmesi açık olarak yapılabileceği gibi kapalı olarak da gerçekleşebilmektedir (Federasyon Konseyi İçtüzüğü, Md. 84-86). Meclis görüşmelerinde Federasyon Konseyi üyelerinin tam sayısının çoğunluğu ile öneri niteliği taşıyan kararlar alınabilmektedir (Баглай, 2007:528). Alınan kararlar meclis görüşmesinin gerçekleştiği tarihten itibaren 21 gün içinde ilgili kurumlara bildirilmektedir.

Federasyon Konseyi, kanuniliğin temin edilmesi, anayasa tarafından güvence altına alınan insan hak ve özgürlüklerinin korunması, hükümetin ve diğer devlet/özel organlarının kanunlar çerçevesinde hareket etmesinin sağlanması için meclis soruşturması açabilmektedir. Meclis soruşturmasının açılabilmesi için meclis toplam üye sayısının beşte birinden talep gelmesi gerekmektedir. Gelen talepler meclis başkanlığına sunulmaktadır. Meclis soruşturmasını Federal Meclisin her iki kanadı birlikte gerçekleştirmektedir. Federal Meclisin hangi kanadından talep gelmesi fark etmeksizin her iki kanadın meclis soruşturmasının açılmasına üye tamsayısının çoğunluğu tarafından onaylanması gerekmektedir (27.12.2005 tarih ve 196 sayılı Federal Kanun, Md. 5-8). Meclisler tarafından soruşturma açılmasının kabul edilmesi ile karma ve eşit sayıda bir komisyon oluşturulmaktadır. Oluşturulan komisyonun tüm devlet ve özel kurumlardan bilgi ve belge talep etme gibi çok kapsamlı yetkisi bulunmaktadır. Meclis soruşturması sonucunda bir rapor hazırlanmakta ve her iki meclisin Genel Kurulunda görüşülmektedir. Genel Kurulda görüşülen raporlar üye tamsayısının çoğunluğunun oyu ile kabul edilmekte ve cumhurbaşkanı ile hükümete gönderilmektedir (Баглай, 2007:528). Ayrıca kabul edilen raporlar, federasyon başsavcısına, soruşturma komitesine ve ilgili yerel yönetim organlarına gönderilebilmektedir. Meclis soruşturmalarının süresi bir yılı aşmamaktadır. Cumhurbaşkanının faaliyetleri, mahkeme faaliyetleri ile soruşturma gerçekleştiren organların faaliyetleri, meclis soruşturmasının kapsamı dışında tutulmuştur (27.12.2005 tarih ve 196 sayılı Federal Kanun, Md. 4).

4.3.1.6. Federasyon konseyi üyeliği ile bağdaşmayan işler

Federasyon Konseyi üyelerinin üstlendikleri görevleri herhangi bir etki altında kalmadan ve bağımsız bir biçimde yerine getirebilmeleri için, görevlerini yürüttükleri süre zarfı içinde bazı faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmıştır. Bu yasaklamalar “08.05.1994 tarih ve 3 sayılı Rusya Federasyonu Federasyon Konseyi Senatörleri ve Devlet Duması Milletvekilleri Hakkında Federal Kanun” ile düzenlenmiştir. İlgili kanunun 6. maddesinin 2. fıkrasına göre, Federasyon Konseyi senatörleri, kanunla öngörülen durumlar dışında federe birimlerin temsil veya diğer seçimle gelinen organlarında görev alamazlar. Devletin herhangi bir diğer organında veya yerel yönetim organlarında görev üstlenemezler. Öğretim üyeliği ile sanatsal faaliyetler dışında, ticari ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmaları ve kazanç

getirici faaliyet yürüten organizasyonların yönetim kurulu üyeleri olmaları getirilen yasaklar arasındadır.

4.3.2. Devlet Duması

4.3.2.1. Yapısı, üye sayısı ve seçimler

Rusya Federasyonu'nun yasama organının bir diğer kanadını Devlet Duması teşkil etmektedir. ABD'de bulunan Temsilciler Meclisine benzerlik göstermekte olup, Rusya Federasyonu'nun yasama ve temsil organıdır. Devlet Duması faaliyetlerini, anayasa, federal anayasal kanun, federal kanun ve içtüzük kurallarına göre yürütmektedir. Federal Meclisin diğer kanadını oluşturan Federasyon Konseyi, yukarıda ifade edildiği gibi daha çok danışma ve temsil özelliği ile ön planda iken, Devlet Duması kanun yapma özelliği ile ön plana çıkmaktadır. Yani kanunların yapılmasında Devlet Duması'nın rolü asli iken, Federasyon Konseyinin rolü talidir. Zira kanun teklif etme hakkı bulunan cumhurbaşkanı, Federasyon Konseyi, Federasyon Konseyi ile Devlet Duması üyeleri, hükümet, federe birimlerin yasama organları, kendi yetki alanlarıyla ilgili (sınırlı) olmak üzere Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme, kanun tekliflerini Devlet Duması'na sunmaktadırlar (R.F. Anayasası, Md. 104).

Devlet Duması, Federasyon Konseyinden ayrı olarak toplanmakta ve kararlarını yine ayrı olarak almaktadır. Meclis oturumları içtüzüğün öngördüğü usul ile kapalı olarak gerçekleşmesi kararlaştırılmadıkça açık olarak yapılmaktadır. Literatürde Devlet Duması, Rusya Federal Meclisinin alt meclisi olarak ifade edilse de Federal Meclisin diğer kanadını oluşturan ve üst meclis olarak adlandırılan Federasyon Konseyi ile alt-üst ilişkisi bulunmamaktadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki Federasyon Konseyinin üyeleri "senatör" olarak adlandırılırken, Devlet Duması'nın üyeleri "milletvekili" olarak adlandırılmaktadır. Rusya anayasası, Devlet Duması üyelerini sürekli çalışan profesyonel parlamenterler olarak belirtmekte ve bilimsel/sanatsal faaliyetler dışında herhangi bir başka görevde bulunamayacaklarını ifade etmektedir (R.F. Anayasası, Md. 97/3). Ayrıca Devlet Duması'nın bir üyesi aynı zamanda Federasyon Konseyinin senatörü olarak görev yapamamaktadır. Devlet Duması, Federasyon Konseyinde olduğu gibi kendi kabul ettiği içtüzük kurallarına göre faaliyet göstermektedir. Federasyon Konseyinden farklı olarak Devlet Duması çalışmalarını

ve iç örgütlenmesini çok partililik esasına göre yapmaktadır. Bu nedenle ilgili meclisin komite ve komisyonları siyasal partilerin meclis içindeki sayı ağırlığına göre oluşturmaktadır (Abdullayev, 2008:119).

Devlet Duması genel seçimlerle seçilen toplam 450 milletvekilinden oluşmaktadır. Anayasa, Devlet Duması seçimlerinin federal kanunlarla düzenleneceğini ifade etmektedir. Milletvekilleri, Rusya Federasyonu vatandaşları tarafından, doğrudan, eşit ve gizli oy ilkelerine göre seçilmektedir. Milletvekili seçimlerinde karma bir sistem uygulanmaktadır (McCormick, 2020:410). Devlet Duması'nın seçimlerine ilişkin düzenleme "22.02.2014 tarih ve 20 sayılı Rusya Federasyonu Federal Meclisi Devlet Duması Milletvekili Seçimi Hakkındaki Federal Kanun" ile yapılmıştır. İlgili kanunun 3. maddesine göre, toplam 450 üyeden oluşan meclisin 225'i tek turlu tek isimli dar bölge çoğunluk sistemine göre, geriye kalan 225'i de nispi temsil usulüne göre seçilmektedir. Yani diğer bir anlatımla, üyelerin 225'i ortalama 500'er bin seçmenin bulunduğu 225 seçim bölgesinden çoğunluk esasına göre, diğer yarısı da parti ve blokların aldıkları oy oranına göre nispi temsil sistemiyle seçilmektedir (Ağır, 2014:190).

Devlet Duması seçimlerinde partiler için seçim barajı % 5 olarak belirlenmiştir. Seçimlere ülke çapında en az 200.000 seçmenin imzasına sahip olan ya da bir önceki seçimlerde oyların % 3'ünü alan veya federe birimlerin yasama organlarından birinde temsil edilen siyasi partilerin katılmaları mümkündür (Erdem, 2017:199). Ayrıca yukarıda adı geçen Devlet Duması milletvekilleri seçim kanunu ile tek isimli seçim bölgelerinde bağımsız adayların seçimlere katılabilmeleri için seçim bölgelerindeki seçmenlerin en az % 3'ünün imzalı desteğini sağlamaları veya ilgili seçim bölgesinde seçmen sayısının 100.000'den az olması halinde 3000 imza toplamaları gerekmektedir (Erdem, 2017:200).

Devlet Duması seçimleri cumhurbaşkanı tarafından Devlet Duması'nın görev süresinin dolmasına en erken 110 gün ve en geç 90 gün kala belirlenmektedir. Seçim günü ise, anayasal sürenin sona erdiği ayın üçüncü Pazar günüdür. Cumhurbaşkanı tarafından alınan seçim kararı beş gün içinde yayımlanması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı Devlet Duması'nın seçimlerini belirlenmediği zaman, bu yetki Merkez Seçim Komisyonu tarafından yukarıda ifade edilen ve cumhurbaşkanına tanınan süreyi takiben yedi gün içinde yine aynı şekilde anayasal sürenin sona erdiği

ayın üçüncü Pazar günü olarak belirlenmektedir (22.02.2014 tarih ve 20 sayılı Federal Kanun Md. 5). Devlet Duması seçimleri Merkez Seçim Komisyonu tarafından federal yasaların tanıdığı yetkiler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.

4.3.2.2. Görev süreleri, seçilme yeterliliği ve dokunulmazlıkları

Devlet Duması milletvekillerinin görev süreleri anayasanın 96. maddesine göre 5 yıldır. Milletvekillerinin görev süreleri seçimleri kazandıkları gün başlamakta ve yeni dönem milletvekillerinin göreve başladığı gün sona ermektedir. Milletvekilliği, istifa, ölüm, mahkûmiyet, kayıp gibi durumlarda sona ereceği gibi, federal kanunlarla yasaklanan (başka bir göreve atanma, yerli veya yabancı bir şirket yönetim kurulu üyeliğine atanma, başka bir devlet vatandaşlığını alma, ticari faaliyetlerde bulunma, Rusya toprakları dışında bulunan yabancı bankalarda hesap açma gibi) faaliyetlerde bulunmaları sonucu da sona ermektedir.

21 yaşına ulaşan ve seçilme yeterliliğine sahip her Rusya Federasyonu vatandaşı milletvekili adayı olarak seçimlere katılabilmektedir. Ayrıca Devlet Duması milletvekili seçim kanununun 4. maddesine göre, hapisanelerde bulunan, ağır suçlardan hüküm giyen ve ilgili maddenin diğer fıkralarında uzun bir liste halinde yer alan suçlardan dolayı mahkûmiyet kararı bulunan ya da beraat etmesi halinde aradan kanunda belirtilen süreler geçmeden milletvekili seçimlerine aday olarak katılmaları mümkün değildir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, anayasada 2020 yılında yapılan değişiklikle, seçimlere katılacak adayların sürekli Rusya'da ikamet etmeleri, başka bir ülke vatandaşlığı veya başka bir ülkede sürekli ikamet edebileceğine dair bir belge bulundurmamaları, Rusya toprakları dışında yer alan yabancı bankalarda hesap açmamaları ve bu bankalarda para/değerli eşya saklamamaları gerektiği düzenlenmiştir (R.F. Anayasası Md. 97).

Devlet Duması üyelerinin anayasanın 98. maddesine göre, görevlerini yürüttükleri dönem boyunca dokunulmazlık hakları mevcuttur. Görevlerini yürüttükleri sırada suçüstü hali hariç olmak üzere, tutulmaları, aranmaları, tutuklanmaları yasaklanmıştır. Diğer insanların güvenliğinin sağlanması için federal kanunla öngörülmüş durumlar dışında kişisel aramaya tabi tutulmaları mümkün değildir. Bununla birlikte, konutlarının, çalışma ofislerinin, kullandıkları araçlarının aranması, iletişim araçlarının dinlenmesi, evrak ve bagajlarının açılması da dokunulmazlık

kapsamındadır. Devlet Duması milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması ancak Rusya Federasyonu Başsavcının önerisi üzerine Devlet Duması'nın kararı ile mümkündür.

Hemen belirtelim ki, Devlet Duması üyeleri görevlerini yürüttükleri dönem boyunca, çalışmalarıyla ilgili olarak ileri sürdükleri sözlerinden ve kullanmış oldukları oylardan dolayı sorumlu tutulamazlar. Hakaret, iftira veya sorumluluğu federal yasalar tarafından öngörülen diğer ihlallerde üye hakkında cezai işlem ancak Devlet Duması tarafından dokunulmazlığı kaldırılınca mümkündür (08.05.1994 tarih ve 3 sayılı Federal Kanun, Md. 19).

4.3.2.3. Devlet Duması üyeliği ile bağdaşmayan işler

Rusya Federasyonu'nda Devlet Duması üyelerinin üstlendikleri görevleri serbestçe, herhangi bir etki altında kalmadan ve bağımsız bir şekilde yerine getirebilmeleri için milletvekilliği görevini yürüttükleri süre boyunca üyelerin bazı faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmıştır. Milletvekilliği ile bağdaşmayan yasaklamalar “08.05.1994 tarih ve 3 sayılı Federal Kanun” ile düzenlenmiştir. Buna göre, ilgili kanunun 6. maddesinin 2. fıkrası, Devlet Duması milletvekillerinin, devletin veya yerel yönetimlerin herhangi bir organında görev yapmaları yasaklanmıştır. Ayrıca milletvekillerinin bilimsel/sanatsal faaliyetler hariç, ticari ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmaları ve kazanç getirici faaliyet yürüten organizasyonların yönetim kurullarında görev almaları yasaklanmıştır.

4.3.2.4. İç teşkilatlanması ve çalışma düzeni

Devlet Duması'nın Federal Meclisin diğer kanadını oluşturan Federasyon Konseyi gibi, kendi iç teşkilatlanması ve içtüzüğü ile oluşturduğu çalışma düzeni bulunmaktadır. Devlet Duması teşkilat bünyesinde, meclis başkanı ve yardımcısı, Devlet Duması Sovyeti, parti grupları, komite ve komisyonlar bulunmaktadır.

Meclis başkan ve yardımcısı, milletvekilleri tarafından kapalı oylama usulü ile (karar alınması durumunda açık oylama yapılabilir) seçilmektedirler. Başkan ve yardımcılar için aday gösterme yetkisi sadece meclis gruplarına tanınmıştır. Oylamada toplam milletvekili sayısının yarısından bir fazlasını alan aday başkan veya yardımcı olarak seçilmektedir. Eğer ilk turda toplam milletvekili sayısının

yarısından bir fazlasının oyunu hiçbir aday sağlayamamışsa, ikinci tura geçilmekte ve ilk turda en çok oyu alan iki aday yarışmaktadır. İkinci turda da başkan veya yardımcılıklar için salt çoğunluğun oyu aranmaktadır. Bu turda da hiçbir aday toplam üye sayısının bir fazlasının oyunu sağlayamadığı halde seçimler yenilenmektedir. Yenilenen seçimlere ilk seçimlere katılan adayların tekrardan katılmaları mümkündür. Başkan ve yardımcılarının görevden alınmalarında da aynı çoğunluk aranmaktadır (Devlet Duması İçtüzüğü Md. 8-10).

Devlet Duması başkanının içtüzük hükümlerine göre çok sayıda görev ve yetkisi bulunmaktadır. Bu görev ve yetkilerin bazıları, meclis oturumlarını yönetmek, anayasa ve içtüzük kuralları gereği meclis çalışmalarını yönetmek, Devlet Duması idari işler başkan ve yardımcılarını atamak ve görevden almak, cumhurbaşkanıyla, Federasyon Konseyiyle, hükümetle, Anayasa Mahkemesiyle, federe birimlerle, Yüksek Mahkeme ve diğer ulusal ve uluslararası kuruluşlarla yürütülecek ilişkilerde Devlet Duması'nı temsil etmek, gelen kanun tekliflerini Devlet Duması'na görüşülmesi için havale etmek, Devlet Duması tarafından alınan kararları imzalamak şeklindedir (Devlet Duması İçtüzüğü Md. 11).

Devlet Duması Sovyeti, meclis faaliyetleri ile ilgili konuların ön hazırlığının yapıldığı ve çalışmalarla ilgili değerlendirilmelerin gerçekleştiği bir organdır. İlgili Sovyet, meclis başkanı, yardımcıları ve parti grup başkanlarından oluşmaktadır. Meclis başkanı aynı zamanda Sovyet'in de başkanıdır. Başkanın katılmadığı durumlarda toplantılara başkan yardımcılarının biri başkanlık etmektedir. Devlet Duması Sovyeti'nin görev ve yetkileri, meclisin yasama çalışmalarına ilişkin planlamaları yapma, cumhurbaşkanının, meclis gruplarının ve en az toplam üye sayısının 1/5'inin isteği üzerine Devlet Duması'nı olağanüstü toplantıya çağırma şeklinde ve içtüzüğün 14. maddesinde liste halinde belirtilen diğer görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Parti grupları, seçimleri kazanarak meclise giren partiler tarafından oluşturulmaktadır. Parti gruplarına, partilerin listesinden veya seçim bölgelerinden çoğunluk esasına göre seçilen ve partiler tarafından aday gösterilen milletvekilleri girebilmektedir. Milletvekilleri sadece bir parti grubunun üyesi olabilmektedir. Yasalara göre, milletvekillerinin, üyesi oldukları siyasi parti grubundan çıkması halinde milletvekilliği de sona ermektedir (Devlet Duması İçtüzüğü 16-18).

Komite ve komisyonlar, anayasasının 101. maddesinin 3. fıkrasına göre, kurulmaları zorunludur. Rusya'nın siyasal sisteminde komitelerin önemli rolü bulunmaktadır. Siyasal gelenekte komiteler, belli bir konuda uzmanlaşmış kişilerden oluşan profesyonel yasama organı kurumları olarak kabul edilmektedir. Özellikler SSCB'de yasama organlarının belirli aralıklarla toplandığı hatırlanacak olursa, sürekli olarak çalışan komitelerin rolü daha da iyi anlaşılacaktır (Şen, 2004:95). Dolayısı ile geçmiş dönemden kalan komitelerin ağırlığı günümüzde de hissedilmektedir. Devlet Duması içtüzüğünün 21. maddesine göre, komiteler Devlet Duması tarafından oluşturulmaktadır. Bir komitenin üye sayısı 8'den az ve 35'ten fazla olamamaktadır. Komitelerin kendi alanları ile ilgili olarak alt komiteler oluşturmaları mümkündür. Komitelerin başkan ve yardımcılarının seçilme usulü meclis başkan ve yardımcılarının seçilme usulü ile aynıdır. Komite başkanlığına aday gösterme yetkisi siyasi parti gruplarına tanınmıştır. Komitelere meclis başkanının üye olması yasaklanmıştır. Meclis başkanı, yardımcıları, siyasi parti grup başkanları, komisyon başkanları haricinde olan tüm milletvekillerinin komite üyesi olmaları zorunlu olup, sadece bir komitenin üyesi olma hakları bulunmaktadır. Günümüzde Devlet Duması bünyesinde toplam 32 adet komite bulunmaktadır (Devlet Duması İçtüzüğü Md. 19-22). Ayrıca meclisteki partiler ve milletvekili grupları sahip oldukları üye sayılarının oranına göre, komitelerde temsil edilmektedir.

Komitelerin en önemli yetkileri yasama alanındadır. Buna göre, bir veya daha fazla komite kendi yetki alanına giren konularda yasama sürecinin çeşitli aşamalarında rol almaktadır. Kanun tasarısı sunma yetkisi bulun herhangi bir organdan tasarının Devlet Duması'na gelmesi halinde öncelikle ilgili komiteye gönderilmektedir (Şen, 2004:98). Komiteler kendilerine gelen tasarıyı bünyelerinde oluşturdukları alt komitelere sunmakta ve alt komiteler gelen tasarı üzerinde kapsamlı çalışmalar yürütmektedir. Alt komiteler, çalışmalar sonucunda tasarı ile ilgili bir sonuç raporu hazırlamakta ve komitelere sunmaktadır. Devam eden süreçte komitelerde görüşülen tasarı, düzeltme önerileri veya yeni öneriler ile birlikte meclis Genel Kuruluna sunulmaktadır. Komitelerin meclis çalışmaları ile ilgili olarak çok sayıda görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bu görev ve yetkileri Devlet Duması içtüzüğünün 19. maddesinde liste halinde sıralanmıştır.

Anayasaya göre, Devlet Duması’nda komitelerin oluşturulması zorunlu olduğu gibi, komisyonların da oluşturulması zorunludur. Oluşturulan komisyonların görev süreleri meclisin görev süresinden fazla olamaz. Komisyonların kurulmasına Devlet Duması üye tamsayısının salt çoğunluğu ile karar vermektedir. Kuruluş kararında, komisyonun kuruluş amacı, görev süresi, bütçesi ile ilgili bilgiler, yetkileri vb. konular yer almaktadır. Ayrıca komisyon başkanları, yardımcıları ve üyeleri Devlet Duması tarafından seçilmekte ve kuruluş kararında bunlar ifade edilmektedir. Komisyonlarda aynı komitelerde olduğu gibi, meclisteki parti grupları sahip oldukları üye sayılarının oranına göre, temsil edilmektedirler. Günümüzde Devlet Duması’nda “Devlet Duması İçtüzük ve Meclis Faaliyetlerinin Sağlanmasına İlişkin Komisyon”, “Parlamento Etiği Komisyonu”, “Vatandaşların Barınma Haklarının Sağlanmasına İlişkin Komisyon”, “Milletvekilleri Tarafından Sunulan Gelir ve Mülk Beyanlarının Doğruluğunun Kontrolünü Sağlamak ve Milletvekili Yetkileriyle İlgili Komisyon” olmak üzere çeşitli komisyonlar bulunmaktadır (Devlet Duması İçtüzüğü Md. 30-31).

Devlet Duması’nın çalışma düzenine değinecek olursak, ilgili meclis anayasanın 99. maddesine göre, seçimleri takip eden 30. gün ilk toplantısını gerçekleştirmektedir. Ancak cumhurbaşkanı, ona tanınan yetkiye dayanarak meclisi daha erken bir tarihte toplantıya çağırabilmektedir. Meclisin ilk oturumuna en yaşlı üye başkanlık etmektedir. Meclis, ilk oturumunda içtüzük kurallarına göre, meclis başkanı ve yardımcılarını seçmektedir.

Devlet Duması’nın oturumları, kapalı olarak gerçekleştirileceğine dair karar almadıkça açık olarak yapılmaktadır. Meclis oturumunun kapalı olarak yapılacağına dair kararın alınması için hazır bulunan milletvekillerinin salt çoğunluğunun onayı gerekmektedir.

Devlet Duması biri “Güz” diğer ise “Bahar” olmak üzere yılda iki dönem şeklinde toplanmaktadır. Bu çalışma dönemlerinde milletvekilleri her ayın bir haftasını seçmenlerle çalışmaları yürütmek ve onların sorunlarını meclise taşımak için zamanlarını ayırmaktadır. Devlet Duması’nda oturumlarını haftanın salı, çarşamba ve perşembe günleri gerçekleştirmektedir. Milletvekilleri pazartesi ve cuma günleri ise, komite veya komisyonlarda çalışmalarını yürütmektedir (Devlet Duması İçtüzüğü Md. 40/3).

4.3.2.5. Devlet Duması'nın görev ve yetkileri

Devlet Duması'nın görev ve yetkileri liste halinde anayasanın 103. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

- Cumhurbaşkanı tarafından atanan hükümet başkanına (başbakana) onay vermek;
- Hükümet Başkanı tarafından atanan başbakan yardımcıları ile anayasanın 83. maddesinin D1 (Д1) fıkrasında belirtilen federal bakanlıklar hariç diğer federal bakanlara onay vermek;
- Hükümete güvenoyu vermek;
- Devlet Duması'nın gündeme getirdiği konular/sorular dâhil hükümetin yıllık faaliyeti ile ilgili raporları görüşmek/dinlemek;
- Merkez Bankası başkanını atamak ve görevden almak;
- Merkez Bankasının yıllık faaliyet raporlarını dinlemek;
- Hesap Kurulu başkan yardımcısı ve üyelerinin yarısının cumhurbaşkanının önerisi üzerine atamak ve görevden almak;
- İnsan hakları yetkilisini (komiserini) atamak ve görevden almak;
- Genel af ilen etmek;
- Görevdeki cumhurbaşkanının görevden uzaklaştırılması için veya görevi bırakan cumhurbaşkanının dokunulmazlığının kaldırılmasına yönelik suçlama yöneltmek şeklinde Devlet Duması'nın görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Belirtmek gerekir ki, Devlet Duması'nın görev ve yetkileri yukarıda sayılanlarla sınırlı değildir. Anayasanın diğer birçok maddesi ile kanunlarda Devlet Duması'na verilen çok sayıda farklı görev ve yetkiler de bulunmaktadır. Bu görev ve yetkilerin bazıları, uluslararası antlaşmaları onaylamak, federal bütçe kanununu onaylamak, savaşa ve barışa karar vermek şeklinde ifade edilebilir. Devlet Duması anayasada başka bir usul öngörülmemiş ise, kararlarını üye tamsayısının salt çoğunluğunun oyu ile kabul etmektedir.

4.3.2.6. Bilgi edinme ve denetim yolları

Devlet Duması'nın bilgi edinme ve denetim yetkisi kapsamında, hükümete güvenoyu vermek, devlet organlarına talep yönlendirmek, hükümet saati düzenlemek, meclis görüşmesi yapmak, meclis soruşturması açmak şeklinde yetkileri bulunmaktadır.

Ayrıca Devlet Duması'nın, atamasını gerçekleştirdiği bazı devlet organlarının yöneticilerini görevden almak, hükümetin, Merkez Bankasının yıllık raporlarını dinlemek gibi de bilgi edinme ve denetleme yetkisi bulunmaktadır.

Devlet Duması'nın denetim yetkisi kapsamında, hükümete güvensizlik oyu verebilmektedir. Güvensizlik oyu önerisinde bulunma yetkisi, ez az beşte bir milletvekilinin imzası ile parti gruplarına tanınmıştır. Güvensizlik önerisi Devlet Duması Sovyeti'ne yazılı olarak sunulmaktadır. Devlet Duması Sovyeti, verilen güvensizlik oyu önerisini, Devlet Duması Genel Kurulunun ilk oturumunun görüşme listesine almaktadır. Ancak hemen belirtelim ki, önerinin Devlet Duması Sovyeti'ne geldiği tarihten itibaren Genel Kurulda görüşülebilmesi için aradan yedi günün geçmesi gerekmektedir. Görüşme sırasında, başbakana veya başbakanın olmadığı durumlarda, başbakanlığa vekâlet eden başbakan yardımcısına söz hakkı tanınmaktadır. Devlet Duması görüşmelerin ardından, açık veya gizli usulle oylama gerçekleştirmektedir. Güvensizlik oylaması, meclis üye tamsayısının çoğunluğu tarafından kabul edilmesi durumunda hükümete güvensizlik oyu verilmiş olmaktadır. Bu durumda, cumhurbaşkanı, meclise rıza göstererek hükümeti görevden alabileceği gibi, meclis tarafından verilen güvensizlik oyunu kabul etmeyerek hükümetin görevine devam etmesini sağlayabilmektedir. Ancak üç ay içinde Devlet Duması hükümete tekrar güvensizlik oyu verirse, bu durumda cumhurbaşkanı, ya hükümeti görevden almakta ya da Devlet Duması'nı feshederek seçimlerinin yenilenmesine karar vermektedir (Devlet Duması İçtüzüğü, Md. 150-152 / R.F. Anayasası Md. 117/3).

Devlet Duması, talep yönlendirme yetkisi kapsamında devlet organlarına soru yönlendirebilmekte, yöneltilen talebin konusunun sözlü veya yazılı olarak aydınlatılmasını isteyebilmektedir. Milletvekilleri tarafından ilgili devlet organına gönderilen talep 15 gün içinde ya sözlü olarak meclisin Genel Kurulunda ya da Devlet Duması'nın onayı ile yazılı olarak cevaplanması gerekmektedir (07.05.2013 tarih ve 77 sayılı Federal Kanun, Md. 8).

Devlet Duması, hükümet saati düzenlemesi kapsamında ise, hükümet üyeleri ile diğer devletin organlarında çalışan kamu görevlilerini, milletvekillerinin sorularını cevaplanması üzere Genel Kurula çağırabilmektedir. Devlet Duması'nda hükümet saatleri, her ayın birinci ve üçüncü haftalarında saat 12.00 ile 14.00 arasında

gerçekleştirilmektedir. Ancak Devlet Duması Sovyeti tarafından tarih ve saatlerde değişiklik yapılabilir. Hükümet saatine çağırılan hükümet üyeleri ile diğer devlet görevlileri, milletvekilleri tarafından daha önce Devlet Duması Sovyeti aracılığı ile gönderilmiş yazılı sorular ile hükümet saatinin gerçekleştiği gün sorulan sözlü sorulara cevap vermektedirler. Hükümet saatinin tamamlanması ile Devlet Duması ilgili kurumlara, öneri, talep ve talimat (talimatlar denetim amacıyla Hesap Kuruluna verilebilmektedir) şeklinde karar alabilmektedir (Devlet Duması İçtüzüğü Md. 41).

Devlet Duması'nda meclis görüşmesi de yapılabilir. Meclis görüşmeleri, Devlet Duması Sovyeti'nin, komitelerin, komisyonların ve parti gruplarının talebi üzerine yapılmaktadır. Talepler Devlet Duması Sovyeti'ne sunulmaktadır. Meclis görüşmelerine milletvekillerinin yanı sıra, görüşülecek konu ile ilgili kişiler de çağırılabilir. Görüşmeler açık olarak yapılabileceği gibi, kapalı olarak da gerçekleştirilebilir. Genel görüşmenin amacı belli bir konu üzerine devlet yetkililerinin dikkatini çekmek ve meclisin bu konu üzerindeki pozisyonunu göstermektir. Görüşme sonucunda başvuru ve öneri niteliğinde karar alınmaktadır (Алешкова ve Марокко, 2014:295). Kararın alınması için görüşmeye katılanların çoğunluğunun oyu yeterli olmaktadır.

Devlet Duması, kanuniliğin temin edilmesi, anayasa tarafından güvence altına alınan insan hak ve özgürlüklerinin korunması, hükümetin ve diğer devlet/özel organlarının kanunlar çerçevesinde hareket etmesinin sağlanması için meclis soruşturması açabilmektedir. Meclis soruşturmasının açılabilmesi için meclis toplam üye sayısının beşte birinden talep gelmesi gerekmektedir. Gelen talepler meclis başkanlığına sunulmaktadır. Meclis soruşturmalarını Federal Meclisin her iki kanadı birlikte gerçekleştirmektedir. Federal Meclisin hangi kanadından talep gelmesi fark etmeksizin her iki kanadın meclis soruşturmasının açılmasına üye tamsayısının çoğunluğu tarafından karar alınması gerekmektedir (27.12.2005 tarih ve 196 sayılı Federal Kanun, Md. 5-8). Meclisler tarafından soruşturma açılmasının kabul edilmesi ile karma ve eşit sayıda bir komisyon oluşturulmaktadır. Oluşturulan komisyonun tüm devlet ve özel kurumlardan bilgi ve belge talep etmek gibi çok kapsamlı yetkisi bulunmaktadır. Meclis soruşturması sonucunda bir rapor hazırlanmakta ve her iki meclisin Genel Kurulunda görüşülmektedir. Genel Kurulda görüşülen raporlar üye

tamsayısının çoğunluğunun oyu ile kabul edilmekte ve cumhurbaşkanı ile hükümete gönderilmektedir (Баглай, 2007:528). Ayrıca kabul edilen raporlar, federasyon başsavcısına, soruşturma komitesine ve ilgili yerel yönetim organlarına gönderilebilmektedir. Meclis soruşturmalarının süresi bir yılı aşmamaktadır. Cumhurbaşkanının faaliyetleri, mahkeme faaliyetleri ile soruşturma gerçekleştiren organların faaliyetleri, meclis soruşturmasının kapsamı dışında tutulmuştur (27.12.2005 tarih ve 196 sayılı Federal Kanun, Md. 4).

4.3.2.7. Devlet Duması'nın feshedilmesi

Rusya'nın 1993 anayasası, ilgili maddelerinde belirtilen şartların gerçekleşmesi durumunda cumhurbaşkanına, Devlet Duması'nı feshetme yetkisi tanımıştır. Anayasanın 111. maddesinin 1. fıkrasına göre başbakan, Devlet Duması'nın onayı ile cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. İlgili maddenin 4. fıkrasına göre ise, cumhurbaşkanı tarafından önerilen başbakan adayının Devlet Duması tarafından üç defa onaylamaması durumunda cumhurbaşkanı, başbakanı atayabilmekte ve Devlet Duması'nı feshederek, seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir.

2020 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Devlet Duması'nın feshine ilişkin yeni bir düzenleme getirilmiştir. Bu bağlamda anayasanın 112. maddesine göre, atanan başbakan, yardımcıları ile anayasanın 83. maddesinin D1 (Д1) fıkrasında belirtilen federal bakanlar hariç diğer federal bakanların onaylanması için (atama cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmekte) Devlet Duması'na adayları sunmaktadır. Başbakan tarafından önerilen adaylar Devlet Duması tarafından üç defa reddedilmesi halinde cumhurbaşkanı, başbakanın önerdiği başbakan yardımcıları ile federal bakanları atayabilmekte ve Devlet Duması'nı feshederek, seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir.

Devlet Duması'nın yukarıdaki durumlar haricinde bir de anayasanın 117. maddesinde belirtilen durumlara göre de cumhurbaşkanı tarafından feshedilmesi mümkündür. İlgili maddenin 3. fıkrasına göre, Devlet Duması hükümete güvensizlik oyu verebilmektedir. Güvensizlik oyunun verilebilmesi için meclis üye tamsayısının çoğunluğunun oyu gerekmektedir. Devlet Duması tarafından hükümete güvensizlik oyu verilmesi halinde, devlet başkanının ya hükümetin istifasını ilan etmek ya da Devlet Duması'nın kararını reddetmek şeklinde iki seçeneği bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanı, Devlet Duması'nın kararını reddetmesi halinde hükümet görevine devam etmektedir. Ancak Devlet Duması üç ay içinde hükümete bir kez daha güvensizlik oyu verirse, cumhurbaşkanının yine iki seçeneği kalmaktadır. Bunlar ya hükümetin istifasını açıklamak ya da Devlet Duması'nı feshederek, seçimlerin yenilenmesine karar vermektir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki anayasanın 117. maddesinin 4. fıkrasına göre başbakan, Devlet Duması'ndan güvenoyu isteyebilmektedir. Talebin gelmesi durumunda Devlet Duması 7 gün içinde güvenoyu isteğini sonuca bağlaması gerekmektedir. Oylama sonucunda Devlet Duması hükümete güvensizlik oyu verirse, cumhurbaşkanı ya hükümetin istifasını ilan edebilmekte ya da Devlet Duması'nı feshederek, seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir (birinci istemde cumhurbaşkanının karar verme zorunluluğu yoktur). Üç ay içinde hükümet, Devlet Duması'ndan tekrar güvenoyu istemesi ve Devlet Duması'ndan güvenoyu alamaması durumunda ise cumhurbaşkanının artık zorunlu olarak iki seçeneği bulunmaktadır. Bunlar ya hükümetin istifasını ilan etmek ya da Devlet Duması'nı feshederek, seçimlerin yenilenmesine karar vermektir.

Devlet Duması'nın yukarıdaki nedenlere bağlı olarak feshedilmesi durumunda cumhurbaşkanı, yeni seçilecek Devlet Duması'nın fesihinden sonra en geç 4 ay içinde toplanmasını sağlayacak şekilde yeni seçim tarihini belirlemektedir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, Devlet Duması seçildikten sonraki 1 yıl içinde anayasanın 117. maddesinde öngörülen gerekçe ile feshedilemez. Ayrıca Devlet Duması tarafından cumhurbaşkanına karşı bir suçlama yöneltildiği andan itibaren, Federasyon Konseyinin bu konudaki kararı kesinleşmeden de feshedilmesi yasaklanmıştır. Son olarak, Devlet Duması'nın ülke genelinde sıkıyönetim veya olağanüstü halin uygulandığı dönemde ve cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesine 6 ay kala feshedilmesi yasaktır (R.F. Anayasası, Md. 109).

4.3.2.8. Kanun yapım süreci

Rusya Federasyonu anayasasına göre, yukarıda da ifade edildiği gibi kanun önerme yetkisi, cumhurbaşkanına, Federasyon Konseyine, Federasyon Konseyi senatörlerine, Devlet Duması milletvekillerine, hükümete ve federe birimlerin yasama organlarına tanınmıştır. Ayrıca Anayasa Mahkemesi ile Yüksek Mahkemenin kendi görev

alanlarıyla ilgili (sınırlı) konularda yasa teklifinde bulunmaları mümkündür (R.F. Anayasası, Md. 104/1). Federal kanun önerileri yalnızca Devlet Duması'na yapılmaktadır. Devlet Duması anayasada farklı bir usul öngörülmemişse federal kanunları, üye tamsayısının çoğunluğunun (salt çoğunluk) oyuyla kabul eder ve 5 gün içinde Federasyon Konseyinde görüşülerek kabul edilmesi için gönderir. Federasyon Konseyi gelen federal kanun önerisini ya üye tamsayısının çoğunluğunun oyuyla kabul eder ya da reddeder. Ayrıca Federasyon Konseyinde 14 gün içinde görüşülmeyen federal kanun önerileri kabul edilmiş sayılır. Federasyon Konseyinde reddedilen kanunların görüşülmesi için Devlet Duması milletvekilleri ile Federasyon Konseyi senatörlerinin eşit sayıda temsil edildiği “uzlaşma komisyonu” kurulabilmektedir. Belirtmek gerekir ki anayasaya göre, Devlet Duması, Federasyon Konseyi tarafından federal kanun önerisini reddeden kararını kabul etmez ve üye tamsayısının üçte iki oy çokluğu ile aynen kabul ederse Federasyon Konseyinin reddi aşılmış olur ve bu şekilde de tasarı kanunlaşmış sayılır (R.F. Anayasası, Md. 105).

Anayasanın 106. maddesine göre, federal bütçe, federal vergi ve harçlar, finans, kredi, gümrük düzenlemeleri, para emisyonları, uluslararası antlaşmaları uygun bulma ve iptali, ülke sınırlarının statüsü ve korunması, savaş ve barış ile ilgili yasa teklifleri mutlak surette Federasyon Konseyi tarafından görüşülmesi zorunludur.

Federal meclisin her iki kanadı tarafından kabul edilen federal kanun önerileri 5 gün içinde imzalanarak, yayımlanmak üzere cumhurbaşkanına gönderilmektedir. Cumhurbaşkanı kendisine gönderilen federal kanun önerilerini 14 gün içinde imzalamakta ve yayımlamaktadır. Eğer cumhurbaşkanı 14 gün içinde kendisine gelen federal kanun tasarısını imzalamayarak reddetmesi (veto) durumunda Devlet Duması ile Federasyon Konseyi, federal kanun tasarısını tekrar görüşür ve üye tamsayısının üçte ikisinden daha fazlasının oyu ile federal kanunu kabul ederse, cumhurbaşkanı 7 gün içinde ilgili federal kanun tasarısını imzalayarak yayımlamak zorundadır (R.F. Anayasası, Md. 107).

Cumhurbaşkanına, 2020 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Federal Meclisin her iki kanadının ikinci kez (ikinci kez üçte ikilik oy çokluğuyla) kabul ederek gönderdiği kanun tasarılarını Anayasa Mahkemesine taşıma yetkisini tanınmıştır. Buna göre cumhurbaşkanı, ikinci kez kabul edilerek kendisine gönderilen kanun tasarılarını ya 7 gün içinde imzalaması gerekmekte ya da aynı süre içinde Anayasa

Mahkemesine anayasaya uygunluğunun denetlenmesi için göndermesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine uygunluk denetimini göndermesi halinde 7 günlük imzalanma süresi dava sonuçlanana kadar durdurulmaktadır. Anayasa Mahkemesinde anayasaya uygunluk denetimi kararı meclis lehine sonuçlanırsa bu durumda cumhurbaşkanı ilgili kanunu kararın verildiği tarihten itibaren 3 gün içinde imzalayarak yayımlaması gerekmektedir. Eğer sonuç cumhurbaşkanının lehine sonuçlanırsa, cumhurbaşkanı ilgili federal kanunu Devlet Duması'na iade etmektedir (R.F. Anayasası, Md. 107).

Rusya Federasyonu'nda federal kanunlar ile federal anayasal kanunlar ayrımı bulunmaktadır. Federal kanunlar, herhangi bir konuda çıkarılabilirken, federal anayasal kanunlar sadece anayasada öngörülen konular hakkında çıkarılabilmektedir. Federal anayasal kanunların kabul edilmesi, federal kanunların kabul ediliş usulüne göre daha da zorlaştırılmıştır. Bir federal anayasal kanunun kabul edilmesi için, Federasyon Konseyi üye tamsayısının en az dörtte üçünün ve Devlet Duması üye tamsayısının en az üçte ikisinin kabul yönünde oy vermeleri gerekmektedir. Federal anayasal kanunların yukarıdaki oy oranlarıyla kabul edilmesinin ardından, cumhurbaşkanına gönderilmekte ve 14 gün içinde de imzalanarak yayımlanmaktadır. 2020 yılında da bu konuya ilişkin anayasa değişikliği yapılmıştır. Buna göre, daha önce böyle bir yetkisi bulunmayan cumhurbaşkanına, kabul edilen federal anayasal kanunları anayasaya uygunluk denetimini gerçekleştirmek için Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisi tanınmıştır. Eğer cumhurbaşkanı bu yetkisini kullanırsa, 14 günlük imzalama ve yayımlama süreci dava sonuçlanıncaya kadar durdurulmaktadır. Dava, Anayasa Mahkemesi tarafından görülüp anayasaya uygunluk sonucunun çıkması halinde, cumhurbaşkanı kararın verildiği günden itibaren 3 gün içinde federal anayasal kanunu imzalayarak, yayımlaması gerekmektedir. Dava sonucu anayasaya uygun olmadığı yönünde çıkması halinde ise, cumhurbaşkanı ilgili federal anayasal kanunu imzalamadan Devlet Duması'na geri göndermektedir (R.F. Anayasası, Md. 108).

4.4. Yürütme Organı (Cumhurbaşkanı - Hükümet)

Rusya Federasyonu'nda yürütme organı ikili yapıya sahiptir. Bir tarafta cumhurbaşkanı bulunurken, diğer tarafta hükümet bulunmaktadır. Rusya'nın yürütme organının bu şekilde ikili yapıya sahip olması onu başkanlık sisteminden

ayırarak en önemli özelliklerinden biridir. Ayrıca parlamenter sistemin aksine de Rusya cumhurbaşkanının yetkileri sembolik değildir. Cumhurbaşkanı sistemin merkezinde konumlanmış ve halk tarafından seçileceği düzenlenmiştir.

Rusya Federasyonu anayasası cumhurbaşkanı ile hükümeti ayrı ayrı bölümlerde düzenlemiştir. Yani cumhurbaşkanını yasama organından önce, hükümeti ise yasamadan sonra kaleme almıştır. Anayasada cumhurbaşkanının bu şekilde hükümetten önce ve diğer organların başında düzenlenmiş olması, onun devletin başı olmasının yanı sıra, insan hak ve özgürlüklerinin garantörü olduğu, devlet düzenini, egemenliğini ve bağımsızlığını korumakla görevli olduğu ve devlet organlarının uyumlu işleyişinden ve karşılıklı işbirliğinin sağlanmasından sorumlu olduğu sebebinden ileri gelmektedir. Ayrıca yürütme organı her ne kadar cumhurbaşkanı ve hükümet şeklinde ikili bir yapıyı arz etse de aşağıdaki bölümlerde göreceğimiz üzere cumhurbaşkanının hükümet üzerindeki yetkileri, yürütmenin cumhurbaşkanının kontrolünde olduğunun bir göstergesidir. Çalışmanın bu bölümünde Rusya'nın yürütme organı incelenecektir.

4.4.1. Cumhurbaşkanı

Rusya Federasyonu cumhurbaşkanı ülkenin başıdır. İnsan hak ve özgürlüklerinin yanı sıra anayasanın garantörüdür. Anayasanın belirlediği şekilde Rusya'nın egemenliğini, bağımsızlığını, toprak bütünlüğü ile toplumda barışı ve organlar arasında işbirliğini sağlamakla mükelleftir (Мифтахов, 2019:167). Bununla birlikte cumhurbaşkanı anayasa ve federal kanunlara uygun olarak ülkenin iç ve dış politikalarını belirlemekte ve devletin başı sıfatı ile Rusya Federasyonu'nu hem içeride hem de dışarıda temsil etmektedir.

4.4.1.1. Adaylığı ve seçimler

Rusya Federasyonu'nda cumhurbaşkanlığı makamına aday olabilmek için şartlar anayasasının 81. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, Rusya Federasyonu vatandaşı olmak, en az 35 yaşını doldurmak, Rusya'da en az 25 yıl daimi ikameti bulunmak, daha önce ve hâlihazırda başka ülkenin vatandaşlığını bulundurmamak ve başka ülkede sürekli ikamet edebileceğine dair belgelere sahip olmamak gerekmektedir. Ayrıca cumhurbaşkanı aday olabilmek için, Rusya

toprakları dışında yer alan yabancı bankalarda hesap açmamak ve bu bankalarda para/değerli eşyaların saklamamak gerekmektedir.

Anayasaya göre, cumhurbaşkanlığı seçimlerini belirleme görevi Federal Meclisin üst kanadı olan Federasyon Konseyine aittir. Seçimlerin, seçim tarihinden 100 gün öncesine ve 90 gün sonrasına kalmadan belirlenmesi ve kararın alınmasıyla da 5 gün içinde yayımlanması gerekmektedir. Seçimlerin, seçim ayının ikinci Pazar günü yapılması zorunludur. Federasyon Konseyinin seçimleri belirleyememesi durumunda bu yetki Rusya Federasyonu Merkez Seçim Komisyonuna geçmektedir. Merkez Seçim Komisyonu da seçim tarihinden 100 gün öncesine ve 90 gün sonrasına kalmadan seçim tarihini belirlemesi ve kararın alınmasıyla 7 gün için yayımlaması gerekmektedir. Seçimin yapılacağı tarihte ülkede olağanüstü veya savaş durumunun olması halinde, seçimler bu hallerin sona erdiği tarihin birinci veya ikinci Pazar günü yapılacağı “10.01.2003 tarih ve 19 sayılı Federal Kanun”un 5. maddesinde düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı için aday gösterme yetkisi siyasi partilere tanınmıştır. Bu bağlamda, Devlet Duması’nda sandalyesi bulunan siyasi partiler imza toplamadan bir kişiyi cumhurbaşkanı adayı olarak gösterebilirken, Devlet Duması’nda sandalyesi bulunmayan siyasi partilerin ise, her bir federe birime en az 2500 seçmenin düşeceği şekilde toplam en az 100.000 seçmen imzasının toplaması gerekmektedir. Ayrıca bağımsız adayların da her bir federe birime en az 7500 seçmenin düşeceği şekilde 300.000 seçmenin aday göstermesiyle seçimlere katılmaları mümkündür (10.01.2003 tarih ve 19 sayılı Federal Kanunu, Md. 36/1). Cumhurbaşkanlığı seçimleri, genel, eşit, doğrudan ve gizli oylama usulü ile yapılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde tüm ülke tek bir seçim çevresi olarak kabul edilmektedir. Seçimlere katılan adaylardan birinin cumhurbaşkanı olarak seçilebilmesi için oylarının en az yarısından bir fazlasını (salt çoğunluğu) alması gerekmektedir. İlk turda hiçbir aday bu çoğunluğu sağlayamadığı takdirde 21 gün sonra ikinci tur oylama yapılmakta ve bu tura sadece en çok oyu alan iki aday katılabilmektedir. İkinci tur oylamada salt çoğunluk aranmazken, en çok oyu alan aday cumhurbaşkanı olarak seçilmektedir (10.01.2003 tarih ve 19 sayılı Federal Kanunu Md. 76-77).

4.4.1.2. Göreve başlaması ve görev süresi

Rusya Federasyonu cumhurbaşkanı, Merkez Seçim Komisyonu tarafından seçim sonuçlarının ilan edilmesini müteakip, eski cumhurbaşkanının anayasada belirtilen görev süresinin tamamlanacağı gün yeni cumhurbaşkanı görevine başlamaktadır. Eğer seçimler normal süreden erken yapılmışsa, bu durumda seçim sonuçlarının ilanından sonraki 30. gün yeni seçilen cumhurbaşkanı göreve başlamaktadır.

Cumhurbaşkanı görevine anayasanın 82. maddesinde yer alan, “Rusya Federasyonu cumhurbaşkanı yetkilerini kullanırken, insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerine saygı göstereceğime ve koruyacağıma, Rusya Federasyonu anayasasına uyacağıma ve savunacağıma, devletin egemenliği ve bağımsızlığını, güvenliğini ve bütünlüğünü savunacağıma, halka sadakatle hizmet edeceğime yemin ederim” şeklindeki ant metnini okuyarak başlamaktadır. Ant yemini, Federasyon Konseyi senatorları, Devlet Duması milletvekilleri ve Anayasa Mahkemesi üyelerinin katılımı ile bir devlet töreni şeklinde gerçekleşmektedir. Cumhurbaşkanının görev süresi andı içtiği an başlamaktadır.

Anayasaya göre, cumhurbaşkanının görev süresi 6 yıldır. Bir kişinin üst üste iki dönemden fazla seçilmesi yasaktır (Мишталов, 2019:170). Ancak bir kişi bir dönem ara verdikten sonra tekrar seçimlere katılabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı makamında herhangi bir nedene (ölüm, istifa, seçilme yeterliliğini kaybetme, seçilmeye engel bir mahkûmiyet, gaiplik) bağlı olarak boşalma olması halinde, makama geçici olarak başbakan vekâlet etmektedir. Başbakan cumhurbaşkanlığına vekâlet ederken, Devlet Duması’nı feshedememekte, referandum ilan edememekte ve anayasa değişikliği çağırısında bulunamamaktadır.

Cumhurbaşkanının görevi, görev süresi bitmeden istifa etmesi, sağlık sorunları sebebiyle görevine devam edememesi, ölüm ve impeachment (suçlama) usulü ile görevden alınmasıyla sona ermektedir. Bu durumda anayasaya göre, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin üç ay içinde gerçekleştirilmesi zorunludur.

4.4.1.3. Görev ve yetkileri

Rusya Federasyonu cumhurbaşkanının, devletin başı ve başkomutanı sıfatı ile yasama, yürütme, yargı, ulusal güvenlik, savunma, dış politika konuları ile ilgili oldukça kapsamlı görev ve yetkileri bulunmaktadır (Erdem, 2017:194).

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri liste halinde anayasanın 83. maddesinde sıralanmıştır. Buna göre:

- Devlet Duması'nın onayı ile hükümet başkanını atamak ve görevden almak (görevden alırken onaya gerek duyulmamaktadır);
- Hükümetin genel idaresini sağlamak; gerektiğinde hükümet toplantılarına başkanlık etmek;
- Başbakanın önerisi üzerine yürütmenin federal organlarının yapısını değiştirmek;
- Hükümetin istifasını karara bağlamak;
- Başbakanın, başbakan yardımcılarının, federal bakanların ve yürütmenin içinde yer alan federal organlarının yöneticilerinin istifasını karara bağlamak;
- Merkez Bankası başkanlığı görevine atanması için Devlet Duması'na aday önermek; Devlet Duması'na Merkez Bankası başkanının görevden alınması konusunu gündeme getirmek;
- Anayasanın 83. maddesinin D1 (Д1) fıkrasında yer alan federal bakanlıklar hariç, Devlet Duması tarafından onaylanan başbakan yardımcılarını ve federal bakanları atamak;
- Federasyon Konseyinden görüş aldıktan sonra, savunma, devlet güvenliği, içişleri, adalet, dışişleri, olağanüstü hâl ve kamu güvenliği ile ilgili federal bakanlar ile diğer federal yürütme organı içinde yer alan organların başkanlarını atamak veya görevlerine son vermek (Anayasanın 83. Maddesinin D1 (Д1) fıkrasında yer alan bakanlıklar);
- Atanmaların yapılması için Federasyon Konseyine, Anayasa Mahkemesi başkanını, yardımcılarını ve üyelerini, Yüksek Mahkeme başkanını, yardımcılarını ve üyelerini önermek; diğer federal mahkeme başkanlarını, yardımcılarını ve üyelerini doğrudan atamak;
- Federasyon Konseyine danıştıktan sonra, Rusya Federasyonu başsavcısını, yardımcılarını, federe birim savcılarını, askeri ve diğer özel savcılarını, federal kanunlarda cumhurbaşkanı tarafından atanması gereken savcılarının atamalarını gerçekleştirmek;
- Federasyon Konseyine, Rusya Federasyonu federasyon temsilci senatörlerini atamak ve görevden almak;

- Federasyon Konseyine, Anayasa Mahkemesi başkanı, yardımcısı ve üyeleri, Yüksek Mahkeme başkanı, yardımcısı ve üyeleri ile istinaf mahkemelerinin üyeleri hakkında kanuna ve hâkimlik onuruyla uyuşmayan faaliyetlerde bulunmaları halinde ilgilileri görevden alınmalarını önermek;
- Federasyon Konseyine, Hesap Kurulu başkanı ile üyelerinin yarısının atanması için öneride bulunmak; Devlet Duması'na Hesap Kurulu başkan yardımcısı ile üyelerinin diğer yarısının atanması için öneride bulunmak;
- Devlet organları arasında uyumlu çalışmanın gerçekleştirilmesi ile ülkenin iç- dış siyasetinin ana hatlarının belirlenmesi ve ülkenin sosyo-ekonomik gelişmesinin sağlanması amacıyla, statüsü federal kanunla belirlenecek olan Rusya Federasyonu Devlet Sovyeti'ni oluşturmak,
- Cumhurbaşkanına devlet bütünlüğünün, bağımsızlığının ve kamu güvenliğinin sağlanması ile iç ve dış tehditlerin giderilmesi amacıyla yardımcı olması için Rusya Federasyonu Güvenlik Sovyeti'ni oluşturmak;
- Rusya Federasyonu askeri doktrinini onaylamak;
- Görev ve yetkilerini yerine getirilmesine yardımcı olmak için Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığını kurmak;
- Cumhurbaşkanının yetkili temsilcilerini atamak ve görevden almak;
- Rusya Federasyonu Silahlı Kuvvetlerinin yüksek komuta heyetini göreve atmak ve görevden almak;
- Federal Meclisinin her iki kanadının komite ve komisyonlarına danışarak, Rusya'nın yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlar nezdinde temsilcilerini atamak ve geri çağırma şeklinde görevleri bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri yukarıda sayılanlarla sınırlı değildir. Yukarıda ifade edilen görev ve yetkilerinin yanı sıra, anayasa ve federal kanunlara uygun olarak Devlet Duması seçimlerini belirlemek; anayasada öngörülen durum ve şekillerde Devlet Duması'nı feshetmek; anayasal federal kanunlarla düzenlenen usule uygun olarak referanduma gitmek; Devlet Duması'na kanun önerisinde bulunmak; Federal kanunları imzalamak ve yayımlamak; ülkenin durumu ve devletin iç ve dış politikasının temel yönleriyle ilgili olarak Federal Meclise yıllık mesaj (sunmak) göndermek (R.F. Anayasası, Md. 84) cumhurbaşkanına tanınan diğer yetkililerdir. Cumhurbaşkanı ayrıca devlet organlarının uyumlu çalışmasını

sağlamakla mükelleftir. Bu bağlamda, federal devlet organları ile federe birim devlet organları arasında ya da federe birim devlet organlarının kendi aralarında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkları çözmek amacıyla uzlaştırmacı prosedürlere başvurabilmektedir. Organlar arasında uzlaşmaya varılamaması durumunda ise, cumhurbaşkanı, ilgili yargı organlarına başvurabilmektedir. Bununla birlikte, cumhurbaşkanı, federe birimlerin yürütme organlarının, anayasaya, federal kanunlara, Rusya'nın uluslararası yükümlülüklerine aykırı alınan kararları, mahkemenin bu konu hakkında kararı açıklanıncaya kadar yürürlüğünü durdurma yetkisine sahiptir (R.F. Anayasası Md. 85). Anayasanın 86. maddesine göre ise cumhurbaşkanı, Rusya'nın dış politikasını yönlendirmekte, uluslararası antlaşmalar yapmakta, onay belgelerini imzalamakta, yabancı ülke diplomatik temsilcilerinin güven mektuplarını kabul etmektedir.

Rusya'da cumhurbaşkanı, Silahlı Kuvvetlerin Yüksek Başkomutanıdır. Ülkeye saldırı ya da tehdit oluşturabilecek bir durum söz konusu olduğunda ülke genelinde veya belirli bir bölgesinde savaş durumu (sıkıyönetim) ilan edebilmektedir. Bu durumda cumhurbaşkanı derhal Federasyon Konseyi ile Devlet Duması'na durumu bildirmek zorundadır (R.F. Anayasası, Md. 87). Ayrıca, cumhurbaşkanı federal anayasal kanunda öngörülen duruma ve usule göre, ülke genelinde ya da belli bir bölgesinde olağanüstü hal ilan etme yetkisine haizdir. Bu durumda da derhal Federasyon Konseyi ile Devlet Duması'na durumu bildirmek zorundadır (R.F. Anayasası, Md. 88).

Cumhurbaşkanının ayrıca Rusya vatandaşlığı ve siyasi sığınma konularını karara bağlamaya, devlet ödülleri, onursal rütbeler, yüksek askeri ve özel rütbeler vermeye ve suçluları affetmeye yetkilidir (R.F. Anayasası, Md. 89). Anayasa, cumhurbaşkanına anayasa ve federal kanunlara aykırı olmamak kaydıyla kararname ve emirname çıkarma yetkisini vermesinin yanı sıra bu kararname ve emirlerin federasyon genelinde bağlayıcılığı mevcuttur (R.F. Anayasası Md. 90).

4.4.1.4. Sorumluluğu ve görevden alınması

Rusya Federasyonu cumhurbaşkanı yasama organı tarafından değil doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Dolayısı ile cumhurbaşkanının siyasi olarak yasamaya karşı herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Ayrıca anayasa cumhurbaşkanına 91.

maddesi ile dokunulmazlık hakkı tanımıştır. Ancak cumhurbaşkanının dokunulmazlık hakkı bulunsa da vatana ihanet ve ağır bir suç işlediği gerekçesiyle görevden uzaklaştırılabilmektedir.

Cumhurbaşkanının vatana ihanet ya da ağır bir suç işlemesiyle görevden uzaklaştırma süreci Devlet Duması üyelerinin üçte birinin bu yönde vereceği önerge ile başlamaktadır. Cumhurbaşkanına suçlama yöneltilmeden önce, Devlet Duması tarafından konunun incelenmesi üzere özel bir komisyon oluşturulmaktadır. Komisyon Devlet Duması'nda bulunan siyasi partilerin güçleri oranında 15 üyeden teşkil etmektedir. Oluşturulan özel komisyonun görevi, yöneltilen suçlamanın temelinin olup olmasını araştırmak, konuyla ilgili olan kişileri dinlemek, cumhurbaşkanının temsilcisini dinlemek, önerge verilirken yapılan oylanın usule uygun yapıp yapılmadığını denetlemek vb. şeklindedir. Özel komisyon çalışmaları neticesinde bir rapor hazırlamakta ve konu Devlet Duması'nda görüşülmektedir. Devlet Duması görüşmeler sonucunda üye tamsayısının üçte ikisinin oyu ile cumhurbaşkanına suçlama yöneltmektedir (Devlet Duması İçtüzüğü Md. 176-180).

Devam eden süreçte Yüksek Mahkemenin, Devlet Duması tarafından yöneltilen suçlamanın varlığına ve Anayasa Mahkemesinin suç isnadına ilişkin kuralların gözetildiğine dair karar vermesi gerekmektedir. Son olarak ise Federasyon Konseyi, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile cumhurbaşkanını suçlandırmakta ve görevden uzaklaştırmaktadır (Erdem, 2017:198). Cumhurbaşkanının görevden uzaklaştırılması kararı Federasyon Konseyi tarafından, Devlet Duması'nın suçlamayı yönelttiği andan itibaren üç ay içerisinde karara bağlanması gerekmektedir. Aksi halde suçlama reddedilmiş sayılmaktadır (Баглай, 2007:468).

Görüldüğü gibi anayasa, Federal Meclise, cumhurbaşkanı hakkında bir suçlama yönelterek görevden uzaklaştırmasını mümkün hale getirmektedir. Ancak bu görevden uzaklaştırma çok da kolay olmamaktadır. Çünkü mecliste çoğunluğu elinde bulunduran partinin cumhurbaşkanına yakın bir parti olduğu düşünüldüğünde bu durum neredeyse imkânsız hale gelmektedir. Ayrıca suçlandırma kararına getirilen üçte ikilik çoğunluk bu durumu daha da zorlaştırmaktadır. Oysa cumhurbaşkanı yukarıdaki bölümlerde ele alındığı üzere, yasama organını kolay bir şekilde feshedebilmektedir.

4.4.1.5. Cumhurbaşkanına bağlı birimler

Rusya Federasyonu cumhurbaşkanının yukarıdaki bölümlerde ele alındığı üzere çok sayıda görev ve yetkileri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının bu görev ve yetkilerini tek başına yerine getirmesi mümkün değildir. Dolayısı ile ona görev ve yetkilerini yerine getirilmesinde yardımcı olan ve doğrudan bağlı olan çok sayıda organ bulunmaktadır.

Bu organların başında, *Başkanlık İdaresi* gelmektedir. Başkanlık idaresi bir devlet organı olmasıyla birlikte, cumhurbaşkanı tarafından oluşturulmakta ve yapısal değişikliklere kararnamelerle uğratılabilmektedir. Bu kurumun görev alanı çok geniş olmasıyla birlikte, Devlet Duması'na sunulmak üzere yasa tasarılarının hazırlanması veya imzalanması için gelen kanunların geri gönderilmesi, kararnameler, emirnameler ve meclise yıllık mesajların hazırlanması, Devlet Konseyi, Güvenlik Konseyi ve cumhurbaşkanına bağlı diğer danışma organlarının faaliyetlerinin sağlanması, cumhurbaşkanına gerekli bilgi ve belgelerin temin edilmesi, vatandaşlık konularının karara bağlanmasında gereken işlemlerin yapılması, federal kanunların ve cumhurbaşkanı kararnamelerinin uygulanmasının kontrol edilmesi, siyasi parti ve toplumsal örgütlerle, yabancı devlet ve uluslararası kuruluşlarla işbirliğinin sağlanması, Anayasa Mahkemesine başvuruların hazırlanması, mahkûmların affi konusunda gereken işlemlerin gerçekleştirilmesi, federal devlet organlarının işbirliğinin sağlanması, federal organların yerel örgütleriyle federe birim idareleri arasında işbirliğinin sağlanması, kadrolaşma ve devlet memuriyeti alanında devlet programlarının uygulanmasının sağlanması ve cumhurbaşkanının vereceği diğer görevleri yerine getirilmesi şeklinde çok sayıda görevi bulunmaktadır (Авакьян, 2014:419-420).

Başkanlık idaresi, cumhurbaşkanı tarafından atanan bürokrat ve teknokratlardan meydana gelmektedir. Aslında cumhurbaşkanı adına pek çok konuda karar veren kişiler bunlardır. Zira bir kişinin her konuda uzman olarak karar veremeyeceği düşünüldüğünde, cumhurbaşkanı önüne gelen konuyu ilgili uzmanına göndermekte ve incelemeler neticesinde gelen raporlar doğrultusunda karar vermektedir. Yani, teorik olarak doğrudan cumhurbaşkanına bağlı olan pek çok husus pratikte başkanlık idaresinden geçmekte ve sonra başkanın önüne gelerek karara bağlanmaktadır (Özyurt, 2019:202). Başkanlık idaresi teşkilatı, başkanlık idaresi başkanı, idare

başkanı birinci yardımcısı, idare başkanı yardımcısı, cumhurbaşkanı basın sekreteri, cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanı danışmanları, cumhurbaşkanı temsilcileri (Federasyon Konseyi temsilcisi, Devlet Duması temsilcisi, Anayasa Mahkemesi temsilcisi, cumhurbaşkanının bölgelerdeki temsilcileri gibi), cumhurbaşkanı nezdinde çocuk hakları yetkilisi, protokol başkanı, Güvenlik Konseyi sekreteri gibi çok sayıda bürokrat ve teknokratlardan oluşmaktadır (Баглай, 2007:481).

Başkanlık idaresi içinde çeşitli yönetim birimlerine bölünmüş ve görev alanları tanımlanan yönetim daireleri de bulunmaktadır. Başkanlık idaresi nezdinde, Kontrol Dairesi (kanunların, cumhurbaşkanı kararlarının vb. uygulanıp uygulanmadığının kontrolünü sağlayan daire), Hukuk Dairesi (cumhurbaşkanına mevzuatla ilgili yardımcı olan daire), Dış Politika Dairesi (cumhurbaşkanına dış siyaset ile ilgili strateji geliştirilmesinde yardımcı olan daire), İç Politika Dairesi (iç siyaset ile ilgili cumhurbaşkanına yardımcı olan daire) ve Referentura Dairesi (cumhurbaşkanının yıllık mesajlarını, konuşmalarını, basın ve yayım işlerini yürüten daire) bulunmaktadır. Ayrıca, iklim değişikliği ve kültürel varlıklarla ilgili çalışma grupları da başkanlık idaresi içinde yer alan diğer organlardır.

Devlet Sovyeti (Konseyi), Rusya Federasyonu'nun anayasal devlet organı olup, cumhurbaşkanı tarafından oluşturulmaktadır. Danışma organı niteliğinde olan devlet konseyi, devlet organlarının koordineli çalışmasının sağlanması, iç ve dış siyasetin ana hatlarının belirlenmesi, ulusal öneme sahip konuların görüşülmesi, federal devlet ile federe birim arasındaki ilişkilerin görüşülmesi ve ülkenin federatif düzenini ilgilendiren konular hakkında görüşlerin alınması, federe devletler ile federal devlet arasında çıkan uyuşmazlıkların çözülmesi için cumhurbaşkanının uzlaştırma siyasetinin görüşülmesi ve önerilerin sunulması, kadro politikalarının görüşülmesi, hükümetin bütçe uygulaması ile ilgili sunumlarının dinlenmesi gibi çok sayıda önemli konularda cumhurbaşkanına danışma niteliğinde öneriler sunan bir organdır (Баглай, 2007:479).

Devlet konseyinin başkanı cumhurbaşkanıdır. Ayrıca, hükümet başkanı, Federasyon Konseyi başkanı, Devlet Duması başkanı, başkanlık idaresi başkanı, federe birimlerin yürütme organlarının en yüksek idarecileri, cumhurbaşkanı kararı ile

mecliste grubu bulunan siyasi parti başkanları, yerel yönetim idarecileri ve diğer kişiler devlet konseyi üyeliğine getirilebilirler.

Devlet konseyi toplantıları kural olarak üç ayda bir yapılmaktadır. Ancak cumhurbaşkanının kararı ile olağanüstü toplantılar da yapılabilmektedir. Devlet konseyinde kararlar görüşme ve istişareler sonucunda alınmaktadır. Konsey başkanının görüşü doğrultusunda herhangi bir konu hakkında oylama yapılabilmektedir. Oylama usulü yine başkan tarafından belirlenmektedir. Belli bir konu hakkında cumhurbaşkanı gerekli görmesi halinde kararname veya emirname düzenleyebilmektedir. Ayrıca kanuni düzenleme gereken bir konu hakkında uzlaşmaya varılması sonucunda cumhurbaşkanı ilgili konuyu kanun önerisi şeklinde Devlet Duması'na sunabilmektedir (Баглай, 2007:480).

Güvenlik Sovyeti (Konseyi), devlet konseyine benzer şekilde anayasal devlet organıdır. 1992 yılında oluşturulmuştur. Ülkenin güvenlik, savunma politikaları, askeri konular, silah üretimi, yabancı ülkelerle savunma sanayi konularda işbirliği, anayasal düzenin korunması, bağımsızlığı ve toprak bütünlüğünü ilgilendiren konularda cumhurbaşkanının emri doğrultusunda hazırlık yapan ve cumhurbaşkanına danışma niteliğinde öneriler sunan bir organdır. Temel olarak, cumhurbaşkanına ülkenin bağımsızlığını ve bütünlüğünü sağlamasına yardımcı olmak, bu konularda politikalar üretmek, güvenlik ve muhtemel saldırılara ilişkin analizler gerçekleştirmek, cumhurbaşkanına olağanüstü hâl ilan etme veya kaldırma konusunda öneri sunmak gibi görevleri bulunmaktadır. Güvenlik konseyinde kararlar, cumhurbaşkanının belirlediği usule göre alınmaktadır. Konsey üyeleri eşit oy hakkına sahiptir. Alınan kararların cumhurbaşkanının oyanı sonrasında yürürlüğe girmektedir. Devlet organları ile kamu görevlilerinin bu kararlara uymaları zorunludur. Cumhurbaşkanı gerekli görmesi halinde güvenlik konseyinde alınan kararların uygulanmasına ilişkin kararname veya emirler yayımlayabilmektedir. Çalışma ve toplantıları güvenlik konseyi başkanı yürütmektedir. Konseyin bir de sekreterliği bulunmaktadır. Sekreterlik, konseyin organizasyon işleri ile alınan kararlar doğrultusunda projeler geliştirmektedir (Авакьян, 2014:396-397).

Güvenlik konseyinin başkanı cumhurbaşkanıdır. Üyeleri sürekli üyeler ve sürekli olmayan üyeler şeklinde ikiye ayrılmakta ve cumhurbaşkanı tarafından atamaktadır. Sürekli üyeler arasında, hükümet başkanı, güvenlik konseyi başkan yardımcısı,

sekreter, federal güvenlik servisi başkanı, başkanlık idaresi başkanı, Devlet Duması başkanı, çevre koruma, ekoloji ve ulaştırmadan sorumlu cumhurbaşkanı temsilcisi, içişleri bakanı, dışişleri bakanı, Federasyon Konseyi başkanı, dış istihbarat servisi başkanı, savunma bakanı bulunmaktadır. Sürekli olmayan üyeler arasında ise, bazı valiler, gümrük başkanı, silahlı kuvvetler (genelkurmay) başkanı, ulusal muhafızlar başkomutanı, cumhurbaşkanının bölge temsilcileri, Rusya Federasyonu başsavcısı, sivil savunma acil durumlar ve afet yönetimi bakanı, güvenlik konseyi sekreter yardımcısı, maliye bakanı, bazı belediye başkanları ve adalet bakanı bulunmaktadır. Hemen belirtmek gerekir ki, yukarıda sayılan üyeler cumhurbaşkanı tarafından bir kararname ile değiştirilebilmekte ve duruma göre farklı kişiler güvenlik konseyine üye olarak atanabilmektedir.

Güvenlik konseyi kararlarını oy çokluğu ile almakta ve ancak cumhurbaşkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Önemli konularda kararlar cumhurbaşkanı kararnameleri şeklinde alınırken, diğer konularda protokoller yapılmaktadır (Баглай, 2007:484).

Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içerisinde bir de *Komisyon ve Sovyetler* bulunmaktadır. Bu bağlamda, “yakıt-enerji stratejisinin gelişimi ve çevre güvenliği”, “kamu hizmeti ve devlet kadrosu”, “yabancı ülkelerle savunma sanayi konusunda işbirliğinin sağlanması”, “hâkimlerin atanması ve görevlerinin sonlandırılması konularının öninceleme” şeklinde cumhurbaşkanlığı nezdinde komisyonlar bulunurken, yolsuzlukla mücadele, yerel yönetimlerin geliştirilmesi, bilim ve eğitim, insan hakları gibi konularda da sovyetler (konseyler) bulunmaktadır.

4.4.1.6. Cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri

Rusya Federasyonu’nda cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri olarak kararname ve emirname çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Yürütme görevini yerine getirebilmek amacı ile cumhurbaşkanının düzenleyici işlemlerinden olan kararnamelerin bazılarının normatif karakter özelliği bulunurken, bazı kararnamelerinin böyle bir özelliği bulunmamaktadır (Мифтахов, 2019:172). Yani bazı kararnameleri normatif ve herkesi bağlar nitelikte iken, bazıları bu niteliğe sahip değildir. Cumhurbaşkanının diğer bir düzenleyici işlemi olan emirlerin ise, normatif karakteristik özelliği bulunmamaktadır (Özyurt, 2019:236). Bu bağlamda, cumhurbaşkanının düzenleyici işlem yapabilme yetkisi Rusya anayasasının 90.

maddeinde, “Rusya Federasyonu cumhurbaşkanı kararname ve emirler çıkarır. Rusya Federasyonu cumhurbaşkanının kararname ve emirleri Rusya Federasyonu’nun tamamında uygulanması zorunludur. Rusya Federasyonu cumhurbaşkanının kararname ve emirleri Rusya Federasyonu anayasasına ve kanunlarına aykırı olamaz” şeklinde hüküm altına alınmıştır. Anayasanın hükmünden de anlaşılacağı üzere, cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri olan kararname ve emirleri tüm ülkede geçerli ve herkesi bağlar niteliktedir. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak olan kararname ve emirlerin anayasa ve kanunlara aykırı olmaması gerekmektedir. Yani bu düzenleyici işlemler normlar hiyerarşisinde anayasa ve kanunların altında yer almaktadır.

Bununla birlikte yukarıda ifade edildiği üzere, cumhurbaşkanının düzenleyici işlemlerinden olan kararnameler iki şekilde çıkarılmaktadır. Bunlardan biri normatif karakteristik özelliğine sahip olan kararnameler ve normatif özelliğe sahip olmayan kararnamelerdir. Normatif karakteristik özelliği olan kararnameler, toplumu tümünü ilgilendiren ve herkesi bağlayan düzenlemelerdir. Yani bu karakteristik özellikte çıkarılan kararnamelere herkesin uyması zorunludur. Bu bağlamda bir örnekle açıklayacak olursak, cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan “15.06.2006 tarih ve 116 sayılı Terörle Mücadele Tedbirleri Hakkında” cumhurbaşkanı kararnamesi normatif karaktere sahip olan ve herkesi bağlar niteliği taşıyan kararnamedir. Ayrıca normatif karakteristik özelliğe sahip olmayan cumhurbaşkanının kararnamelerine örnek verecek olursak, federal yürütme organlarına atamaların yapılması, vatandaşlığa alınması veya vatandaşlıktan çıkarılması, unvanların verilmesi gibi hususlarda çıkarılan cumhurbaşkanı kararnamelerinin normatif karakteristik özelliği olmayan kararnamelerdir (Никулин, 2012:166-167).

Cumhurbaşkanının bir diğer düzenleyici işlemi olan emirlerinin ise, ifade edildiği gibi normatif karakteristik özelliği bulunmamaktadır. Emirler, genellikle bir işin gerçekleştirilmesi, belli bir yere finansal kaynakların aktarılması, teşekkür belgelerinin verilmesi, belli bir görevin yerine getirilmesi gibi konularda çıkarılmaktadır (Никулин, 2012:167). Ayrıca cumhurbaşkanının emirleri, yürütme organın çalışma düzenini ve işleyişinin nasıl gerçekleştirileceği ile de çıkarılabilmektedir. Bu anlamda cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan emirler daha çok özel konulu işlemler için çıkarılmaktadır.

Federal bütçe, vergi ve harçlar, finans, kur, kredi ve gümrük, temel hak ve özgürlükler, idari yapı, seçim kuralları gibi birçok konu sadece federal kanunla düzenlenebileceğinden cumhurbaşkanı bu konularda kararname veya emirler çıkaramamaktadır. Zira kanunla düzenlenmesi gereken bir alanda kararnamenin hükümleri değil kanun hükümleri geçerlidir (Erdem, 2017:197).

Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan düzenleyici işlemlerin, devlet sırrı veya diğer gizlilik niteliği taşıyan konular hariç yayımlanması zorunludur. Bu düzenleyici işlemler, imzalandığı tarihten itibaren 10 gün içinde yayımlanmaktadır. Norm karakteristik özelliği taşıyan kararnameler ise, yayımlandığı tarihten itibaren 7 gün sonra tüm ülkede aynı anda yürürlüğe girmektedir. Diğer düzenleyici işlemler ise, yayımlandığı gün yürürlüğe girmektedir (Баглай, 2007:478). Belirtmek gerekir ki, cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan düzenleyici işlemlerin yürürlüğe gireceği tarih farklı olarak da belirlenebilmektedir.

4.4.2. Hükümet (Bakanlar Kurulu)

Rusya Federasyonu hükümeti, yürütme kuvvetinin ikinci kanadını oluşturmasıyla birlikte, cumhurbaşkanı, Federal Meclis ve bağımsız mahkemelerle birlikte devlet gücünü kullanan bir kolektif organdır. Anayasaya göre hükümet, yürütme yetkisini cumhurbaşkanının genel idaresinde kullanan bir organdır. Hükümet, başbakan, başbakan yardımcıları ve federal bakanlardan oluşmaktadır. Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olan federal yürütme organları dışında kalan tüm devlet organlarının faaliyetlerinden ve genel idaresinden sorumludur (R.F. Anayasası, Md. 110).

Hükümet, her ne kadar yürütmenin bir kanadı ve yürütmeden sorumlu bir organı olarak nitelendirilse de uygulamada tamamen cumhurbaşkanına bağlı ve onun emri doğrultusunda hareket etmektedir. Hükümet üyelerinin atanmasında ve görevden alınmasında son söz cumhurbaşkanınındır. Yine ülkenin yürütme yetkisi dâhilide olan iç ve dış politikaların uygulanmasında ve oluşturulmasında cumhurbaşkanının tavrı belirleyici olmaktadır. Cumhurbaşkanı ile hükümet arasında belli bir konuda fikir ayrılığının yaşanması durumunda cumhurbaşkanının kararları belirleyicidir. Cumhurbaşkanının, hükümetin toplantılarına başkanlık etme ve hükümet üyelerine emir ve talimat verme yetkisi bulunmaktadır. Bununla birlikte, Rusya’da yürütme organının yapısı her ne kadar başbakanın önerisi üzerine şekillense de

cumhurbaşkanı yürütmenin yapısına ilişkin her türlü değişiklik yapma yetkisini elinde bulundurmaktadır. Bu bağlamda Rusya’da hükümetin, cumhurbaşkanının emirleri ve direktifleri doğrultusunda hareket eden bir organ olarak nitelendirmemiz mümkündür. Zira bu husus anayasanın 113. maddesinde, “Başbakan, anayasanın, federal kanunların, cumhurbaşkanının kararnameleri, emirleri ve talimatları doğrultusunda hükümet faaliyetlerini yerine getirir. Başbakan, cumhurbaşkanına karşı hükümetin sorumluluklarının yerine getirilmesinden, kişisel olarak bizzat sorumludur” şeklinde açıkça belirtilmiştir.

4.4.2.1. Hükümetin oluşumu, üyelerinin atanması ve atanma yeterliliği

Rusya Federasyonu’nda hükümetin kurulmasında ve üyelerinin belirlenmesinde cumhurbaşkanının önemli rolü bulunmaktadır. Hükümet başkanı (başbakan), Devlet Duması’nın onayı ile cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır (Юсѳов ve Макаpцев, 2015:118). Başbakan adayını gösterme yetkisi yine cumhurbaşkanına aittir. Başbakanın adaylığına ilişkin teklif, yeni seçilen cumhurbaşkanının göreve başlamasından veya hükümetin istifa etmesinden sonra en geç iki hafta içinde ya da Devlet Duması’nın önerilen başbakan adayını reddetmesinden yahut cumhurbaşkanının başbakanı görevden alması veya başbakanın istifa etmesinden sonrası bir hafta içinde Devlet Duması’na sunulmaktadır (R.F. Anayasası, Md. 111/2). Devlet Duması’nda önerilen aday bir hafta içinde görüşülmekte ve toplam üye sayısının çoğunluğunun (en az 226) oyu ile karar verilmektedir. Önerilen aday Devlet Duması tarafından onaylanması halinde cumhurbaşkanı ilgili aday başbakan olarak atamaktadır. (Никyлин, 2012:207). Devlet Duması önerilen aday reddetmesi durumunda ise, cumhurbaşkanı başka bir aday veya daha önce göstermiş olduğu aynı aday tekrar Devlet Duması’na onay alması için sunmaktadır. Devlet Duması, önerilen başbakan adayını üst üste üç defa reddetmesi halinde, cumhurbaşkanı ilgili aday Devlet Duması’nın onayı olmadan başbakan olarak atayabilmekte ve Devlet Duması’nı feshederek, ilgili meclisin seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmektedir (R.F. Anayasası, Md. 111/4).

Cumhurbaşkanı tarafından ataması gerçekleştirilen başbakan, anayasanın 112. maddesine göre, başbakan yardımcıları ile anayasanın 83. maddesinin D1 (Д1) fıkrasında belirtilen federal bakanlar (savunma, devlet güvenliği, içişleri, adalet, dışişleri, olağanüstü hâl ve kamu güvenliği ile ilgili bakanlıklar) hariç, diğer federal

bakanların onaylanması için Devlet Duması'na adaylarını sunmaktadır. Devlet Duması başbakan tarafından önerilen adayları toplam üye sayısının çoğunluğunun (en az 226) oyu ile onaylaması halinde, cumhurbaşkanı ilgili bakan adaylarını atamasını gerçekleştirmektedir. Başbakan tarafından önerilen adaylar Devlet Duması tarafından reddedilmesi halinde ise, başbakan aynı adayları ya da başka adayları onay için tekrar Devlet Duması'na sunmaktadır. Devlet Duması önerilen adayları üç kez üst üste reddedilmesi durumunda cumhurbaşkanı, başbakanın önerdiği başbakan yardımcıları ile anayasanın 83. maddesinin D1 (Д1) fıkrasında belirtilen federal bakanlar (savunma, devlet güvenliği, içişleri, adalet, dışişleri, olağanüstü hal ve kamu güvenliği ile ilgili bakanlıklar) hariç, diğer federal bakanları Devlet Duması'nın onayı olmadan atamasını gerçekleştirebilmekte ve Devlet Duması'nı feshederek, ilgili meclisin seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmektedir.

Yukarıda belirtildiği gibi başbakan, cumhurbaşkanı tarafından atanmak üzere, anayasanın 83. maddesinin D1 (Д1) fıkrasında sayılan federal bakanların dışında kalan diğer bakanların Devlet Duması'na önermektedir. Anayasanın 83. maddesinin D1 (Д1) fıkrasında yer alan savunma, devlet güvenliği, içişleri, adalet, dışişleri, olağanüstü hâl ve kamu güvenliği ile ilgili bakanlıkların atanması ise, doğrudan cumhurbaşkanı tarafından, kendi isteği doğrultusunda Federasyon Konseyinin görüşü alındıktan sonra gerçekleştirilmektedir (06.11.2020 tarih ve 4 sayılı Federal Anayasal Kanun, Md. 10/2-3). Yani ilgili bakanların atanma sürecinde başbakanın herhangi bir rolü bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı sözü edilen bakanlıklar için atanacak olan bakan adayları ile ilgili onları karakterize eden bir dosya hazırlamakta ve Federasyon Konseyine sunmaktadır. Federasyon Konseyi en geç bir hafta içinde önerilen adayla ilgili kendi görüşlerini içeren bir dosya hazırlamakta ve cumhurbaşkanına geri göndermektedir. Cumhurbaşkanının konsey görüşüne uyma zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu şekilde bakanlıklara atamalarının gerçekleştirilmesi ile de hükümet kurulmuş olmaktadır.

Başbakan, başbakan yardımcısı ve federal bakan olarak atanabilmek için, adayların Rusya Federasyonu vatandaşı olması, 30 yaşını doldurması, başka devlet vatandaşlığının bulunmaması ve başka ülkede sürekli ikamet edebileceğine dair belgesinin olmaması gerekmektedir. Bununla birlikte, hükümet üyeliğine aday olabilmek için, Rusya toprakları dışında yer alan yabancı bankalarda hesabının

bulunmaması ve bu bankalarda para/değerli eşyalar saklamaması gerekmektedir (R.F. Anayasası, Md. 110). 06.11.2020 tarih ve 4 sayılı Federal Anayasal Kanunun 6. maddesinin 2. fıkrasına göre, Rusya toprakları dışında yer alan yabancı bankalarda hesabının bulunmaması ve bu bankalarda para/değerli eşyaların saklamaması gerektiği şartı hükümet üyeliğine aday olacak kişilerin eşleri ve reşit olmayan çocukları için de geçerlidir. Ayrıca sözü edilen kanuna göre, hükümet üyelerinin öğretim üyeliği ile sanatsal faaliyetler hariç ticari ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmıştır.

4.4.2.2. Hükümetin görev ve yetkileri

Rusya Federasyonu'nun anayasasının 114. maddesi, hükümete ilişkin görev ve yetkileri liste halinde düzenlemiştir. Bu görev ve yetkilerin, genel olarak mali ve sosyal hususlarda yoğunlaştığı görülmektedir. İlgili maddeye göre, hükümetin görev ve yetkileri şu şekildedir:

- Federal bütçeyi hazırlayarak Devlet Duması'na sunmak ve uygulamasını sağlamak; federal bütçenin uygulanmasına ilişkin Devlet Duması'na rapor sunmak; Devlet Duması tarafından gündeme getirilen konular ile görev alanına ilişkin yıllık raporlar hazırlamak;
- Rusya Federasyonu'nda tek bir maliye, kredi ve para politikasının gerçekleştirilmesi için gerekli yönlendirmeleri yapmak;
- Rusya Federasyonu'nda kültür, bilim, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, aile kurumunun desteklenmesi ve güçlendirilmesi ile geleneksel aile değerlerinin korunması için tek devlet politikasının oluşturulmasını ve uygulanmasını sağlamak, çevrenin korunmasını bu politikalarla birlikte yürütmek;
- Rusya Federasyonu'nda bilim ve teknolojinin gelişimine, bunların korunmasına ve bilimsel potansiyellerin geliştirilmesine devlet desteği sağlamak;
- İnsan hak ve özgürlüklerinin tam ve eşit olarak uygulanması temelinde, engellilerin sosyal güvenlik hakları ile ulaşılabilir çevre ve yaşam kalitelerinin yükseltilmesi için herhangi bir ayrımcılık yapılmadan eşit bir şekilde işleyişini sağlamak;
- Federal mülkiyetin yönetimini gerçekleştirmek;

- Ülke savunmasını, devlet güvenliğini ve Rusya Federasyonu'nun dış politikasının uygulanmasının sağlanması için önlemler almak;
- Hukukun üstünlüğünü, vatandaşların hak ve özgürlüklerini, mülkiyetin korunması ve kamu düzeninin sağlanması için tedbirler almak;
- Sivil toplum kuruluşlarına destek sağlanması için önlemler almak, kar amacı gütmeyen diğer kuruluşları devlet politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında katılımlarını sağlamak;
- Gönüllülük esasına dayanan faaliyetlere destek sağlanması için önlemler almak;
- Girişimciliğin ve özel girişimlerin gelişmesi için teşvik sağlamak;
- Çalışma ve buna bağlı ilişkilerde sosyal ortaklığın prensiplerinin gerçekleştirilmesini sağlamak;
- Toplum yaşamının iyileştirilmesini sağlamak, iktisadiyat ve diğer üretim faaliyetlerinin çevreye etkilerini azaltmak, ülkenin eşsiz doğa ve biyolojik çeşitliliğini korumak, hayvanlara karşı toplumsal bilinci arttırmak;
- Vatandaşların ekoloji eğitimlerinin arttırılması ve çevre kültürünün geliştirilmesi için gerekli ortamları yaratmak;
- Anayasa, federal kanunlar ve cumhurbaşkanının kararnameleri ile verilen diğer yetkileri kullanmak, hükümete anayasa tarafından verilen görevlerdir.

Hemen belirtmek gerekir ki, hükümetin görev ve yetkileri yukarıda sıralanan konularla sınırlı değildir. Zira hükümetin, federal anayasal kanunlar, federal kanunlar ve cumhurbaşkanının kararnameleri, emirleri ve talimatları ile verilen çok sayıda diğer görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Bu bağlamda, yukarıda sıralanan hükümetin görev ve yetkilerinin yanı sıra münhasıran başbakana tanınan görev ve yetkiler de bulunmaktadır. Bunlar, 06.11.2020 tarih ve 4 sayılı Federal Anayasal Kanunun 27. maddesinde belirtilmiştir. İlgili kanuna göre, başbakanının görev ve yetkilerinin bazıları şunlardır:

- Hükümete başkanlık etmek, hükümet çalışmalarının ana yönünü belirlemek ve hükümetin çalışmasını teşkil etmek;
- Göreve başlamasından itibaren bir hafta içinde federal yürütme yapısı ile ilgili olarak cumhurbaşkanına öneri sunmak;

- Kendisine tanınan ve önerme yetkisi dâhilinde olan bakan adaylarını Devlet Duması'na önermek;
- Başbakan yardımcıları ile federal bakanların görevden alınmasına ve disiplin cezası verilmesine cumhurbaşkanına öneride bulunmak;
- Anayasanın öngördüğü durumlarda cumhurbaşkanlığına geçici olarak vekâlet etmek;
- Hükümeti hem yurt içinde hem yurt dışında temsil etmek;
- Hükümet oturumlarını (cumhurbaşkanının katılmadığı durumlarda) yönetmek;
- Hükümetin düzenleyici işlemlerini (kararname, emir vb.) imzalamak;
- Federal anayasal kanunlara, federal kanunlara, cumhurbaşkanının kararnamelerine, emirlerine ve talimatlarına göre hükümet üyeleri arasında görev dağılımını yapmak, başbakana münhasıran tanınan bazı görev ve yetkilerdir.

Ayrıca belirtildiği gibi, başbakanın federal anayasal kanunlar, federal kanunlar ve cumhurbaşkanının kararnameleri, emirleri ve talimatları ile tanınan çok sayıda diğer görev ve yetkileri bulunmaktadır. Örneğin, bakanlar Devlet Duması tarafından onay aldıktan sonra cumhurbaşkanına atamalarının yapılması için sunmak başbakana münhasıran tanınan görev ve yetkilerinden biridir. Hemen belirtmek gerekir ki, başbakan bu görev ve yetkilerini yerine getirirken cumhurbaşkanına karşı kişisel olarak sorumludur.

Rusya Federasyonu yönetim sisteminde hükümet, ülke siyasetinin saptanmasından daha çok uygulayıcısı konumundadır. Görev ve yetkileri de ona göre şekillenmiştir. Hükümetin görevleri genel olarak iç siyasete yönelik olup, cumhurbaşkanının genel idaresinde yerine getirilmektedir. Rusya'da kuvvetlerin üstünde ve devletin başı niteliğinde olan cumhurbaşkanı, ülkenin genel siyasetini saptamakta ve hükümet, bu belirlenen politikalara göre kendi programlarını oluşturmaktadır. Zira hükümetin güven oylaması sırasında Devlet Duması'na sunduğu program, cumhurbaşkanının belirlediği genel siyaseti uygulayacak bir eylem planı niteliğindedir (Abdullayev, 2008:122). Bu bağlamda, Rusya Federasyonu hükümeti yukarıda sıralanan görev ve yetkilerini yerine getirirken öncelikle cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaları göz önünde bulundurmakta ve ona göre kendisine tanınan görev ve yetkilerini yerine getirmektedir. Bununla birlikte, hükümetin görev ve yetkisi

dâhilinde olan herhangi bir konu, cumhurbaşkanı tarafından onaylanmadığı takdirde gerçekleştirilmesi çok zor olarak görülmektedir. Çünkü hükümetin başı her ne kadar başbakan olarak kabul edilse de cumhurbaşkanının gücü ve ona tanınan yetkiler, hükümet tarafından alınan kararları iptal etmeye ve gerekli görülmesi halinde de ilgilileri görevden uzaklaştırmaya yetmektedir.

4.4.2.3. Hükümetin düzenleyici işlemleri

Rusya Federasyonu hükümetinin, anayasanın, federal kanunların, cumhurbaşkanı kararnamelerinin, kararlarının, emirlerinin ve talimatlarının yerine getirilmesi ve uygulanması için kararname ve emirler çıkarabilmekte ve bunların yerine getirilmesini sağlamaktadır. Hükümet tarafından çıkarılan kararname ve emirler Rusya Federasyonu'nun tamamında geçerli olup, gerçek ve tüzel kişileri bağlamaktadır. Hükümet tarafından çıkarılan kararname ve emirlerin, anayasaya, federal kanunlara, cumhurbaşkanının kararnameleri ile emirnamelerine aykırı olması durumunda cumhurbaşkanı tarafından iptal edilebilmektedir (R.F. Anayasası, Md. 115). Norm değer karakteristik özelliğine sahip hükümetin düzenleyici işlemleri kararname şeklinde yayımlanırken, bu özelliğe sahip olmayan işlemleri emirler şeklinde yayımlanmaktadır (Юсубов ve Макаpцев, 2015:134). Yani kararname şeklinde çıkarılan hükümetin düzenleyici işlemleri, norm değer özelliğinde iken, emir şeklinde çıkarılan düzenleyici işlemlerin böyle bir özelliği bulunmamaktadır. Bu bağlamda kararnameler herkesi (kanunlarda olduğu gibi) süresiz olarak bağlarken, emirler belli bir konunun hızlıca yerine getirilmesi için çıkarılmakta ve sadece o konuyla ilgili kişi ve kurumları bağlamaktadır.

Hükümetin düzenleyici işlemleri, başbakan tarafından imzalanmaktadır. İnsan hak ve özgürlüklerini ilgilendiren ve federal yürütme organ ve kuruluşlarının yasal statülerini ilgilendiren düzenleyici işlemler yayımlanmasının ardından yedi gün içinde yürürlüğe girmektedir. Bunların dışındaki konularda yapılan düzenleyici işlemlerin yürürlüğe girme tarihi, başka bir usul öngörülmemiş ise yayımlanma tarihidir. Devlet sırrı niteliği taşıyan veya gizli olması gereken diğer düzenleyici işlemler ise, başbakan tarafından imzalandığı tarihte yürürlüğe girmektedir. Hükümetin bu düzenleyici işlemlerine karşı yargı yolu açık olup, itirazlar yayım tarihinden itibaren 15 gün içinde yapılabilmektedir (Алешкова ve Марокко, 2014:332-333).

4.4.2.4. Hükümetin sorumluluğu ve görevinin sona ermesi

Rusya Federasyonu hükümetinin hem Devlet Duması'na hem de cumhurbaşkanına karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Anayasanın 117. maddesinin 3. fıkrasına göre, Devlet Duması toplam üye sayısının çoğunluğunun (en az 226) oyu ile hükümete güvensizlik oyu verebilmektedir. Ancak cumhurbaşkanı, Devlet Duması tarafından hükümete verilen güvensizlik nedeni ile hükümeti görevden almak zorunda değildir. Bu karar tamamen cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. Yani cumhurbaşkanı, Devlet Duması tarafından hükümete verilen güvensizlik oyuna katılarak hükümeti görevden alabileceği gibi, bu karara katılmayarak hükümetin görevine devam etmesini temin edebilmektedir. Bu durumda Devlet Duması'nın hükümete verdiği güvensizlik oyu "hoşnutsuzluk beyanı" dışında başka bir anlam ifade etmemektedir (Özyurt, 2019:139). Fakat Devlet Duması üç ay içinde hükümete tekrar bir güvensizlik oyu verirse, bu durumda cumhurbaşkanının ya hükümetin görevine son vermek ya da Devlet Duması'nı feshederek, seçimlerin yenilenmesine karar vermek dışında başka bir seçeneği kalmamaktadır.

Rusya Federasyonu hükümet sisteminde başbakanın da Devlet Duması'ndan güvenoyu isteme yetkisi bulunmaktadır. Anayasanın 117. maddesinin 4. fıkrasına göre başbakan, yedi gün içinde görüşülmek üzere Devlet Duması'ndan güvenoyu isteminde bulunabilmektedir. Eğer Devlet Duması bu isteme karşı hükümete güvensizlik oyu verirse, cumhurbaşkanı yedi gün içinde ya hükümeti görevden alabilmekte ya da Devlet Duması'nı feshederek, seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Hemen belirtelim ki, başbakanın Devlet Duması'ndan güvenoyunun ilk isteminde, cumhurbaşkanı bunların hiçbirini yapmayarak organların görevlerine devam etmesine de karar verebilmektedir. Ancak başbakan üç ay içinde Devlet Duması'ndan tekrar (ikinci kez) güvenoyu ister ve Devlet Duması güvensizlik oyu verirse, bu durumda cumhurbaşkanının sadece iki seçeneği kalmaktadır. Birinci seçenek, hükümetin görevine son vermek, ikinci seçenek ise Devlet Duması'nı feshederek, seçimlerin yenilenmesine karar vermektir.

Görüldüğü gibi, Rusya'da oluşturulan sistemde, meclisin hükümete güvensizlik oyu verme hakkı, hükümetin (başbakanın) da güvenoyu isteme hakkı bulunmaktadır. Bu durumda ilginç manzara ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki, Devlet Duması hükümete güvensizlik oyu vermesi halinde ancak cumhurbaşkanının kabul etmesi durumunda

düşmektedir. Cumhurbaşkanının Devlet Duması ile aynı fikirde olmadığı durumlarda hükümeti güvensizlik oylamasıyla düşürmek mümkün gözükmemektedir. Ayrıca üç ay içinde Devlet Duması hükümete ikinci bir güvensizlik oyu vermesi halinde hal daha da karmaşık bir duruma evirilmektedir. Çünkü bu durumda cumhurbaşkanının ya hükümeti görevden almak ya da Devlet Duması'nı feshederek, seçimlerinin yenilenmesine karar vermekten başka bir seçeneği kalmamaktadır. Hükümetin düşürülmemesinde kararlı bir cumhurbaşkanının, meclisi feshetmesi halinde, seçimlerin ardından oluşacak Devlet Duması ile hükümetin uzlaşarak görevlerine devam etmelerinin de garantisi bulunmamaktadır. Çünkü Devlet Duması'nın nasıl şekilleneceği ancak seçimlerin ardından belli olmaktadır. Yani Devlet Duması ile hükümet, seçimlerden sonra da bir çatışma ortamında çalışmalarına devam etmek zorunda kalabilecektir.

2020 yılında anayasada yapılan değişikliklerle Devlet Duması'nın seçimlerinin ardından bir yıl geçmedikçe ve başbakanın atanmasında Devlet Duması'na sunulan ve üç kez reddedilen adayı cumhurbaşkanı tarafından atanması halinde ne Devlet Duması'nın hükümete güvensizlik oyu verme ne de hükümetin Devlet Duması'ndan güvenoyu isteme yetkisi bulunmaktadır (R.F. Anayasası Md. 117/6). Bu durumda iki organdan biri istifa etmedikçe veya fesih kararı almadıkça bir yıl boyunca birlikte çalışmak zorunda kalmaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi hükümet, Devlet Duması'na karşı sorumlu olduğu gibi, cumhurbaşkanına karşı da sorumludur. Dolayısı ile cumhurbaşkanı hükümeti herhangi bir onaya tabi olmadan doğrudan görevden alabilmektedir. Konuya ilişkin düzenleme Rusya anayasasının 117. maddesinin 2. fıkrasında, “Rusya Federasyonu cumhurbaşkanı, Rusya Federasyonu hükümetinin istifasına karar verebilir” şeklinde hüküm altına alınmıştır. Ayrıca anayasanın 116. maddesine göre hükümet, yeni seçilen cumhurbaşkanı karşısında istifasını sunmak zorundadır.

Hükümetin görev süresine ilişkin anayasada herhangi bir düzenleme yapılmamıştır (Баглай, 2007:618). Ancak yukarıda belirtildiği gibi, hükümetin yeni seçilen cumhurbaşkanına karşı istifasının sunması zorunlu olduğu ve cumhurbaşkanının da görev süresinin altı yıl olduğu kabul edilirse, hükümetin görev yapabileceği en fazla süre altı yıldır.

4.5. Yargı Organı

Rusya Federasyonu’nda yargı, yasama ve yürütme gibi bağımsız bir organdır. Rusya anayasasında yargı organı 7. bölümde düzenlenmiş olup, 118. maddenin 1. fıkrasına göre, “adalet, sadece mahkemeler tarafından sağlanır” şeklinde belirtilmiştir. Anayasanın ilgili hükmünde “adalet, sadece mahkemeler tarafından sağlanır” şeklinde bir ifadeye yer verilmiş ise de, bu hüküm aynı zamanda yargı yetkisinin mahkemelere ait olduğunun göstergesidir. Rusya’da yargı yetkisi ancak anayasada ve federal kanunlarda belirtilen mahkemeler tarafından kullanılmasıyla birlikte, diğer organ ve kişilerin bu yetkiyi kullanmaları yasaklanmıştır (Юсубов ve Макаров, 2015:145). Rusya’da yargı yetkisi, anayasal, sivil, arbitraj (tahkim), idari ve cezai yargı işlemleriyle gerçekleştirilmesiyle birlikte, yargı sistemi, anayasa ve federal kanunlarla belirlenmektedir. Ülke yargı sistemi içinde Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme, federal genel yargı mahkemeleri, arbitraj mahkemeleri ve federe birim sulh mahkemeleri bulunmaktadır. Olağanüstü mahkemelerin kurulması anayasa tarafından yasaklanmıştır (R.F. Anayasası, Md. 118/2-3). Rusya Federasyonu Yargı Sistemine İlişkin Federal Anayasal Kanununa göre, ülkede özel mahkemeler kurulabilmektedir. Özel mahkemelerin kurulması ancak ilgili kanunda değişiklik yapılması ile mümkündür (Баглай, 2007:653). Günümüzde ise Rusya’da özel mahkeme olarak bilinen “Fikri Mülkiyet Mahkemesi” bulunmaktadır.

Rusya’da hiçbir mahkemenin federal kanun dayanağı olmadan kaldırılması veya kurulması mümkün değildir. Ayrıca anayasa ile kurulan mahkemelerin ancak yapılacak anayasa değişikliği ile kaldırılması mümkündür (Баглай, 2007:652). Diğer yandan anayasaya göre ülkede yargı tekliği ilkesi bulunmaktadır. Bu bağlamda hiçbir federe birim bu tekliği bozacak bir düzenleme girişiminde bulunamamakta ve var olan düzenlemelerin dışına çıkamamaktadır (Özyurt, 2019:150).

Anayasa, mahkemelere hâkim olarak atanabilmek için bazı genel şartları düzenlemiştir. Buna göre hâkimlerin, Rusya Federasyonu vatandaşları olmaları, 25 yaşını doldurmaları, hukuk alanında yükseköğrenim görmeleri, bu alanda en az beş yıl tecrübeye sahip olmaları, Rusya vatandaşlığı dışında başka bir devlet vatandaşlığının bulunmaması veya yabancı bir devlette sürekli ikamet edebileceğine dair oturma belgesinin bulunmaması gerekmektedir. Ayrıca, hâkim olarak atanacak kişilerin Rusya toprakları dışında yer alan yabancı bankalarda hesap açmaları ve

para/değerli eşya saklamaları yasaklanmıştır. Anayasa, bu şartlara ilaveten federal kanunla, hâkim olarak atanacak kişilerden farklı özelliklerin de talep edilebileceğini hüküm altına almıştır (R.F. Anayasası, Md. 119). Bu bağlamda, yüksek yargı hâkimleri için bazı farklı şartlar ilgili federal kanunlarla aranmaktadır. Buna göre, Yüksek Mahkemeye hâkim olarak seçilmek için “35 yaşını doldurmuş olmak ve 10 yıl mesleki deneyime sahip olmak” şartı aranırken, Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilebilmek için “40 yaşını doldurmuş olmak ve 15 yıl mesleki deneyime sahip olmak” şartı aranmaktadır (Баглай, 2007:658).

4.5.1. Yargı Organının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Rusya Federasyonu’nda hâkimler bağımsız ve tarafsızdırlar. Bu düzenleme anayasanın 120. maddesinde, “Hâkimler bağımsızdırlar ve sadece Rusya Federasyonu Anayasasına ve federal kanunlarına tabidirler” şeklinde hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm hâkimlerin görevlerini yerine getirirken, bağımsızlıklarını ve tarafsızlıklarını garanti altına alan temel düzenlemedir (Юсубов ve Макапцев, 2015:145). Hâkimlerin bağımsızlığının teminat altına alınması, görevlerini yerine getirdiği sırada hiç kimsenin müdahalede bulunamayacaklarının da bir ifadesidir. Bu bağlamda hâkimler görüşülen davalar hakkında kanunların öngördüğü durumlar dışında hiç kimsenin incelemesine sunmakla yükümlü olmadıkları gibi dava hakkında herhangi bir açıklama yapmak zorunda da değiller (Баглай, 2007:662).

Sözü edilen düzenlemenin yanı sıra anayasanın 121. maddesi ile hâkimlerin değiştirilemeyeceği ve federal kanunlarda öngörülen durumlar dışında görevlerine son verilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Hâkimlere tanınan bu teminat, gerçek anlamda bağımsızlığın ve görevlerinde istikrarın garantisidir. Hâkimler tanınan bu teminatla, görevden alınma veya görev yeri değişikliği korkusu olmadan mesleklerini icra edebilir ve kararlarını bağımsız bir şekilde herhangi bir etki altında kalmadan açıklayabilirler (Юсубов ve Макапцев, 2015:146). Bu bağlamda Rusya’da yargıçların görevleri sadece prosedürlere uygun olarak (emeklilik, sağlık vb.) federal kanunların öngördüğü usul ve esaslara dayanarak sonlandırılması zorunludur.

Anayasanın 122. maddesi hâkimlerin dokunulmaz olduklarını ve federal kanunların öngördüğü durumlar dışında cezai yargılamalara tabi tutulamayacaklarını düzenlemiştir. Bu kapsamda hâkimler görevlerini yerine getirirken anayasal bir

koruma ile donatılmışlardır. Hâkimlerin dokunulmazlığı kişisel anlamda bir ayrıcalık olmayıp, kişiye değil statüye bağlıdır. Yani kişisel anlamda bir korumadan ziyade yargı yetkisinin tam ve sağlıklı kullanılmasını temin etmek amacıyla verilen bir teminattır. Bu anlamda dokunulmazlık, hâkimlik mesleğini icra edilmesini temin etmeye yöneltilmiş olmakla birlikte, hâkimlerin karar ve fiillerinin de denetlenmesi muhakkak gerekmektedir. Aksi durumda hukuk devleti ile bağdaşmayacak keyfi uygulamaların ortaya çıkması mümkün olacaktır. Bu bakımdan hâkimlerin dokunulmazlıklarının hâkimlerin fiil ve kararlarının denetlenmesi yönünde mekanizmaların bulunmasını engellemediği ifade edilmektedir (Özyurt, 2019:151).

Mahkemelerin şeffaflığını sağlamak adına anayasa, bütün davaların açık bir şekilde görüleceğini ve sadece federal kanunların öngördüğü durumlarda (devlet sırrı, ticari sır vb.) kapalı olarak yapılabileceğini hüküm altına almıştır. Bununla birlikte, ceza davalarında yargılanan şahsın katılmadığı davaların da federal kanunların öngördüğü durumlar dışında yapılmasına yasak getirilmiştir (Юсубов ve Макашев, 2015:149). Diğer yandan, yargılama süreçlerinin çekışmeli olarak her iki tarafın eşitliği ilkesi çerçevesinde yapılması anayasada öngörülmüştür (R.F. Anayasası, Md. 123). Bununla birlikte yargıçlar, tüm yargılama süreçlerinde, anayasayı, federal anayasal kanunları, federal kanunları, ülkenin kabul etmiş olduğu uluslararası hukuk normlarını ve taraf olduğu anlaşmaları göz önünde bulundurmaları zorunludur (Özyurt, 2019:150). Bunların yanı sıra belirtmek gerekir ki, yargının tarafsızlığı ilkesi çerçevesinde yargıçların, herkese aynı muamele ile yaklaşmaları, din, ırk, cinsiyet, sosyal düzey farkı gözetmeksizin davaları kanunların öngördüğü şekilde görmeleri ve tarafların statülerine, varlıklarına, siyasi görüşlerine, belli bir birlik üyeliklerine (zümreye) bakmaksızın dava süreçlerini yürütmeleri ve kararlarını ona göre vermeleri gerekmektedir (Марокко ve Алешкова, 2014:361). Ayrıca Rusya anayasası, yargının bağımsızlığını ve tarafsızlığını sağlamak için yargı organlarının bütün finansal giderlerini devlet bütçesi tarafından sağlanacağını açık bir şekilde hüküm altına almıştır.

4.5.2. Bireylerin Temel Yargısal Hakları

Rusya Federasyonu anayasası bireylerin, temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almış ve herkesin yasal yollarla kendi hak ve özgürlüklerini savunabileceğini belirtmiştir. Bu bağlamda Rusya anayasasının 45. maddesinin 1. fıkrasına göre

devlet, insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerini korunmasını garanti altına almış ve aynı maddenin ikinci fıkrası ile herkese yasaklanmayan yollarla kendi hak ve özgürlüklerini savunabileceğini hüküm altına almıştır. Anayasanın 46. maddesinin 1. fıkrası ise, herkese yargısal savunma hakkını tanımış ve 2. fıkrası ile devlet organlarının, yerel organların, kamu birliklerinin ve yetkili kişilerin eylemlerine veya eylemsizliklerine karşı yargı yolunun açık olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte ifade etmek gerekir ki, anayasanın aynı maddesinin 3. fıkrası, Rusya Federasyonu'nun taraf olduğu anlaşmalara dayanarak, insan hak ve özgürlükleri konusunda uluslararası organlara başvurma imkânı tanımıştır.

Anayasanın 47. maddesinin 1. fıkrası, hiç kimsenin davası kanunla öngörülen mahkeme ve hâkimlerce görülmesi hakkından yoksun bırakılamayacağını hüküm altına almış ve 2. fıkrası ile suç işlemekle itham edilen kişinin federal kanunlarla öngörülen durumlarda davasının jürilerin katılımı ile gerçekleştirilen mahkemede görüşülmesi imkânını vermiştir. Rusya Federasyonu'nda herkesin hukuk yardımı (avukat vb.) alma hakkı garanti altına alınmıştır. Hiç kimse suçsuz olduğunu ispat etmek zorunda da değildir. Bunula birlikte, anayasanın 50. maddesinin 1. fıkrası, hiç kimseni aynı suçtan iki defa yargılanamayacağını hüküm altına almış ve 51. maddesinin 1. fıkrası ile de hiç kimsenin kendisine, eşine ve federal kanunlarla belirlenen yakın akrabalarına karşı tanıklık etmek zorunda olmadığını belirtmiştir.

4.5.3. Federal Yüksek Yargı – Anayasa Mahkemesi

Rusya Federasyonu'nun yüksek yargı organları arasında sayılan Anayasa Mahkemesi, anayasa tarafından ortaya konulan düzenin en önemli koruyucusudur. Yargı organları arasında en tepede yer alan mahkeme, anayasanın tüm ülkede uygulanmasını ve bu uygulamanın kontrolünü sağlayan organdır. Anayasa Mahkemesi diğer organlardan bağımsız olarak kendisine tanınan görevlerini yerine getirmesiyle birlikte, çok kapsamlı yetkilerle donatılmıştır (Никулин, 2012:230). Anayasa Mahkemesi diğer mahkemelerden farklı olarak anayasada temel görevleri tek tek sıralanan yalnız mahkemedir. Bu yüksek mahkemenin yetkileri, oluşumu ve faaliyetleri Rusya Federasyonu anayasası ile federal anayasal kanunla belirlenmektedir.

Anayasa Mahkemesi 2020 yılına kadar 19 üyeden oluşmuştur. 2020 yılında yapılan anayasa değişikliği ile mahkemenin toplam üye sayısı 11'e düşürülmüştür. Anayasa Mahkemesinin üyeleri cumhurbaşkanının önerisi üzerine Federasyon Konseyi tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanı aday teklif etme hakkı, Federasyon Konseyi senatörlerine, Devlet Duması milletvekillerine, federe birimlerin yasama organlarına, yüksek yargı organlarına, federal hukuk departmanlarına, hukuk topluluklarına, hukuk bilim ve eğitim kurumlarına tanınmıştır (Никулин, 2012:231). Hemen belirtmek gerekir ki, bu teklifler sadece öneri niteliğindedir. Cumhurbaşkanı kendisine gelen teklifleri Federasyon Konseyine aday olarak önerebileceği gibi, önermeme yetkisini de elinde bulundurmaktadır.

Bir başkan, bir başkan yardımcısı ve 9 üyelerden oluşan Anayasa Mahkemesine yargıç olarak atanabilmek için, Rusya Federasyonu vatandaşlığının bulunması, 40 yaşını doldurmuş olması, hukuk alanında en az 15 yıl çalışmış olması ve kötü şöhrete sahip olmaması gerekmektedir. Ayrıca Rusya Federasyonu'nda sürekli ikamet etmesi ve farklı bir ülke vatandaşlığının veya başka bir ülkede sürekli ikamet edebileceğine dair belgesinin bulunmaması da gerekmektedir (21.07.1994 tarih ve 1 sayılı Federal Anayasal Kanun Md. 8). Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesi üyeliği için Federasyon Konseyine önerilen adayların görüşülmesi, önerinin geldiği tarihten itibaren 14 gün içinde gerçekleştirilmektedir. Federasyon Konseyi, adayları ayrı ayrı görüşmekte ve gizli oylama ile seçimler yapılmaktadır. Oylama sonucunda toplam üye sayısının çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olmaktadır (21.07.1994 tarih ve 1 sayılı Federal Anayasal Kanun, Md. 9).

Anayasa Mahkemesi üyelerinin görev süresine ilişkin bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak üyeler 70 yaşına geldiklerinde emekliliğe ayrılmaları zorunludur. Başkan için bu yaş sınırlaması yoktur. Yani mahkeme başkanı 70 yaşına gelmiş olsa bile görevini sürdürebilmektedir. Başkan yardımcısı için ise, yaş sınırlaması 76 olarak belirlenmiştir (21.07.1994 tarih ve 1 sayılı Federal Anayasal Kanun, Md. 12). Anayasa Mahkemesi yargıçlarının, Devlet Duması milletvekili, Federasyon Konseyi senatörü ve diğer temsil organlarına üye olmaları yasaklanmıştır. Ayrıca başka bir kamusal hizmet yapmaları da mümkün değildir. Bununla birlikte, yargıçların ticaretle uğraşmaları, akademik çalışmalar hariç olmak üzere gelir elde etmeleri yasaktır. Yargıçların, siyaset ile uğraşmaları mümkün olmamakla birlikte, geniş bir yasaklar

listesi bulunmaktadır. Bu bağlamda, hâkimlerin siyasi partiye üye olmaları, herhangi bir şekilde siyaset yapmaları, siyasi kuruluşlara katılmaları, bunlara maddi veya fiili olarak destek vermeleri ve siyasi propagandalarının yapmaları yasaktır. Siyasi bir amaç gütmeyen kuruluşlarda görev almaları bu yasaklamalar dâhilindedir (Баглай, 2007:678-679). Anayasa Mahkemesi üyelerinin dokunulmazlıkları mevcuttur. Üyelerin, görevleri sırasında veya sonrası dönemde tutuklanmaları veya sorgulanmaları yasak olup, sadece federal kanunların öngördüğü usul ve esas çerçevesinde bu girişimde bulunmak mümkündür.

Anayasa Mahkemesi başkanı ve başkan yardımcısı, cumhurbaşkanının önerisi üzerine yine Federasyon Konseyi tarafından seçilmektedir. Görev süreleri 6 yıldır. Süresi dolanların tekrar seçilmeleri mümkündür (21.07.1994 tarih ve 1 sayılı Federal Anayasal Kanun Md. 23/1-3). Anayasa Mahkemesi en az 8 üyenin katılımı ile toplanmaktadır. Kararları açık olarak alınmasıyla birlikte, üyeler çekimser oy veremeyecekleri gibi, oy vermekten de kaçınamazlar. Yapılan oylamalar sonucunda çoğunluktan farklı oy veren üyelerin, gerekçeli kararlarını yazma haklarını saklı tutulmuştur. Mahkeme kararları resmi gazetenin yanı sıra Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi Gazetesi'nde de yayımlanmaktadır. Yani tüm kararları kamuoyuna açıktır. Alınan kararların uygulanması için özel bir süre öngörülmemiş ise, kararın yayımlanmasının ardından uygulanması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesinin kararlarına itiraz edilmesi veya yeniden incelenmesi için farklı bir kuruma başvurulması mümkün değildir (Özyurt, 2019:167). Dolayısıyla mahkemenin kararları kesin olup, bütün kamu kurum ve tüzel/gerçek kişileri bağlamaktadır.

Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkileri anayasanın 125. maddesinde tek tek liste halinde sıralanmıştır. Buna göre Anayasa Mahkemesi:

- Cumhurbaşkanının, Federasyon Konseyinin, Devlet Duması'nın, Federasyon Konseyi senatörlerinin veya Devlet Duması milletvekillerinin beşte birinin, Hükümetin, Yüksek Mahkemenin ve federe birim yasama ve yürütme organlarının başvurusu üzerine; federal anayasal kanunları, federal kanunları, cumhurbaşkanının, Federasyon Konseyinin, Devlet Duması'nın ve hükümetin normatif düzenlemelerini; Cumhuriyetlerin (federe birim) anayasa, tüzükleri ile federe birimlerin, federal devlet organlarının yetkili oldukları veya federal

devlet ile federe birimlerin birlikte yetkili oldukları ya da sadece federe birimleri ilgilendiren konularla ilgili kanunları ve kural koyucu düzenlemeleri; federal devlet organları ile federe birim devlet organları arasında yapılan anlaşmalar ile federe birim devlet organlarının kendi aralarında yapılan anlaşmaları; Rusya Federasyonu'nun yürürlüğe girmeyen uluslararası anlaşmaları anayasaya uygunluğu konusundaki davaları karara bağlar;

- Anayasa Mahkemesi; Federal devlet organları arasındaki ihtilafları; Federal devlet organları ile federe birim devlet organları arasındaki ihtilafları; Federe birimlerin yüksek devlet organları arasındaki yetki ihtilaflarından doğan uyuşmazlıkları çözüme kavuşturur;
- Anayasa Mahkemesi; federal anayasal kanunlar tarafından belirlenen usullere uygun olarak, diğer (ilk derece) hukuk yollarının tüketilmesi kaydıyla, yukarıdaki ilk maddede belirtilen düzenlemelerin bir davada uygulanması üzerine, vatandaşların anayasal hak ve özgürlüklerini ihlal edildiği gerekçesiyle başvurması durumunda veya mahkemelerin talebi üzerine incelemesini gerçekleştirir;
- Anayasa Mahkemesi; cumhurbaşkanının, Devlet Duması'nın, Federasyon Konseyinin, hükümetin, federe birim yasama organlarının başvurusu üzerine, anayasayı yorumlar;
- Anayasa Mahkemesi; cumhurbaşkanının talebi üzerine anayasa değişikliği kanunlarının, federal anayasal kanunların, federal kanunların, anayasanın 107. maddesinin 2. ve 3. fıkrası ile 108. maddesinin 2. fıkrası gereğince kabul edilen ancak daha imzalanmayan (cumhurbaşkanı tarafından) düzenlemelerin anayasaya uygunluğunu denetler;
- Federal anayasal kanunların usulüne uygun olarak, devletlerarası kurulan organlar tarafından anlaşmalar çerçevesinde verilen kararların Rusya Federasyonu'nda uygulanıp uygulanamayacağına, ayrıca yabancı veya uluslararası mahkemeler tarafından Rusya Federasyonu'nun kamu düzenine aykırı verilen kararların uygulanıp uygulanmayacağını karara bağlar;
- Anayasa Mahkemesi; cumhurbaşkanının başvurusu üzerine, federal anayasal kanunların öngördüğü usule uygun olarak, federe biriminler tarafından kabul edilen kanunların, federe birim yürütme organının en yüksek idarecisi tarafından yayımlanmadan önce anayasaya uygunluğunu denetler;

- Anayasa Mahkemesi; Federasyon Konseyinin başvurusu üzerine, görevdeki veya görevi bırakan cumhurbaşkanının devlete ihanet ya da diğer ağır suçlarla itham edilmesi durumunda, bu ithamın kanunlara uygun bir şekilde ileri sürüldüğü konusunda görüş bildirir;
- Anayasa Mahkemesi; federal anayasal kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirir.

Anayasa Mahkemesi ayrıca, anayasanın 104. maddesine göre, kendi yetki (görev) alanına ilişkin kanun önerisinde bulunabilmektedir. Anayasa Mahkemesinin bu sayılan görev ve yetkileri doğrudan anayasada ifade edilmektedir. Anayasada düzenlenmeyen ve mahkemeye federal anayasal kanunlarla verilen diğer görev ve yetkiler de bulunmaktadır. Bu görev ve yetkilere bir örnek verecek olursak Anayasa Mahkemesi, cumhurbaşkanının önerisi üzerine ülkede gerçekleştirilen referandumların usulüne uygun yapıp yapılmadığını da denetleme yetkisine sahiptir (Никулин, 2012:231).

Anayasa Mahkemesinin kararları kesin olmakla birlikte, kararlarına ilişkin herhangi bir başka mahkemeye başvurulamamaktadır. Anayasa Mahkemesi tarafından anayasaya aykırı olarak tanımlanan düzenlemeler veya bu düzenlemelerin değişik hükümleri yürürlükten kalkmaktadır. Bununla birlikte, mahkeme tarafından anayasaya aykırı olarak sonucuna varılan uluslararası antlaşmaların da federasyonda yürürlüğe girmesi veya uygulanması mümkün değildir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi tarafından yorumlanan herhangi bir düzenleme veya bu düzenlemelerin değişik hükümleri farklı bir şekilde de yorumlanamamaktadır.

4.5.4. Federal Yüksek Mahkeme

Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi, medeni, ticari, cezai, idari ve diğer tüm davalar bakımından ülkede bulunan en yüksek yargı merciidir. Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi, bazı hukuki ve idari davalara ilk derece mahkemesi olarak görev yaparken, diğer hallerde federal kanunlarla kurulan mahkemelerin görmüş oldukları medeni, ticari, cezai, idari ve diğer davalarda istinaf, temyiz ve karar düzeltme mahkemesi sıfatıyla görev yapmaktadır. Bununla birlikte Yüksek Mahkeme, federasyonda bulunan tüm mahkeme faaliyetlerini denetleme görevini de yerine getirmektedir (Юсубов ve Макапцев, 2015:141). Toplamda 170 hâkimden

oluşan Yüksek Mahkemenin üyeleri, cumhurbaşkanının önerisi üzerine Federasyon Konseyi tarafından atanmaktadır. Yüksek Mahkemenin; Genel Kurul (Plenum), Başkanlık Divanı (Prezidyum), İstinaf Kurulu, Dava Kurulları (Medeni Dava Kurulu, İdari Dava Kurulu, Cezai Dava Kurulu, Ekonomik Uyuşmazlıklar Dava Kurulu ve Askeri Dava Kurulu) ve Disiplin Kurulu şeklinde organları bulunmaktadır. Yüksek Mahkemenin başkanı, birinci başkan vekili ve başkan vekilleri cumhurbaşkanının önerisi ve Yüksek Hâkimler Kurulu'nun olumlu görüşü üzerine Federasyon Konseyi tarafından 6 yıl için atanmaktadırlar. Süresi tamamlayanların tekrar atanmaları mümkündür (05.02.2014 tarih ve 3 sayılı Federal Anayasal Kanun, Md. 12-13). Yüksek Mahkeme üyelerinin görev süresine ilişkin herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır. Ancak "26.06.1992 tarih ve 3132-1 sayılı Rusya Federasyonu Hâkimlerin Statüsü Hakkında Kanun"un 11. maddesine göre, 70 yaşına geldiklerinde emekliliğe ayrılmaları zorunludur. Bu zorunluluk, Yüksek Mahkeme başkanı için söz konusu olmayıp, başkan vekilleri için yaş sınırlaması 76'dır.

Yüksek Mahkemenin Genel Kurulu, başkan, birinci başkan vekili, dava kurulları başkanları olan Yüksek Mahkeme başkan vekilleri ve Yüksek Mahkeme hâkimlerinden teşkil etmektedir. Başkanın daveti üzerine, Anayasa Mahkemesi başkanı/üyeleri, Rusya Federasyonu başsavcısı, adalet bakanı/yardımcıları, diğer mahkeme hâkimleri ve diğer kişilerin katılma hakları bulunmaktadır. Genel Kurulun, genel mahkemelere açıklama yapma, görev alanlarıyla ilgili kanun önerisinde bulunma, içtüzük çıkarma, seçim gibi yargısal ve idari görevleri bulunmaktadır. Yüksek Mahkemenin Başkanlık Divanı ise, başkan, başkan vekilleri ve bazı Yüksek Mahkeme hâkimlerden oluşmaktadır. Yüksek Mahkemenin başkanı ile başkan vekili Başkanlık Divanının doğal üyeleridir. Diğer hâkimler (üyeler) ise, Yüksek Mahkeme başkanının önerisi üzerine, cumhurbaşkanının teklifi, Hâkimler Yüksek Kurulunun olumlu görüşü ve Federal Konseyin onayı ile belirlenmektedir. Başkanlık Divanında toplam 13 hâkimin bulunmasıyla birlikte, temel görevi, içtihat birliği ve hukuka uygunluğu sağlamak amacıyla kesinleşmiş mahkeme kararlarını karar düzeltme yoluyla incelemektir. Ayrıca Başkanlık Divanının, dava kurulları arasında koordinasyonu sağlamak, Yüksek Mahkeme üyelerinin mal beyanlarını kontrolünün nasıl yapılacağına ilişkin usulü belirlemek şeklinde idari görevleri bulunmaktadır (Abdullahzade ve diğerleri, 2019:85-86).

Yüksek Mahkemenin İstinaf Kurulu ise, başkan, başkan vekili ve 10 üye olmak üzere toplam 12 üyeden teşkil etmektedir. Yüksek Mahkeme başkanı, İstinaf Kurulu başkanını, başkan vekilini ve üyelerini Genel Kurula seçilmeleri için öneride bulunmaktadır. Genel Kurulda oylama sonucu çoğunluğun oyunu alan adaylar seçilmiş olmaktadır. İstinaf Kurulu üyelerinin görev süreleri 5 yıldır. İstinaf Kurulun, Yüksek Mahkeme dava kurullarının ilk derece mahkemesi olarak bakmış olduğu davalarda verilen kararlara karşı yapılan istinaf başvurularını karara bağlamak, yetkisi dâhilinde olan davalarda yeni gelişmelerin ortaya çıkması durumunda incelemek, görülmekte olan bir davada uygulanan kanunların anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine başvurmak şeklinde görevleri bulunmaktadır (05.02.2014 tarih ve 3 sayılı Federal Anayasal Kanun, Md. 8). Yüksek Mahkeme Disiplin Kurulu, bir başkan ve altı üyeden oluşmaktadır. Disiplin Kurulunun başkanı aynı zamanda Yüksek Mahkeme başkanının vekilidir. Disiplin Kurulunun başkanı ve üyeleri Yüksek Mahkeme başkanının önerisi üzerine Genel Kurul tarafından 3 yıllık görev süresi için gizli oylamayla seçilmektedir. Disiplin Kurulunun temel görevi, Rusya Federasyonu Yüksek Hâkimler Kurulunun ve Federe Birimlerin Hâkimler Kurulunun, hâkimler hakkında vermiş olduğu disiplin cezaları ile terfi işlemlerine yönelik verilen kararlara karşı yapılan itirazları incelemektir (05.02.2014 tarih ve 3 sayılı Federal Anayasal Kanun, Md. 11/1).

Yüksek Mahkemenin Dava Kurulları, dava kurullarının başkanı olan Yüksek Mahkemenin başkan vekilleri ve bu ilgili dava kurulunun hâkimlerinden oluşmaktadır. Yüksek Mahkemenin, yukarıda da belirtildiği gibi, idari dava kurulu, medeni dava kurulu, ceza dava kurulu, ekonomik uyuşmazlıklar dava kurulu ve askeri dava kurulu bulunmaktadır. İlk derece mahkemesi olarak Yüksek Mahkemenin görevleri arasında sayılan davalar, ilgili dava kurullarında görülmektedir. Dava Kurulları ilk derece mahkeme olarak görev yapmasının yanı sıra, kanunlara uygun olarak, istinaf ve temyiz mahkemesi olarak da görev yapmaktadır (Abdullahzade ve diğerleri, 2019:84). Dava Kurullarını oluşturarak üyelerini atama görevi Yüksek Mahkemenin başkanına aittir. Dava Kurullarının başkanları yine Yüksek Mahkemenin başkanı tarafından atanmasıyla birlikte, başkan ve üyelerinin görev süreleri 3 yıldır. Süresi dolan Dava Kurulu üyelerinin tekrar atanmaları mümkündür.

Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesinin çok sayıda görev ve yetkisi bulunmaktadır. Bunların bazıları şu şekilde sıralanabilir (Abdullahzade ve diğeri, 2019:86-90):

- İlk derece mahkemesi olarak, cumhurbaşkanının, hükümetin, federal yürütme organlarının, başsavcılığın, soruşturma komitesinin, Merkez Bankasının, Merkez Seçim Komisyonunun ve 05.02.2014 tarih ve 3 sayılı Federal Anayasal Kanunun 2. maddesinin 4. fıkrasında sayılan diğer organların düzenleyici işlemlerinin iptali davalarına bakmak;
- İlk derece mahkemesi olarak, Hâkimler Yüksek Kurulu ile Rusya Federasyonu ilgili Federe Birim Hâkimler Kurulunun hâkimler hakkında verdikleri ihraç veya uzaklaştırma, istifalarının geri çevrilmesi veya ertelenmesi ve diğer bazı kararlarına karşı davalara bakmak;
- İlk derece mahkemesi olarak, federal organlar ile federe birim organları arasında ve federe birim yüksek organları arasında meydana gelen ekonomik uyuşmazlıklardan doğan davalara bakmak;
- Gerek idari davalarda gerekse medeni ve ceza davalarında bölge mahkemelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdikleri kararlara karşı istinaf başvurularını kabul etmek; (İlgili başvurular konusuna göre ilgili Dava Kurullarında incelenir. Yüksek Mahkemenin Dava Kurullarının ilk derece mahkemesi olarak baktıkları davalara karşı yine İstinaf Kuruluna başvurulur.)
- İçtihat birliğini sağlamak amacı ile mahkeme uygulamalarına ilişkin açıklama yapmak; (Bu yetki Yüksek Mahkeme Genel Kuruluna tanınmış olup, uygulamada tüm genel mahkemeler için bağlayıcı nitelikte olduğu kabul edilmektedir.)
- Vatana ihanet veya diğer ağır bir suç işlediği gerekçesiyle Devlet Duması tarafından suçlanan cumhurbaşkanının eylemlerinde suç unsurlarının bulunup bulunmadığına ilişkin görüş bildirmek;
- Rusya Federasyonu başsavcısı ve soruşturma komitesi başkanı hakkında ceza davası açılabilmesi için onların eylemlerinde suç unsurlarının bulunup bulunmadığı konusunda görüş bildirmek;
- Rusya Federasyonu'nun taraf olduğu uluslararası antlaşmalarla ilgili uyuşmazlıkları çözmek;

- Yüksek Mahkemenin kendi görev alanına ilişkin kanun önermek.

Görüldüğü gibi Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi, federasyonda bulunan medeni, idari, cezai, ticari, askeri mahkemelerin en tepesinde yer almaktadır. Yüksek Mahkeme bazı federal kanunlarla belirtilen davalara ilk derece mahkemesi olarak bakarken, genel mahkemelerin kararlarına ilişkin istinaf, temyiz ve karar düzeltme mahkemesi olarak bakmaktadır. Yüksek Mahkeme bu yetkilerinin yanı sıra yetki alanında bulunan mahkemelerin denetleme görevini de yerine getirmektedir. Yüksek Mahkemenin kararları kesin olup, bağlayıcı niteliğindedir. Belirtmek gerekir ki, Yüksek Mahkemenin yukarıda sayılan görev ve yetkilerinin yanı sıra federal kanunlarla verilen çok sayıda diğer görevleri de bulunmaktadır.

4.5.5. Rusya Federasyonu Prokuraturası (Savcılığı)

Rusya Federasyonu prokuraturasının (savcılığının) geçmişi Rus İmparatorluğuna kadar uzanmaktadır. SSCB döneminde de varlığını sürdüren ve bu dönemde önemli gelişmeler kaydeden prokuratura, SSCB'nin dağılması sonucunda Rusya'ya miras kalan bir organdır. Prokuratura, her ne kadar anayasanın yargı bölümünde düzenlenmiş olsa da, bu organ ne yargıya, ne yasamaya ne de yürütmeye bağlı bir kurumdur. Prokuraturanın anayasanın yargı bölümünde düzenlenmesinin sebebi, yargı ile bağlantılı bir organ olmasından ileri gelmektedir. Çünkü bu organın da temel görevi, anayasanın, kanunların ve insan hak ve özgürlüklerinin uygulanması ve korunmasıdır. Ayrıca prokuratura kanuniliğin, insan hak ve özgürlüklerinin, kamu menfaatlerinin garantörü olarak görülmektedir (Özyurt, 2019:172). Rusya anayasanın 129. maddesi, prokuraturanın teşkilat yapısını ile yetkisine ilişkin genel düzenlemeleri içermektedir. Detaylı hükümler ise, “17.01.1992 tarih ve 2202-1 sayılı Rusya Federasyonu Prokuraturası Hakkında Federal Kanun” ile düzenlenmiştir.

Rusya Federasyonu prokuraturası federal düzeyde, merkezi olarak teşkilatlanmış bir yapıdadır. Bu yapının en tepesinde Rusya Federasyonu genel prokuraturası bulunmaktadır. Federasyon genel prokuraturasının başsavcısı, cumhurbaşkanının önerisi üzerine Federasyon Konseyi tarafından 5 yıllık görev süresi için atanmaktadır (Никулин, 2012:262). Federasyon genel prokuraturasının başsavcısının birinci yardımcısı ile yardımcıları bulunmaktadır. Bunların göreve gelişi, genel prokuratura başsavcısının önerisi, Federasyon Konseyinin görüşü ve cumhurbaşkanının ataması

şeklinde gerçekleşmektedir. Genel prokuraturanın altında, her bir federe birimin ayrı prokuraturaları, özel yetkili prokuraturalar, askeri prokuraturalar, garnizon prokuraturaları, şehir prokuraturaları, ilçe prokuraturaları gibi çeşitli bölge ve konulara göre görev yapan prokuraturalar bulunmaktadır (Глотов ve Фомиченко, 2011:377). Sayılan bu prokuraturalarının bazılarına atamalar doğrudan genel prokuratura başsavcısı tarafından yapılırken, bazılarına genel prokuratura başsavcısının önerisi üzerine, Federasyon Konseyinin görüşü alındıktan sonra cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Prokuraturanın temel görevi ifade edildiği gibi, anayasa ve federal kanunların uygulanmasını sağlamaktır. Ayrıca insan hak ve özgürlüklerinin korunması, federasyonda bulunan federal bakanlıkların, federal düzeydeki diğer organların, federe birimlerin organlarının, yerel yönetimlerin, özel organizasyonların, kamu ve özel kurumlarda görev ifa eden kişilerin, soruşturma yürüten güvenlik organlarının ve federal kanunla sayılan çok sayıda kurum ve kişilerin denetimini sağlamak şeklinde de görevleri bulunmaktadır (Глотов ve Фомиченко, 2011:375). Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, hakları ihlal edilen bireylerin prokuraturalara başvurmaları mümkündür. Prokuratura, kişilerden gelen şikâyet üzerine bir ön denetimi gerçekleştirmektedir. Şikâyetin araştırılmasının uygun olduğuna kanaat getirilmesi ile de geniş kapsamlı soruşturma yapılmaktadır. Prokuraturanın geniş araştırma ve soruşturma yetkisi bulunduğundan, açılan soruşturmalar ayrıntılı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Bireylerin, prokuraturalara başvuruları ihtiyaridir. Zira kişiler, hakları ihlal edildiği gerekçesiyle mahkemelere de başvurabilirler. Ancak muhtelif sebepler ile mahkeme yoluna gitmeyen bireyler, prokuraturaya başvurarak, hak ihlallerinin giderilmesini bu organ üzerinden de gerçekleştirebilmektedirler (Özyurt, 2019:173-174). Prokuratura kendisine tanınan yetkileri ve yapmakla yükümlü olduğu görevleri yerine getirirken, hiçbir kurum ve kuruluşa bağlı değildir. Bu organa hiçbir kurum veya kişi emir ve talimat verememektedir. Prokuratura araştırmakta ve soruşturmakta olduğu organ ve kişilerden her türlü belge ve bilgileri talep edebilmekte ve gerek görülmesi halinde sorguya çekebilmektedir.

Araştırma ve soruşturma sonucunda, bir kanunun ihlali veya uygulanmasının ihmali kanaatine varılması durumunda prokuratura bir “*protesto* (kararın veya fiilin iptal edilmesi yönünde bir uyarı)” düzenleyebileceği gibi, soruşturmayı mahkemeye de

taşıyabilmektedir. Soruşturma kapsamında prokuratura tarafından soruşturma yürütülen kurum veya kişilere *protesto* gönderilmesi durumunda ilgililer gecikmeden *protestoyu* değerlendirmeleri ve sonucunu prokuraturaya göndermeleri gerekmektedir (Черепанов, 2012:390). Aksi durumda prokuratura, ilgili konuyu mahkemeye taşıyarak ilgililer hakkında yargı sürecini başlatabilmektedir.

Prokuraturanın, kanunların ve diğer norm düzenlemelerin iyileştirilmesi adına yasama organına veya yasa teklif etme hakkı olan organlara kanunların ya da diğer norm düzenlemelerin değiştirilmesi, bazı hususların eklenmesi yahut iptal edilmesi yönünde öneri sunma yetkisi bulunmaktadır (Авакьян, 2014:725). Genel prokuraturanın başsavcısı ya da görevlendireceği kişilerin, gerek yasama oturumlarına gerekse yüksek mahkemelerin Genel Kurullarına davet üzerine katılma yetkileri bulunmaktadır.

Rusya Federasyonu genel prokuraturasının başsavcısı, her yıl düzenli olarak Federal Meclisin her iki kanadı ile cumhurbaşkanına, kanuniliğin ve kamu düzeninin durumu ile ilgili olarak rapor sunmaktadır (Черепанов, 2012:388). Başsavcı, raporları sunuş sırasında, gelen sorulara cevap vermekte ve o yıl içerisindeki prokuraturanın faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı açıklamalar yapmaktadır. Prokuratura bu şekilde yılda bir kez sunum gerçekleştirmekle bilgi akışı sağlamamaktadır. Ayrıca yıl boyunca düzenli olarak denetimlerle ilgili bilgiler sunmakta, bunlara ilişkin olarak ise meclis, gerek görmesi halinde soruşturma açabilmektedir (Özyurt, 2019:173).

Görüldüğü gibi, Rusya Federasyonu prokuraturasının anayasanın, kanunların ve insan hak ve özgürlüklerinin uygulanmasında ve korunmasında önemli görevi bulunmaktadır. Rusya Federasyonu prokuraturası anayasada düzenlenen ve önemli yetkilerle donatılan bir organdır. Prokuratura kanunlardan aldığı yetkiye dayanarak, kamu ve özel organları ve bu organlarda görev yapan kişileri denetleyebilmekte ve gerek görülmesi halinde bir uyarı (*protesto*) vererek kanunların sınırları içerisine çekebilmektedir. Prokuraturanın, sadece denetleme ve uyarı verme yetkisi değil aynı zamanda kapsamlı araştırma ve soruşturma neticesinde ilgili konuyu mahkemeye taşıyarak gerekli müdahalelerin yapılmasını da temin etmektedir. Rusya Federasyonu prokuraturası, bireylerin kolay ve doğrudan başvurabilmeleri sayesinde, anayasa ve kanunların uygulanmasının sağlanmasının yanı sıra insanların hak ve özgürlüklerinin korunmasında da önemli bir rol oynamaktadır.



5. TÜRKİYE CUMHURİYETİ İLE RUSYA FEDERASYONU’NUN HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRMASI

Türkiye Cumhuriyeti ile Rusya Federasyonu köklü geçmişe sahip, tarih sahnesinde önemli yeri bulunan ve dünya siyasetini etkiler nitelikte güce sahip olan ülkelerdir. Her iki ülke, tarihsel geçmişinde çeşitli siyasal sistemlerle yönetilmiş ve birçok sistemi deneyimlemiştir. Günümüzde ise, Türkiye’de uygulanan hükümet sistemi, bazı yazılarda başkanlık olarak ifade edilse de kendine özgü özellikleri dolayısı ile ilgili sistem, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi veya Türk tipi başkanlık sistemi olarak adlandırılmaktadır. Rusya’da uygulanan hükümet sistemi de cumhurbaşkanının çok güçlü yetkilerle donatılması ve sistemin temel lokomotifi olması dolayısı ile başkanlık ve hatta süper başkanlık olarak isimlendirilmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, Rusya’da uygulanan hükümet sistemi her ne kadar yukarıda ifade edilen isimlerle anılsa da ilgili sistem, yarı-başkanlık hükümet sisteminin temel özelliklerini barındırmakta ve başkanlık sisteminden ayıran birçok farklı yönleri bulunmaktadır. Zira literatürde pek çok yazar Rusya’nın hükümet sistemini başkanlık değil yarı-başkanlık sistemi olduğunu kabul etmektedir.

Türkiye’de uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile Rusya’da uygulanan yarı-başkanlık hükümet sistemlerinin her ikisi de kuvvetler ayrılığına dayanan ve demokratik olarak kabul edilen sistemlerdir. Her iki sistemde yasama, yürütme ve yargı organları ayrı ve birbirlerinden bağımsız olarak oluşturulmuştur. Devletin bu temel organları ülkelerin anayasalarında ayrı ayrı bölümlerde düzenlenmiş olup, her birinin görev ve yetkileri anayasa ve kanunlar tarafından belirlenmiştir.

Bu bağlamda çalışmanın yukarıdaki bölümlerinde genel olarak hükümet sistemleri ile ilgili tarihsel geçmiş, düşünsel temeller, sistemsel özellikler, temel teoriler vb. hususlar üzerinde durulmuş ve genel hatları ile açıklanmıştır. Ayrıca dünyada uygulanan bazı hükümet sistemleri ele alınmış ve Türkiye ile Rusya’nın hükümet sistemleri ayrıntılı olarak incelenmiştir. Çalışmanın bu bölümünde ise, Türkiye ile Rusya’nın hükümet sistemlerinin karşılaştırmasına yer verilmiştir. Karşılaştırma yapılırken, yukarıdaki bölümlerde yer alan bilgiler ışığında hareket edilmiş ve iki ülkede uygulanmakta olan hükümet sistemlerinin özellikleri, yasama ile yürütme organlarının sistem içerisindeki yeri, bu organların yapısı, göreve geliş biçimleri, yetkileri, birbirleri ile olan ilişkileri gibi hususların karşılaştırması yapılmıştır.

5.1. Türkiye ile Rusya'nın Hükümet Sistemlerinin Genel Olarak Karşılaştırması

Türkiye'de yaklaşık olarak bir asra yakın süre, kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter hükümet sistemi uygulanmıştır. 2017 yılına gelindiğinde de anayasada yapılan değişiklikle ülke, parlamenter hükümet sisteminden kuvvetlerin sert ayrılığına dayanan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş yapmıştır. Rusya'da ise, SSCB döneminde yetmiş yıla yakın sosyalist düzen hâkim olmuş ve 1993 yılında SSCB'nin dağılması sonucu yeni hükümet sistemi getirilerek yarı-başkanlık hükümet sistemi kabul edilmiştir. Günümüzde hem Türkiye'de hem de Rusya'da uygulanmakta olan hükümet sistemleri kuvvetlerin ayrılığına dayanan ve demokratik olarak kabul edilen sistemleridir. Her iki sistemde yasama, yürütme ve yargı organları ayrı kuvvetler olarak anayasalarında düzenlenmiş ve devletin bu temel organlarının fonksiyonları da ayrı ayrı tanımlanmıştır.

Türkiye'nin hükümet sisteminde yukarıda belirtildiği gibi, kuvvetler sert bir şekilde ayrılmıştır. Yani ne yasama yürütmenin görevine son verebilmekte ne de yürütme yasamayı görevden alabilmektedir. Göreve gelmeleri bakımından da her iki organ doğrudan halk tarafından seçilmekte ve dolayısı ile de meşruiyetlerini halktan almaktadır. Rusya'da ise, yasama ile yürütmenin ayrılığının sert mi yumuşak mı olduğu konusunda kesin bir çizgi belirlenmemiştir. Çünkü yürütme organının bir kanadını oluşturan cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilirken, yürütmenin diğer kanadını oluşturan başbakan, yasamanın (Devlet Duması'nın) onayı üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Ayrıca Rusya'da uygulanan hükümet sisteminde güvenoyu mekanizması bulunmaktadır. Yani Federal Meclisin alt kanadı olan Devlet Duması gerek görmesi halinde hükümete güvensizlik oyu vererek görevinden alınmasını cumhurbaşkanından talep edebilmektedir. Bu çerçevede Rusya'da uygulanan hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı meşruiyetini doğrudan halktan alırken, başbakan, onay vermesinden dolayı hem yasamadan, önermesi ve atamasını yapmasından dolayı da cumhurbaşkanından almaktadır.

Türkiye'de uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde aynı başkanlık sisteminde olduğu gibi, yürütme organı tek kişiden (cumhurbaşkanından) meydana gelmektedir. Yani tüm yürütme yetkisi cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmektedir. Rusya'da uygulanan yarı-başkanlık hükümet sisteminde ise yürütme organı, ikili bir yapıyı arz etmektedir. Bir tarafta siyasi olarak sorumsuz olan

cumhurbaşkanı, diğer tarafta ise yasamanın güveni bulunan ve sorumlu olan başbakan bulunmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye’de uygulanan hükümet sisteminde yürütme organı monist (tekçi) bir yapıyı arz ederken, Rusya’da uygulanan hükümet sisteminde yürütmenin yapısı düalist (ikici) bir yapıyı arz etmektedir.

Türkiye’nin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, hem yasama organı hem de yürütme organı seçimlerin yenilenmesine karar vererek aynı anda birbirlerini seçimlere götürebilmektedir. Cumhurbaşkanı herhangi bir koşula bağlı kalmadan, vereceği bir kararla seçimleri yenileyebilirken, yasama organının seçimleri yenilenmesine kararı verebilmesi için üye tamsayısının beşte üçünün bu doğrultuda karar alması gerekmektedir. Bu bağlamda, bu iki organdan herhangi birinin seçimlerin yenilenmesine karar vermesi durumunda kimin karar verdiğine bakılmaksızın her iki organ eş zamanlı olarak seçimlere gitmektedir. Rusya’da ise, Türkiye’den farklı olarak seçimler aynı anda ve eş zamanlı olarak yapılmamaktadır. Rusya’da yasama organı seçimlerin yenilenmesine karar vererek sadece kendi seçimlerini yenileyebilmekte ve yürütmenin hükümet kanadına güvensizlik oyu vererek de düşürülmesini cumhurbaşkanından isteyebilmektedir. Cumhurbaşkanı ise, sadece suçlama (impeachment) ve ağır suç işlediği gerekçesi ile görevden uzaklaştırılabilmektedir. Buna karşın Rusya cumhurbaşkanı anayasa tarafından belirlenen usul ve esas çerçevesinde yasama organını (Devlet Duması’nı) feshederek, seçimlerinin yenilenmesine karar verebilmektedir.

Türkiye’nin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, kabinenin oluşturulmasında tek söz sahibi cumhurbaşkanıdır. Yani yürütmede atamalar doğrudan ve herhangi bir onaya gerek kalmadan cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmektedir. Rusya’nın hükümet sisteminde ise, hükümet oluşturulurken başbakanın ve bakanların atanmasında farklı usuller işlemektedir. Rusya anayasa, savunma, devlet güvenliği, içişleri, adalet, dışişleri, olağanüstü hal ve kamu güvenliği ile ilgili bakanlıkların bakanlarının atanmasında yetkiyi, Federasyon Konseyinin görüşü alındıktan sonra doğrudan cumhurbaşkanına tanımış iken, diğer bakanlıkların atanması başbakanın önerisi ve Devlet Duması’nın onayı üzerine cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmektedir. Yani hükümet üyeleri oluşturulurken Rusya’da yasama organının da onay vermesi ve görüş bildirmesi sureti ile rolü bulunurken,

Türkiye'nin hükümet sisteminde kabinenin oluşturulmasında yasama organının herhangi bir rolü bulunmamaktadır.

Türkiye'de yasama organı aynı yürütme organı gibi, tek kanattan meydana gelmektedir. Yani Türkiye'nin yasama organı tek meclislidir. Yasama üyeleri de seçildikleri bölgeleri değil, tüm ülkeyi temsil etmektedir. Rusya'nın hükümet sisteminde ise, yasama organı çift meclisten meydana gelmektedir. Yasamanın bir kanadını federe birimler tarafından seçilen Federasyon Konseyi oluştururken, diğer kanadını halk tarafından seçilen Devlet Duması oluşturmaktadır. Rusya Federal Meclisinde Federasyon Konseyi, üst kanat olarak faaliyetlerini gerçekleştirirken, Devlet Duması alt kanat olarak faaliyetlerini yerine getirmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki, bu iki meclis arasında herhangi bir alt-üst ilişkisi bulunmamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'de yasama organı tek meclis halinde ona tanınan görev ve yetkileri yerine getirirken, Rusya'da yasamaya tanınan görev ve yetkiler çift meclis halinde yerine getirilmektedir.

Görüldüğü gibi Türkiye'de uygulanan hükümet sistemi ile Rusya'da uygulanan hükümet sisteminin benzer yönleri bulunsada diğer yandan birçok yönden farklılıkları da bulunmaktadır. Bu benzer ve farklı yönleri çalışmanın aşağıdaki bölümlerinde daha ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

5.2. Yasama Organları Bakımından Karşılaştırması

Türkiye'de uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama organı tek meclisten oluşmakta ve meclis üyeleri her ne kadar belli bölgelerden seçilse de ülkenin tamamını temsil etmektedir. Rusya'da ise, yasama organı iki meclisten oluşmaktadır. Bir tarafta federe birimler tarafından seçilen ve seçildiği federe birimi temsil eden Federasyon Konseyi, diğer tarafta ise seçim bölgelerine göre genel oyla, doğrudan halk tarafından seçilen ve tüm halkı temsil eden Devlet Duması bulunmaktadır. Bu bağlamda ilgili bölümde Türkiye ile Rusya'nın yasama organlarının karşılaştırması yapılırken, Türkiye'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi ile Rusya'nın iki kanattan oluşan Federal Meclisinin karşılaştırması yapılacaktır.

Türkiye ile Rusya'nın yasama organlarının açıklamalı karşılaştırmasına geçmeden önce iki ülkenin bu organları şu şekilde özetlenerek karşılaştırılabilir:

Değerlendirme Ölçütü	Türkiye Cumhuriyeti	Rusya Federasyonu
Yasama Yapısı	Tek Meclis	Çift Meclis
Yasama Organı	Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)	Federal Meclis (Federasyon Konseyi (FK) üst meclis ve Devlet Duması (DD) alt meclis)
Görev Süresi	5 Yıl	DD - 5 Yıl / FK (Sürekli Açık)
Üye Sayıları	600	DD – 450 / FK (Kesin Sayı Yoktur)
Meclis Seçimleri	Yürütme ile aynı tarihte yapılmaktadır	Farklı tarihlerde yapılmaktadır
Seçim Barajı	% 7	DD - %5 / FK - Yok
Üst Düzey Yöneticileri Onaylama Yetkisi	Yok	Var (onay ve görüş bildirme)
Seçilme Yaşı	18	DD - 21 / FK - 30
Üyelerin Dokunulmazlıkları	Var	Var
Kanun Önerme Yetkisi	Milletvekilleri (her konuda) Cumhurbaşkanına (sadece bütçe konusunda)	Milletvekilleri, Senatörlere, Cumhurbaşkanına, Hükümete, Federe birim yasama organlarına, Görev alanlarıyla ilgili (sınırlı) olmak kaydıyla Anayasa Mahkemesi ile Federal Yüksek Mahkemeye

Tablo 5.1. Türkiye ile Rusya'nın Yasama Organlarının Karşılaştırması (Yazar tarafından oluşturulmuştur).

5.2.1. Yapıları, Üye Sayıları ve Seçim Dönemleri Bakımından Karşılaştırması

Türkiye'nin yasama organı olan TBMM, tek meclisli bir yapıdan meydana gelirken, Rusya'nın yasama organı olan Federal Meclis, iki meclisli bir yapıyı arz etmektedir. Bir tarafta üst meclis olarak federe birimlerin temsil edildiği Federasyon Konseyi diğer tarafta ise, alt meclis olarak tüm halkın temsil edildiği Devlet Duması bulunmaktadır. Federasyon Konseyi, danışma ve temsil özelliği ile ön plana çıkarken, Devlet Duması yasama özelliği ile ön plana çıkmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, toplam 600 üyeden oluşmaktadır. Rusya'nın Federal Meclisinin üst kanadı olan Federasyon Konseyinin ise, kesin olarak belirlenen üye sayısı bulunmamaktadır. Federasyon Konseyinde her bir federe birimin (Rusya'da 89 federe birim bulunmaktadır) yasama organından bir ve yürütme organından da bir temsilci olmak üzere federe birimlerden gelen toplam 178 üye ile cumhurbaşkanı tarafından federasyon temsilcisi olarak en fazla atanabilecek olan 30 üyeden oluşmaktadır. Bununla birlikte görev süresi dolan veya istifa eden cumhurbaşkanları da (isteğe bağlı olarak) Federasyon Konseyinin ömür boyu doğal üyeleridir. Dolayısı ile Federasyon Konseyinin kesin olarak üye sayısının bulunmamasıyla birlikte, cumhurbaşkanı tarafından atanacak federasyon temsilcileri ile cumhurbaşkanlarının bu görevi sürdürüp sürdürmeyeceğine bağlı olarak üye sayısında değişiklik gösterebilmektedir. Federal Meclisin alt kanadı olan Devlet Duması'nın ise, toplam 450 üyesi bulunmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin seçimleri herhangi bir karara bağlı olmaksızın 5 yılda bir yapılmaktadır. TBMM, seçim döneminin sona ermesi ve savaş sebebi ile seçimlerin yapılamaması durumunda alacağı bir karar ile bu süreyi 1 yıl erteleyebilmektedir. Savaşın devam etmesi durumunda ise, aynı usulle tekrar erteleme kararı verebilmektedir. Bununla birlikte, yasama döneminin sona ermeden de bazı durumlarda genel seçimlerin (erken seçim) yapılabilceği anayasada belirtilmiştir. Buna göre, TBMM erken seçim kararı alırsa; cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesine karar verirse; genel seçimlere bir yıl veya daha az süre kala cumhurbaşkanlığı makamında boşalma olursa, TBMM'nin 5 yıllık dönemi sona ermeden genel seçimler yapılabilmektedir.

Rusya Federal Meclisinin üst kanadı olan Federasyon Konseyinin ise, seçim dönemi bulunmamaktadır. Federasyon Konseyi sürekli çalışan bir meclistir. Federasyon Konseyi üyelerinin tamamının görev süreleri de aynı değildir. Federe birimlerin yasama ve yürütme organları tarafından seçildiklerinden, bunların görev süreleri ilgili federe birimin yasama ve yürütme organının görev sürelerine bağlıdır. Federasyon Konseyi üyeleri seçildikleri federe birimlerin yasama veya yürütme organının görev süresi dolması ile federe birimin Federasyon Konseyindeki senatörünün de görev süresi tamamlanmış olmaktadır. Ancak cumhurbaşkanı tarafından atanan federasyon senatörlerinin görev süreleri (ömür boyu atananlar

hariç) 6 yıl olarak belirlenmiştir. Federal Meclisin alt kanadı olan Devlet Duması'nın seçimleri ise, TBMM'ye benzer şekilde 5 yılda bir yapılmaktadır. Devlet Duması seçimleri cumhurbaşkanı tarafından görev süresinin dolmasına en erken 110 gün ve en geç 90 gün kala belirlenmektedir. Seçim günü ise, anayasal sürenin (5 yıl) sona erdiği ayın üçüncü Pazar günüdür. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Devlet Duması'nın anayasada belirlenen usullerle cumhurbaşkanı tarafından feshedilmesi durumunda 5 yıllık dönem süresi dolmadan da seçimleri yapılabilmektedir.

5.2.2. Uygulanan Seçim Sistemleri ve Baraj Bakımından Karşılaştırması

Türkiye Büyük Millet Meclisi seçilmelerinde uygulanan sistem, nispi temsil sisteminin uygulaması olan d'Hondt sistemidir. Bu sistemde siyasi partilerin ve bağımsız olarak seçimlere katılan adayların isimleri alt alta ve aldıkları geçerli oy sayıları karşılıklarına yazılmaktadır. Siyasi partilerin oy sayıları önce 1'e sonra 2'ye, ardından 3'e vs. şeklinde devam ederek o çevrenin çıkaracağı milletvekili sayısına ulaşıncaya kadar bölünmektedir. Elde edilen paylar ve bağımsız adayların almış oldukları oylar ayırım yapılmaksızın en büyükten en küçüğe doğru sıralanmaktadır. İlgili seçim bölgesinden çıkacak milletvekili sayısı kadar bu payların sahibi olan siyasi partilere ve bağımsız adaylara rakamların büyüklük sırasına göre milletvekili tahsis edilmektedir (Gözler, 2014:189). Burada belirtmemiz gerekir ki, Türkiye'nin 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanununun 34. maddesine göre, son kalan milletvekilliği için eşit rakamların bulunması halinde adaylar arasında kura çekilmektedir. Rusya Federal Meclisinin üst kanadı olan Federasyon Konseyinin üyeleri ise, yukarıda da belirtildiği gibi federe birimler tarafından ilgili federe birimin temsilcisi olarak seçilen üyeler ile cumhurbaşkanı tarafından federasyon temsilcileri olarak atanan üyelerden oluşmaktadır. Bu bağlamda Federasyon Konseyinin üyeleri belli bir seçim sistemiyle değil, ilgili federe birimler ile cumhurbaşkanı tarafından seçilmekte veya atanmaktadır. Bu çerçevede Rusya Federasyonu'nun federe birimleri, Federasyon Konseyinde kendilerini temsil edecek şekilde biri yasama tarafından diğeri yürütmenin en üst yöneticisi tarafından olmak üzere ikişer üye seçmektedir.

Federe birimin yasama organı tarafından Federasyon Konseyine gönderilecek olan temsilci adayını gösterme yetkisi, ilgili federe birimin meclis başkanına, siyasi parti gruplarına ve en az 1/5 milletvekillerine tanınmıştır. Aday gösterme yetkisine sahip

olanlar, adaylarını ilgili federe birim meclisinin milletvekilleri arasından göstermektedirler. Adayların kesinleşmesinin ardından ilgili meclisin içtüzüğüne göre seçimler yapılmakta ve en çok oyu alan aday federe birimin yasama organının Federasyon Konseyindeki temsilcisi olarak seçilmektedir. Federe birimin yürütme organının Federasyon Konseyindeki temsilci adayı ise, yürütme organının en üst yöneticisi seçilirken belirlenmektedir. Bu usul ise şöyle işlemektedir; federe birimlerin yürütme organlarının en üst yöneticileri biri halk tarafından, diğeri ise ilgili federe birimlerinin meclisleri tarafından iki şekilde seçilmektedir. Yürütme organlarının en üst yöneticisi halk tarafından seçilmesi durumunda, ilgili aday kendisi ile birlikte Federasyon Konseyine senatör olarak atanacak olan üç adayı seçim sırasında seçim komisyonuna sunmaktadır. Bu adayın yürütme organının en üst yöneticisi olarak seçilmesi halinde, sunmuş olduğu üç adaydan birini Federasyon Konseyi senatörü olarak göreve başladığı tarihin ertesi gün atamaktadır. Eğer federe birimin yürütme organının en üst yöneticisi ilgili federe birimin meclisi tarafından seçiliyorsa, bu durumda ilgili aday kendisi ile birlikte yine aynı şekilde üç Federasyon Konseyi senatör adayını meclise sunmaktadır. Meclis tarafından yürütme organının en üst yöneticisi olarak seçilen aday, meclise sunmuş olduğu üç adaydan birini seçildiği tarihin ertesi günü Federasyon Konseyinin senatörü olarak atamaktadır.

Yukarıda belirtildiği gibi Federasyon Konseyine cumhurbaşkanının da en fazla 30 üyeyi federasyon temsilcisi olarak atama yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı, Federasyon Konseyine atayacağı temsilcileri herhangi bir onaya gerek kalmadan doğrudan atamakta ve atama yetkisi dâhilinde olanların 7'sini ömür boyu atayabilmektedir. Bu üyeler genel olarak, devlete ve topluma “üstün hizmet” etmiş olanlar arasından belirlenmektedir.

Rusya Federal Meclisinin alt kanadı olan Devlet Duması seçimlerinde ise, karma bir seçim sistemi uygulanmaktadır. Şöyle ki, toplam 450 üyeden oluşan Devlet Duması'nın 225 üyesi tek turlu tek isimli dar bölge çoğunluk sistemine göre, diğer 225'i de nispi temsil usulüne göre seçilmektedir. Diğer bir ifade ile üyelerin 225'i ortalama 500.000 seçmenin bulunduğu 225 seçim bölgesinden çoğunluk esasına göre seçilirken, diğer yarısı parti ve blokların aldıkları oy oranlarına göre seçilmektedirler (Ağır, 2014:190). İki ülke siyasi partilere uyguladıkları baraj bakımından

karşılaştırılacak olursa, Türkiye’de TBMM seçimlerinde uygulanan baraj % 7 olarak belirlenmişken, Rusya Federal Meclisinin Devlet Duması seçimlerinde bu baraj % 5 olarak kabul edilmiştir.

5.2.3. Seçilme Yeterliliği ve Bağdaşmayan İşler Bakımından Karşılaştırması

Türkiye ile Rusya’da yasama organına aday olabilmek için anayasa ve kanunlar, adaylardan bazı şartları taşımaları ve yerine getirmeleri gerektiğini düzenlemektedir. Bu bağlamda Türkiye’de TBMM üyeliğine aday olabilmek için, adayların; Türk vatandaşı olmaları; 18 yaşını doldurmaları; en az ilkokul mezunu olmaları; kısıtlı olmamaları; askerlikle ilişkisi bulundurmamaları; kamu hizmetinden yasaklı olmamaları; taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis cezasına mahkûm olmamaları; süresi fark etmeksizin ağır hapis cezasına mahkûm olmamaları; zimmet, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihaleye fesat karıştırma suçları ile devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma gibi suçlardan birinden hüküm giymiş olmamaları gerekmektedir. Ayrıca hâkim ve savcılar, yüksek yargı organları mensupları, yükseköğretim kurumlarındaki öğretim elemanları ve diğer kamu görevlileri ile Silahlı Kuvvetler mensupları seçilememeleri halinde tekrar görevlerine dönebilmek kaydıyla (hâkim ve savcılar, yüksek mahkeme üyeleri ile subay ve astsubaylar hariç) görevlerinden çekilmedikçe TBMM üyeliğine aday olamazlar.

Rusya Federal Meclisinin Federasyon Konseyine aday olabilmek için ise, adaylardan aranan şartlar şu şekildedir; Rusya vatandaşı olmaları; 30 yaşını doldurmaları; sürekli olarak Rusya’da ikamet ediyor olmaları; başka bir ülke vatandaşlığının veya başka bir ülkede sürekli ikamet edebileceğine dair belgeler bulundurmamaları; temiz bir özgeçmişine sahip olmaları; Rusya toprakları dışında yer alan yabancı bankalarda hesap açmamaları ve para/değerli eşyaların bu bankalarda saklamamaları gerekmektedir. Ayrıca adayların kısıtlı olmamaları, yargı kararı ile hapisanelerde tutulmamaları, ağır suçlardan mahkûmiyet almamaları ve 22.12.2020 tarih ve 439 sayılı Federal Kanunun 2. maddesinde yer alan diğer şartları taşımaları gerekmektedir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, cumhurbaşkanı tarafından atanacak olan federasyon temsilcilerinin devlete ve topluma “üstün hizmet” etmiş olmaları da gerekmektedir.

Devlet Duması milletvekilliği için ise adaylardan; Rusya Federasyonu vatandaşı olmaları; 21 yaşına ulaşmış olmaları; seçilme yeterliliğine haiz olmaları ve 22.02.2014 tarih ve 20 sayılı Federal Kanunun 4. maddesinde yer alan suçlardan dolayı hüküm giymemiş olmaları gerekmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Devlet Duması milletvekilliği seçimleri için katılacak olan adaylardan anayasada 2020 yılında yapılan değişiklikle, sürekli Rusya'da ikamet etmeleri gerektiği, başka bir ülke vatandaşlığının veya başka bir ülkede sürekli ikamet edebileceğine dair bir belgesinin bulunmaması gerektiği, Rusya toprakları dışında yer alan yabancı bankalarda hesap açmamaları gerektiği ve bu bankalarda para veya diğer değerli eşyaları saklamamaları gerektiği şartı getirilmiştir.

Görüldüğü gibi her iki ülkenin yasama organlarına aday olabilmek için başvuruda bulunacakların anayasa ve kanunlarda belirtilen bazı şartları taşımaları gerekmektedir. Bu şartlar her iki ülkede farklı olarak düzenlenmiştir. Öncelikle Türkiye'de TBMM üyeliği için aranan yaş şartı 18 iken, Rusya'nın Federasyon Konseyi üyeliği için bu şart 30, Devlet Duması için de 21 yaş şeklinde belirlenmiştir. Bununla birlikte Rusya Federal Meclisi seçimlerine aday olarak katılacak kişilerin başka bir ülke vatandaşlığının bulunmaması ve başka bir ülkede sürekli ikamet edebileceklerine dair belge bulundurmamaları gerektiği şeklinde bir şart aranırken, Türkiye'de böyle bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ayrıca Rusya Federal Meclisine aday olarak başvuracaklardan Rusya toprakları dışında yer alan yabancı bankalarda hesap açmamaları, para ve değerli eşya saklamamaları gerektiği şartı aranırken, Türkiye'de böyle bir şartta rastlanmamaktadır. Türkiye'de TBMM adaylarının en az ilkokul mezunu olmaları gerektiği şartı bulunurken, Rusya'da Federal Meclise aday olarak başvuruda bulunacaklardan böyle bir şart aranmamaktadır.

Türkiye ile Rusya'nın yasama organında görev alacak kişilerin ilgili görevle bağdaşmayan işler bakımından karşılaştıracak olursak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin doğrudan ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarında, kamu yararına çalışan derneklerde, devletten yardım alan ve vergi muafiyeti olan vakıflarda, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıklarının yönetim ve denetim

kurullarında görev almaları, vekil olmaları, temsilcilik veya hakemlik yapmaları yasaklanmıştır. Ayrıca milletvekillerinin, yürütme organının teklif, atama veya onamasına bağlı resmi veya özel herhangi bir işle görevlendirilmeleri de mümkün değildir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, milletvekilleri devletin şahsiyetine karşı işlenmiş suçlar ile zimmet, kaçakçılık ve döviz suçları gibi devletin maddi çıkarlarıyla ilgili davalarda devlet aleyhine vekil olmaları, yukarıda belirtilen kurum ve kuruluşlarda yönetim görevlerini üstlenmeleri de yasaklar arasındadır.

Rusya’da da yasama organında görev alacak kişilerin bu görevle bağdaşmayacak işler Türkiye’deki düzenlemelere benzerlik göstermektedir. Bu bağlamda Rusya Federal Meclisinin her iki kanadında (Federasyon Konseyi ve Devlet Duması) görev alacak kişilerin, üstlendikleri görevleri herhangi bir etki altında kalmadan yerine getirmeleri için kanunla öngörülen durumlar dışında federe birimlerin temsil veya diğer seçimle gelinen organlarında görev almaları yasaklanmıştır. Bununla birlikte hem Federasyon Konseyi senatörleri hem de Devlet Duması milletvekilleri, devletin herhangi bir organında veya yerel yönetim organlarında görev yapamazlar. Öğretim üyeliği ile sanatsal faaliyetler hariç, ticari ve diğer kazanç getirici faaliyetlerde bulunmazlar ve kazanç getirici faaliyet yürüten kuruluşların yönetimine giremezler.

Bu bakımdan hem Türkiye’de hem de Rusya’da yasama organı üyelerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmeleri için, yasama üyeliğiyle bağdaşmayan işler bakımından birbirlerine benzer şekilde yasaklamaların getirildiği görülmektedir. Çünkü her iki ülkenin kanunları, yasama üyelerinin üstlendikleri görev dışında farklı bir göreve atanmalarını yasaklamakta, devletin diğer organları ile kâr amacı güden kuruluşlarda görev yapamayacaklarını düzenlemektedir.

5.2.4. Üyelerin Dokunulmazlıkları Bakımından Karşılaştırması

Yasama üyelerinin dokunulmazlık hakları hem Türkiye’nin hem de Rusya’nın anayasalarında düzenlenmiş ve tanınmıştır. Bu bağlamda Türkiye’nin TBMM üyeleri hiçbir baskı altında kalmaksızın görevlerini yerine getirebilmeleri için çalışmalarındaki oylarından ile sözlerinden ve ileri sürmüş oldukları düşüncelerinden dolayı sorumlu tutulamamaktadırlar. Ayrıca seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen milletvekilinin, TBMM kararı olmadıkça tutulmaları, sorguya çekilmeleri, tutuklanmaları ve yargılanmaları mümkün değildir. Ancak ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ile seçimden önce soruşturması başlamış olması kaydıyla

Türkiye anayasasının 14. maddesinde yer alan durumlar, milletvekilliği dokunulmazlığı hakkının kapsamı dışındadır. Bu durumların gerçekleşmesi halinde, ilgili makam derhal ve doğrudan TBMM'ye bildirmek zorundadır. Yani ağır suçu gerektiren suçüstü hali ile seçimden önce soruşturmasının başlaması kaydıyla anayasanın 14. maddesinde yer alan durumlarda milletvekillerinin sorguya çekilmeleri, tutulmaları ve tutuklanarak yargılanmaları mümkündür. Türkiye'de milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması ancak TBMM Genel Kurulunun karar yeter sayısı (en az 151) ile olabilmektedir.

Rusya Federal Meclisinin her iki kanadının üyeleri de aynı Türkiye'de olduğu gibi, görev yaptıkları dönem boyunca çalışmaları ile ilgili olarak ileri sürdükleri sözlerden ve düşüncelerden, kullanmış oldukları oylarından dolayı sorumlu tutulamazlar. Konutlarının, çalışma ofislerinin, kullandıkları araçlarının aranması, iletişim araçlarının dinlenmesi, evrak ve bagajlarının açılması da dokunulmazlık kapsamındadır. Suçüstü hali hariç olmak üzere, tutulmaları, aranmaları, tutuklanmaları yasaklanmıştır. Ayrıca diğer insanların, güvenliğinin sağlanması için federal kanunla öngörülmüş durumlar hariç, kişisel aramaya da tabi tutulamamaktadırlar. Hakaret, iftira veya sorumluluğu federal yasalar tarafından öngörülen diğer ihlallerde üye hakkında cezai işlem ancak Devlet Duması tarafından dokunulmazlığı kaldırılınca mümkündür. Federasyon Konseyi senatörleri ile Devlet Duması milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması ancak Rusya Federasyonu başsavcının önerisi üzerine ilgili meclislerin üye tamsayılarının çoğunluğunun oyu (kararı) ile mümkündür.

5.2.5. İç Teşkilatlanmaları, Çalışma Düzenleri ve Feshi Bakımından Karşılaştırması

Tüm meclislerin anayasa, kanun ve içtüzüklerle öngörülen iç teşkilatlanmaları bulunmaktadır. Bu husus Türkiye ile Rusya'nın meclisleri için de geçerlidir. Bu bağlamda Türkiye Büyük Millet Meclisi teşkilat yapısında, başkanlık divanı, siyasi parti grupları, komisyonlar, danışma kurulu gibi organlar bulunurken, Rusya'nın Federal Meclisinin üst kanadı olan Federasyon Konseyi bünyesinde, başkanlık, Konsey Sovyeti, komiteler, komisyonlar, Federasyon Konseyi ofisi ve başkan ile Federasyon Konseyine bağlı belli bir konu üzerinde çalışan alt Sovyetler bulunmaktadır. Rusya'nın Federal Meclisinin alt meclisi olan Devlet Duması'nda ise,

meclis başkanı ve yardımcıları (başkanlık), Devlet Duması Sovyeti, siyasi parti grupları, komite ve komisyonlar bulunmaktadır.

Meclisler bünyesinde bulunan organların genel olarak, görev ve yetkileri benzerlik göstermektedir. Bu bağlamda meclis çalışmalarını anayasa ve içtüzük kurallarına göre yürüten ve yasama faaliyetlerini etkin bir şekilde yerine getirilmesi için düzeni sağlamakla yükümlü olan organ Türkiye’de TBMM başkanlık divanı iken, Rusya’daki Federal Meclisin üst kanadı olan Federasyon Konseyinde bu görevleri yerine getiren organ Konsey Sovyeti’dir. Rusya’nın Federal Meclisinin alt meclisi olan Devlet Duması’nda ise bu görevler Devlet Duması Sovyeti tarafından yerine getirilmektedir.

Türkiye ile Rusya’nın yasama organlarının çalışma düzenleri bakımından karşılaştıracak olursak, TBMM, milletvekili genel seçimi kesin sonuçlarının Yüksek Seçim Kurulunca ilanını takip eden üçüncü gün saat 14.00’da çağrısız olarak toplanmaktadır. Genel seçim yapılmayan yıllarda ise meclis, Ekim ayının birinci günü çağrısız çalışmalarına başlamaktadır. TBMM Genel Kurulu normal toplantılarını Salı günleri 15.00’den 21.00’a, Çarşamba ve Perşembe günleri ise 14.00’den 21.00’a kadar yapmaktadır. Danışma kurulunun teklifi üzerine Genel Kurul, toplantı hafta, gün ve saatlerini değiştirebileceği gibi, diğer günlerde de toplantı yapılmasına karar verebilmektedir. Resmi tatile rastlayan günlerde toplantı yapılmamaktadır. TBMM Genel Kurulu tarafından farklı bir karar alınmadıkça 1 Temmuz tarihinde tatile girmektedir. TBMM’nin olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi milletvekillerinin beşte birine, cumhurbaşkanına ve meclis başkanına tanınmıştır.

Rusya’nın Federal Meclisinin üst kanadı olan Federasyon Konseyi ise, yukarıdaki bölümlerde belirtildiği gibi seçim dönemi olmayan, sürekli çalışan bir organdır. Konsey, bir yıl içerisinde Bahar ve Güz dönemi olmak üzere 25 Ocak - 15 Temmuz ve 16 Eylül - 31 Aralık şeklinde çalışmalarını yürütmektedir. Çalışma dönemleri boyunca bir ayda ikiden az olmamak kaydıyla oturumlar gerçekleştirilmektedir. Konsey kararı ile açılan oturumlar bir veya birkaç gün şeklinde sürebilmektedir. Konseyin gündüz vakti açılan oturumları saat 10.00 ile 14.00 arasında gerçekleşirken, akşam oturumları 16.00 ile 18.00 saatleri arasında gerçekleştirilmektedir. Ancak konsey kararı ile saatlerde değişiklik yapılabilir. Belirtmek gerekir ki, Federasyon Konseyi

oturumları normal şartlarda açık olarak yapılmaktadır. Fakat konsey kararı ile oturumların kapalı olarak yapılması mümkündür. Cumhurbaşkanının, Federasyon Konseyi başkanının, Konsey Sovyeti'nin konseyde bulunan komitelerin ve üyelerin üçte birinin isteği üzerine Federasyon Konseyi olağanüstü toplantıya çağırılabilir.

Rusya Federasyonu Federal Meclisinin alt kanadı olan Devlet Duması ise, seçimleri takip eden 30. gün ilk toplantısını gerçekleştirmektedir. Ancak cumhurbaşkanı kendisine tanınan yetkiye dayanarak Devlet Duması'nı daha erken bir tarihte toplantıya çağırabilmektedir. Meclisin ilk oturumuna en yaşlı üye başkanlık etmektedir. Meclis oturumları kapalı olarak gerçekleştirileceğine dair meclis karar almadıkça açık olarak yapılmaktadır. Meclis oturumunun kapalı olarak yapılacağına dair kararın alınması için hazır bulunan milletvekillerinin salt çoğunluğunun onayı gerekmektedir. Devlet Duması biri Güz dönemi diğer ise Bahar dönemi olmak üzere yılda iki dönem şeklinde toplanmaktadır. Bu dönemlerin hangi tarihler arasında yapılacağı ise, ilgili komisyon tarafından belirlenerek bir önceki dönemin son toplantısında Devlet Duması Genel Kurulu tarafından karara bağlanmaktadır. Bu çalışma dönemlerinde milletvekillerine her bir ay için bir hafta seçmenlerle çalışmaları yürütmek için zaman ayrılmaktadır. Devlet Duması'nda milletvekilleri Salı, Çarşamba ve Perşembe olmak üzere 12.00 ile 16.00 saatleri arasında oturumlar gerçekleştirmektedir. Fakat Devlet Duması farklı saatler arasında da verilen karar doğrultusunda oturum yapabilmektedir. Pazartesi ile Cuma günlerinde milletvekilleri komite veya komisyonlarda çalışmalarını yürütmektedirler. Devlet Duması olağanüstü toplantıya cumhurbaşkanının, parti gruplarının, beşte bir milletvekillerinin ve meclis başkanının isteği üzerine Devlet Duması Sovyeti tarafından çağırılmaktadır.

Türkiye ile Rusya'nın yasama organlarının feshi bakımından karşılaştıracak olursak, Türkiye'de uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kuvvetlerin sert ayrılığı söz konusu olduğundan ilgili sistemde yürütme yasamayı, yasama da yürütmeyi tek taraflı olarak feshe zorlayamamaktadır. Ancak ilgili sistemle sistemsel tıkanıklıkların giderilmesi adına fesih mekanizması yerine seçimlerin karşılıklı olarak yenilenmesi usulü bulunmaktadır. Yani Türkiye'de uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yasama ile yürütme fesih yerine karşılıklı olarak seçimlere gitmektedir.

Bu bağlamda yasama ile yürütme arasında herhangi bir konuda bir krizin çıkması ve uzlaşmanın sağlanamaması halinde hem yürütme hem de yasama seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Cumhurbaşkanı bu kararı tek başına alırken, TBMM, üyelerin beşte üçünün oyu ile alabilmektedir. Bu durumda seçimlere hem meclis hem de cumhurbaşkanı gitmektedir. Rusya'nın Federal Meclisinde ise, fesih mekanizması bulunmakta ve sadece Devlet Duması'na karşı işletilebilmektedir. Çünkü Federal Meclisin üst kanadı olan Federasyon Konseyi sürekli çalışan ve federe birim ile federasyon temsilcilerinden oluşan bir meclis konumunda olduğundan bu meclisin feshedilmesi mümkün değildir.

Devlet Duması'nı feshetme yetkisi cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bu bağlamda ilgili meclis, anayasada belirtilen şartların gerçekleşmesi halinde cumhurbaşkanı tarafından feshedilebilmektedir. Yukarıdaki bölümlerde ifade edildiği üzere Rusya Federasyonu başbakanı cumhurbaşkanının önerisi üzerine Devlet Duması'nın onayı ve yine cumhurbaşkanının atanmasını gerçekleştirmesi ile göreve gelmektedir. Bu çerçevede cumhurbaşkanı tarafından önerilmiş olan aday, Devlet Duması tarafından üç kez üst üste reddedilmesi halinde, cumhurbaşkanı Devlet Duması'nı feshederek seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Ayrıca başbakan Devlet Duması'na önerme yetkisi dâhilinde olan bakanların (bazı bakanlıklara atamalar cumhurbaşkanı tarafından Federasyon Konseyinin görüşü alındıktan sonra doğrudan yapılmaktadır) onaylanması için sunması ve ilgili adayların üç kez reddedilmesi halinde cumhurbaşkanı Devlet Duması'nı feshederek seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir. Bu durumlar haricinde Devlet Duması hükümete üç ay içinde ya kendi isteğiyle veya hükümetin isteği üzerine iki kez güvensizlik oyu verirse (ilk güvensizlik oyunda cumhurbaşkanı Devlet Duması'nın kararını reddedebilmekte) cumhurbaşkanı Devlet Duması'nı feshederek, seçimlerin yenilenmesine karar verebilmektedir.

Cumhurbaşkanı, Devlet Duması'nı yukarıdaki nedenlere bağlı olarak feshetmesi durumunda, fesih tarihinden itibaren en geç dört ay içinde toplanmasını sağlayacak şekilde yeni seçim tarihi belirlemektedir. Belirtmek gerekir ki, Devlet Duması'nın cumhurbaşkanına karşı yönelttiği suçlama sonuçlanmadan ve cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesine altı ay kala feshedilmesi mümkün değildir. Ayrıca

ülke genelinde sıkıyönetim veya olağanüstü hâlin uygulandığı dönemde de Devlet Duması cumhurbaşkanı tarafından feshedilememektedir.

5.2.6. Görev ve Yetkileri Bakımından Karşılaştırması

Türkiye ile Rusya’da yasama organları yukarıdaki bölümlerde de ifade edildiği üzere yapıları itibarıyla farklılık göstermektedir. Yani Türkiye’deki yasama organı tek meclisli iken, Rusya’da iki meclisten oluşmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’de yasama organının görev ve yetkileri Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde toplanmışken, Rusya’nın yasama organının görev ve yetkilerinin Federasyon Konseyi ile Devlet Duması’nda toplanmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisinin genel olarak görev ve yetkileri; Kanun koymak ve kaldırmak; bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına karar vermek; savaş ilanına karar vermek; milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak; genel ve özel af ilanına karar vermektir. TBMM’nin bu görev ve yetkilerinin yanı sıra daha özel nitelikli görev ve yetkilerini sıralayacak olursak; meclis başkanını seçmek; TBMM içtüzüğünü yapmak; ombudsmanı seçmek; Anayasa Mahkemesine üye seçmek; yeni anayasa yapmak veya anayasayı değiştirmek; cumhurbaşkanı tarafından ilan edilen olağanüstü hal kararını onaylamak; olağanüstü hal kararının süresini kısaltmak veya uzatmak; çeşitli kurum ve kuruluşlara üye seçmek; Hâkimler ve Savcılar Kuruluna üye seçmek şeklinde sıralanabilir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, TBMM’nin birçok mevzuat tarafından düzenlenen diğer görev ve yetkileri de bulunmaktadır.

Rusya Federasyonu Federal Meclisinin üst kanadı olan Federasyon Konseyinin genel olarak görev ve yetkileri şu şekilde sıralanabilir; federasyonda bulunan federe birimler arasında sınır değişikliklerini onaylamak; cumhurbaşkanının sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan edilmesine ilişkin kararnamesini onaylamak; Silahlı Kuvvetlerin federasyon sınırları dışında kullanılmasına izin vermek; cumhurbaşkanlığı seçimlerini belirlemek; cumhurbaşkanının görevden uzaklaştırılmasına karar vermek; görevi bırakan cumhurbaşkanının dokunulmazlığını kaldırılmasına ilişkin karar vermek; Anayasa Mahkemesi başkanı, başkan yardımcıları ve yargıçları ile Yüksek Mahkeme başkan, başkan yardımcıları ve üyelerinin atamalarını yapmak; federasyon başsavcısının, yardımcılarının, federe birim savcılarının, askeri savcılarının ve özel

savcılarının atanmasında görüşme yapmak (görüş bildirmek); Hesap Kurulu başkanını ve üyelerinin yarısının bu görevlere atanmasını ve görevden alınmasını gerçekleştirmek; savunma, devlet güvenliği, içişleri, adalet, dışişleri, kamu güvenliği ve acil durumların önlenmesi ve sonuçlarının ortadan kaldırılmasından sorumlu olan yürütme organının federal düzeydeki temsilcilerinin (federal bakanlar dâhil) atanmasında cumhurbaşkanı tarafından önerilen adaylar hakkında görüş bildirmek; yüksek yargı başkanı, yardımcıları ve üyeleri ile temyiz mahkemeleri başkan, yardımcıları ve yargıçlarının, yargıçlık mesleğinin zedeleyici hareketlerde bulunma ve federal anayasal kanunların yasakladığı faaliyetlerde bulunanlar hakkında cumhurbaşkanının önerisi üzerine görevlerine son vermek; federasyon başsavcısının ülkedeki kanunların işleyişi ile kamu düzeni hakkında hazırlayacağı yıllık raporları dinlemek, Federasyon Konseyine anayasa tarafından verilen görev ve yetkilerdir. Federasyon Konseyinin yukarıda sıralanan görev ve yetkilerinin yanı sıra, Devlet Duması tarafından kabul edilmeden önce uluslararası antlaşmaları ve federal bütçe kanununu görüşmek; Devlet Duması tarafından kabul edilmeden önce savaşa ve barışa verilen kararı görüşmek; kanun önerisinde bulunmak; merkez idare yöneticileri ile yerel yönetim organları yöneticilerine soru yöneltmek; meclis görüşmesi gerçekleştirmek; konseyde gerçekleştirilen “hükümet saati”nde üyelere soru yöneltmek; meclis soruşturması yapmak şeklinde de görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Federal Meclisin alt kanadı olan Devlet Duması’nın ise; cumhurbaşkanı tarafından önerilen başbakan adayına onay vermek; başbakan tarafından önerilen başbakan yardımcıları ve federal bakanlara onay vermek; hükümete güvenoyu vermek; hükümetin yıllık raporlarını dinlemek ve görüşmek; Merkez Bankası başkanını atamak ve görevden almak; Merkez Bankasının yıllık raporlarını dinlemek; Hesap Kurulu başkan yardımcısı ve üyelerinin yarısını cumhurbaşkanının önerisi üzerine atamak; İnsan Hakları Komiserini atamak ve görevden almak; genel af ilan etmek; cumhurbaşkanının görevden alınması için ve görevi bırakan cumhurbaşkanlarının dokunulmazlıklarının kaldırılması için suçlama yöneltmek, Devlet Duması’na tanınan görev ve yetkilerdir. Ayrıca Devlet Duması’nın; uluslararası antlaşmaları onaylamak; federal bütçe kanununu onaylamak; savaşa ve barışa karar vermek; hükümete güvensizlik oyu vermek; merkez ve yerel yönetim organlarına soru yöneltmek; meclis görüşmeleri gerçekleştirmek; mecliste gerçekleştirilen “hükümet

saati”nde üyelere soru sormak; meclis soruşturması yapmak şeklinde de görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Bu bağlamda, Türkiye ile Rusya’nın yasama organlarının görev ve yetkileri karşılaştırıldığında aralarında farklılıklar olduğu görülmektedir. Tabi bu farklılıklar ülkelerin üniter ve federal yapılarından, yasama ve yürütme organlarının tek ve çift kanatlı olmasında kaynaklandığı ifade edilebilir. Örneğin, Rusya’nın federal yapısından kaynaklanan ve Federal Meclisin üst kanadı olan Federasyon Konseyinin federe birimler arasında sınır değişikliklerini onaylamak şeklinde yetkisi bulunurken, Türkiye’nin üniter yapıda olması dolayısı ile TBMM’nin böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Yine Rusya’da yürütmenin iki kanattan oluşması ve yasama tarafından hükümete güvenoyu verilerek görevden alabilmesi yetkisi TBMM’nin yetkileri arasında yer almamaktadır. Ayrıca bazı atamalara ilişkin yetkiler Türkiye’de yasama organının tek meclis olması dolayısı ile TBMM’ye verilmişken, Rusya’da iki meclis arasında paylaşılmıştır. Buna bir örnek gösterecek olursak, Rusya’nın Hesap Kurulu başkan ve üyelerinin yarısı Federasyon Konseyi tarafından atanırken, Hesap Kurulu başkan yardımcısı ile üyelerin diğer yarısı Devlet Duması tarafından atanmaktadır. TBMM’nin atamalara ilişkin yetkilerinde ise böyle bir durum söz konusu değildir. Yani yasama organı tek meclisten oluştuğundan atamalara ilişkin yetkilerini tek meclis olarak kullanmaktadır.

Ayrıca belirtmemiz gerekir ki, Rusya’da yasama organı çift meclisten oluştuğundan yasamaya ilişkin bazı yetkilerin karara bağlanması ancak iki meclisin onayı ile gerçekleşmektedir. Örneğin, uluslararası anlaşmalar Federal Meclisin alt kanadı olan Devlet Duması tarafından onaylanmadan önce mutlaka Federasyon Konseyinde görüşülmesi gerekmektedir. Yine cumhurbaşkanının görevden uzaklaştırılmasına ilişkin suçlama yöneltme yetkisi Devlet Duması’na tanınmışken, yöneltilen suçlamaya ilişkin cumhurbaşkanını görevden uzaklaştırma yetkisi (kararı) Federasyon Konseyine verilmiştir. Türkiye’nin yasama organında böyle bir usul yoktur. Yani yetki alanına giren tüm konular tek bir meclisten alınmaktadır.

Yasama organlarının kanunlara ilişkin görev ve yetkileri karşılaştırıldığında, hem Türkiye’de hem de Rusya’da kanun yapma yetkisi sadece yasama organlarına tanınmıştır. Türkiye’nin anayasasında kanun teklif etme yetkisi milletvekilleri ile bütçe/kesin hesap ile sınırlı olmak üzere cumhurbaşkanına tanınmışken, Rusya’nın

anayasası, kanun önerme yetkisini, Devlet Duması milletvekillerine, Federasyon Konseyi senatörlerine, cumhurbaşkanına, hükümete, federe birimlerin yasama organlarına ve kendi görev alanına ilişkin olmak üzere Anayasa Mahkemesi ile Yüksek Mahkemeye tanımıştır. Türkiye’de kanun teklifleri TBMM’ye yapılırken, Rusya’nın yasama organının iki meclisli olmasına rağmen tüm kanun teklifleri sadece Devlet Duması’na yapılmaktadır. Türkiye’de kanunlar sadece TBMM’de görüşülür ve bu organ tarafından kabul edilirken, Rusya’da teklif edilen kanunlar önce Devlet Duması’nda ardından Federasyon Konseyinde görüşülmektedir. Burada belirtilmesi gereken husus, Devlet Duması tarafından kabul edilerek Federasyon Konseyine gönderilen kanunlar bu mecliste kabul edilmez ise, bu durumda iki meclis ortak ve eşit sayıda bir uzlaşma komisyonu kurabilmektedir. Uzlaşma komisyonunda kanun önerisi üzerinde anlaşma sağlansa bile, ilgili öneri tekrar Devlet Duması’nın onayından geçmek zorundadır. Ayrıca kanun önerisi Federasyon Konseyinde 14 gün içinde görüşülmediği takdirde ilgili öneri onaylanmış sayılmaktadır. Hemen belirtelim ki, anayasaya göre Devlet Duması, Federasyon Konseyi tarafından alınan kanun önerisini reddeden kararını kabul etmez ve üye tamsayısının üçte iki oy çokluğu ile aynen kabul ederse Federasyon Konseyinin reddi (vetosu) aşılmış olmakta ve bu şekilde de öneri kanunlaşmış sayılmaktadır. Ancak federal bütçe, federal vergi ve harçlar, finans, kredi, gümrük düzenlemeleri, para emisyonları, uluslararası antlaşmaları uygun bulma ve iptali, ülke sınırlarının statüsü ve korunması, savaş ve barış ile ilgili kanun önerileri mutlaka Federasyon Konseyi tarafından görüşülmesi gerekmektedir. Türkiye’de yasama organı tek kanattan oluştuğundan böyle bir süreç söz konusu değildir.

5.2.7. Bilgi Edinme ve Denetim Yolları Bakımından Karşılaştırması

Yasama organlarının en önemli yetkilerinin biri şüphesiz bilgi edinme ve denetim yollarıdır. Yasama organlarına tanınan bu yetki, devletin diğer organlarının kanunlar çerçevesinde hareket edip etmediklerinin kontrolünün sağlanmasında ve bu çerçevelerden çıkılmışsa müdahale edilmesi bakımında önem taşımaktadır. Çünkü devlet organlarının düzen çerçevesinde hareket etmelerinin sağlanması yargı organı kadar yasama organının da görevidir.

Bu bağlamda Türkiye’nin anayasası TBMM’ye, bilgi edinme ve denetim yolları olarak, yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi

mekanizmalar tanımıştır. TBMM'ye tanınan yazılı soru mekanizmasında, milletvekilleri on beş gün içinde cevaplanması üzere, cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanlara belli bir konu hakkında soru sorabilmektedirler. Genel görüşme mekanizması ile toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşebilmektedirler. Meclis araştırması mekanizmasında ise TBMM, belli bir konuda bilgi edinmek için mecliste bir komisyon oluşturarak kamu kurumlarında inceleme yapabilmektedir. TBMM'nin bir diğer önemli denetim mekanizması ise, meclis soruşturmasıdır. Meclis soruşturması denetim mekanizmaları arasında en kapsamlı olanıdır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanlara karşı açılmaktadır. Bu denetim mekanizması kapsamında TBMM'de bulunan siyasi partilerin milletvekilleri oranında bir komisyon oluşturulmakta ve bir soruşturma başlatılmaktadır. Oluşturulan komisyonun tüm kamu ve özel kuruluşlardan bilgi ve belge isteme, bunlara el koyma, yürütme organının bütün vasıtalarını kullanma gibi çok kapsamlı yetkileri bulunmaktadır. Meclis komisyonu, cumhurbaşkanı yardımcılarını veya bakanlarla ilgili yürüttüğü soruşturma sonucunda bir rapor hazırlamakta ve konu TBMM Genel Kurulunda görüşülmektedir. Genel Kurul, meclis üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyu ile hakkında soruşturma açılan cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları Yüce Divana sevk edebilmektedir. Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan bir hüküm giyen cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan görevden uzaklaştırılmaktadır.

Rusya Federasyonu Federal Meclisinin üst kanadı olan Federasyon Konseyinin de anayasada, kanunlarda ve konseyin içtüzüğünde sıralanan çok sayıda bilgi edinme ve denetim yolları bulunmaktadır. Bu bilgi edinme ve denetim mekanizmaları genel olarak, talep yönlendirmek, hükümet saati düzenlemek, meclis görüşmesi yapmak ve meclis soruşturması açmak şeklinde ifade edilebilir. Federasyon Konseyi, talep yönlendirme yetkisi kapsamında, devlet organlarından belli bir konunun sözlü ya da yazılı olarak on beş gün içinde aydınlatılmasını istemektedir. Bu mekanizma mahiyeti bakımından TBMM'nin yazılı soru mekanizmasına benzerlik göstermektedir. Hükümet saati düzenlemesi kapsamında ise Federasyon Konseyi, hükümet üyeleri ile devletin diğer yetkililerini senatörlerin sorularını cevaplanması üzere meclise davet edilmektedirler. Hükümet saati TBMM'nin bilgi edinme mekanizmalarında yer almamaktadır. Federasyon Konseyinin meclis görüşmesi yetkisi kapsamında ise konsey, toplumu ve devleti ilgilendiren konuları meclis Genel

Kurulunda görüşmektedir. Federasyon Konseyi meclis görüşmesi kapsamında görüşülecek konuyla ilgili kişiler konseye çağırılmakta ve çok taraflı olarak tartışılmaktadır. Bu bilgi edinme mekanizmasında öneri niteliğinde kararlar alınmaktadır. Bu mekanizma, TBMM’de uygulanan genel görüşme mekanizmasına benzerlik göstermektedir. Federasyon Konseyinin, kanuniliğin temin edilmesi, insan hak ve özgürlüklerinin korunması, hükümetin ve diğer devlet/özel organlarının kanunlar çerçevesinde hareket etmesinin sağlanması için meclis soruşturması yapabilmektedir. Federasyon Konseyinin diğer denetim mekanizmaları içinde en kapsamlı olanıdır. Meclis soruşturması ile çok ayrıntılı raporlar hazırlanmakta ve cumhurbaşkanına, hükümete, federasyon başsavcılığına, soruşturma komitesine ve diğer organlara gönderilmektedir. Gönderilen raporlar çerçevesinde de ilgili kurumlar harekete geçmektedir. Bu denetleme mekanizması TBMM’de bulunan meclis soruşturmasına pek çok yönüyle benzerlik gösterse de, TBMM’de uygulanan meclis soruşturması sonucunda ilgililer Yüce Divana gönderilirken, Federasyon Konseyinde yapılan meclis soruşturması kapsamında raporlar hazırlanarak, gereğinin yapılması üzere ilgili kurumlara gönderilmektedir.

Rusya Federasyonu Federal Meclisinin alt kanadı olan Devlet Duması’nın ise, hükümete güvenoyu vermek, devlet organlarına talep yönlendirmek, hükümet saati düzenlemek, meclis görüşmesi gerçekleştirmek, meclis soruşturması yapmak gibi bilgi edinme ve denetleme mekanizmaları bulunmaktadır. Bu denetim yetkilerinden en kapsamlı olanı hükümete güvensizlik oyunun verilmesidir. Güvensizlik oyu Türkiye’nin eski sistemi olan parlamenter sisteminde bulunan bir mekanizmadır. Ancak cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle bu mekanizma yürürlükten kaldırılmıştır. Bu bağlamda Türkiye’nin yeni sistemine göre, TBMM meclis soruşturması mekanizması kapsamında kabine üyelerini Yüce Divana göndererek yargılanması sonucu görevlerine son verebilirken, Rusya’nın Devlet Duması hükümet üyelerine güvensizlik oyu vererek hükümetin düşürülmesini cumhurbaşkanından talep edebilmektedir. Bununla birlikte Devlet Duması’nın da Federasyon Konseyi incelenirken ele aldığımız talep gönderme, hükümet saati düzenleme, mecliste genel görüşme gerçekleştirme, meclis soruşturması yapma gibi diğer bilgi edinme ve denetleme mekanizmaları bulunmaktadır. Bu denetleme mekanizmalarının işletilmesi ve yaptırımları Federasyon Konseyinin uygulamalarına benzerlik göstermektedir.

5.3. Yürütme Organları Bakımında Karşılaştırması

Türkiye’de uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yürütme organı tek kanatlı olup, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanından meydana gelmektedir. İlgili sistemde bakanlar kurulunun (hükümetin) bulunmamasıyla birlikte, yürütme organı, cumhurbaşkanının başkanlığında, cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve diğer cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer alan kamu görevlilerinden meydana gelmektedir. Bu teşkilatta yer alan cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar ve diğer kamu görevlileri, doğrudan, herhangi bir onaya tabi olmadan cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve ona karşı sorumluluk taşımaktadır.

Rusya’nın yürütme organı ise, iki kanattan oluşmaktadır. Bir tarafta doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı, diğer tarafta yasama organının (Devlet Duması’nın) onayı ile cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakan bulunmaktadır. Rusya anayasasında cumhurbaşkanı yürütme organı içinde değil ayrı bir bölümde düzenlenmiştir. Yürütme bölümünde ise, hükümet düzenlenmiş olup, yürütme yetkisi bu organa verilmiştir. Ancak hemen belirtelim ki, yürütme yetkisi her ne kadar hükümete verilmiş olsa da anayasa, hükümetin bu yetkiyi yerine getirirken cumhurbaşkanının “genel idaresinde” kullanacağını belirtmiştir. Yani anayasa yürütme yetkisini hükümete vermiş ancak bu yetkiyi cumhurbaşkanının genel idaresinde kullanacağını düzenlemiştir. Rusya’da hükümetin başı başbakan olduğundan bakanlar kurulu da onun başkanlığında toplanmaktadır. Fakat yürütme yetkisi cumhurbaşkanının genel idaresinde yerine getirileceğinden bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi cumhurbaşkanına da tanınmıştır.

Rusya’da hem cumhurbaşkanının hem de başbakanın ayrı teşkilat yapıları ve yerine getirmeleri gereken görev ve yetkileri bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının herhangi bir siyasi sorumluluğu bulunmazken, hükümetin hem Devlet Duması’na karşı hem de cumhurbaşkanına karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın ilgili bölümünde Türkiye ile Rusya’nın yürütme organlarının karşılaştırmasına yer verilmiştir. İki ülkenin yürütme organlarının açıklamalı karşılaştırmasına geçmeden önce bu organlar şu şekilde özetlenerek karşılaştırılabilir:

Değerlendirme Ölçütü	Türkiye Cumhuriyeti	Rusya Federasyonu
Yürütme Organının Yapısı	Tek Kanatlı (Cumhurbaşkanı)	Çift Kanatlı (Cumhurbaşkanı/Hükümet)
Görev Süresi	5 Yıl	6 Yıl
Cumhurbaşkanı Seçimleri	Doğrudan Halk Tarafından	Doğrudan Halk Tarafından
Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu	Var	Var
Veto Yetkisi	Var	Var
Cumhurbaşkanı Yardımcılığı	Var (İcracı)	Var (İcracı değil)
Cumhurbaşkanının Parti Üyeliği	Engel Yok	Engel Yok (ancak üye değil)
Cumhurbaşkanının Yasamaya Karşı Siyasi Sorumluluğu	Yok	Yok
Yürütmenin Yasama Faaliyetlerine Katılması	Mümkün değil (Bütçe kanunu hariç)	Mümkün
Üst Düzey Yöneticileri Atama Yetkisi	Var (Herhangi bir onaya tabi olmadan)	Var (Onay veya Görüş alma)
Cumhurbaşkanı Adaylık Yaşı	40	35
Cumhurbaşkanının Yüksek Öğrenim Yapma Şartı	Var	Yok
Ülkede Sürekli İkamet Etme Şartı	Yok	Var (25 yıl)
Yasamaya Mesaj Gönderme Yetkisi	Var	Var

Tablo 5.2. Türkiye ile Rusya'nın Yürütme Organlarının Karşılaştırması (Yazar tarafından oluşturulmuştur).

5.3.1. Cumhurbaşkanı Adaylığı ve Seçimleri Bakımından Karşılaştırması

Türkiye anayasasında cumhurbaşkanı adaylarından aranan şartlar; Türk vatandaşı olması; 40 yaşını doldurmuş olması; yükseköğrenim yapmış olması ve milletvekili

seçilme yeterliliğine sahip olması gerektiği şeklinde düzenlenmişken, Rusya'nın anayasasında bu şartlar; Rusya vatandaşı olması; 35 yaşını doldurmuş olması; Rusya'da en az 25 yıldan beri daimi ikamet ediyor olması; daha önce ve hâlihazırda başka ülkenin vatandaşlığının olmaması; başka ülkede sürekli ikamet edebileceğine dair belgeye sahip olmaması; Rusya toprakları dışında yer alan yabancı bankalarda hesap bulundurmaması ve bu bankalarda para/değerli eşya saklamaması gerektiği şeklinde düzenlenmiştir.

Bu bağlamda, iki ülkenin cumhurbaşkanı adaylarından aranan şartlar karşılaştırıldığında Türkiye'de yaş şartı 40 olarak düzenlenmişken, Rusya'da 35 olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte Türkiye'de adaylardan yükseköğrenim yapmış olma şartı aranırken, Rusya'da bu şart aranmamaktadır. Rusya'da cumhurbaşkanlığına aday olacakların en az 25 yıl ülkede daimi ikamet ediyor olma, başka bir ülke vatandaşlığı bulundurmama, yabancı bir ülkede sürekli ikamet edebileceğine dair belgeye sahip olmama ve Rusya toprakları dışında yer alan yabancı bankalarda hesap bulundurmama şeklinde adayların sahip olması gereken şartları ayrıca sıralarken, Türkiye'de cumhurbaşkanı adaylardan böyle şartlar aranmamaktadır.

Türkiye'de bir kimse cumhurbaşkanlığına doğrudan aday olamamaktadır. Aday gösterme yetkisi, siyasi parti gruplarına, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az % 5'ini almış siyasi partilere ve en az 100.000 seçmene tanınmıştır. Rusya'da ise aday gösterme yetkisi, Devlet Duması'nda sandalyesi bulunan siyasi partilere (imza toplamadan), her bir federe birime en az 2500 seçmenin düşeceği şekilde toplam en az 100.000 seçmen imzasını toplayan siyasi partilere (Devlet Duması'nda sandalyesi bulunmayan siyasi partiler) ve her bir federe birime en az 7500 seçmenin düşeceği şekilde 300.000 seçmene tanınmıştır.

Türkiye'de cumhurbaşkanlığı seçimlerinde iki türlü seçim sistemi uygulanmasıyla birlikte, cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı seçimleri, TBMM seçimleri ile birlikte aynı gün yapılmaktadır. Seçimlerin yapıldığı gün geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday cumhurbaşkanı olarak seçilmiş olmaktadır. Birinci tur oylama sonucunda salt çoğunluk herhangi bir aday tarafından sağlanamaması halinde bu oylamayı izleyen ikinci Pazar günü ikinci tur oylaması

yapılmaktadır. Bu oylamaya birinci tur oylamada en çok oyu alan iki aday katılmakta ve ikinci turda geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı olarak seçilmektedir. Rusya'da da Türkiye'deki seçim sistemine benzer şekilde cumhurbaşkanlığı seçimleri, iki turlu sistemle gerçekleşmesiyle birlikte, cumhurbaşkanları aynı Türkiye'de olduğu gibi doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Seçimlere katılan adaylardan biri, ilk turda geçerli oyların salt çoğunluğunu alması halinde cumhurbaşkanı olarak seçilmiş sayılmaktadır. İlk turda hiçbir aday bu çoğunluğu sağlayamazsa ikinci tur seçimler 21 gün sonra yapılmaktadır. İkinci tur seçimlere ilk turda en çok oyu alan iki aday katılmaktadır. İkinci tur oylamada salt çoğunluk aranmamasıyla birlikte, en çok oyu alan aday cumhurbaşkanı olarak seçilmiş olmaktadır. Hem Türkiye'de hem de Rusya'da cumhurbaşkanlığı seçimleri, genel, eşit, doğrudan ve gizli oylama usulü ile yapılmaktadır.

5.3.2. Cumhurbaşkanlarının Göreve Başlamaları ve Görev Süreleri Bakımından Karşılaştırması

Hem Türkiye'de hem de Rusya'da cumhurbaşkanları anayasalarında yazılı olan metinlere göre ant içerek göreve başlamaktadırlar. Yani her iki ülkenin cumhurbaşkanlarının göreve başlama anı andiçme anıdır. Türkiye'de seçimleri kazanan cumhurbaşkanı TBMM önünde ant içmektedir. Andiçme töreni, birlikte yapılan cumhurbaşkanı seçimleri ile TBMM genel seçimlerinin ardından meclisin toplandığı ilk günü takip eden üç gün içinde gerçekleşmektedir. Cumhurbaşkanının ikinci tur oylamada seçilmesi halinde veya sadece cumhurbaşkanı seçiminin yapılması halinde andiçme töreni, seçim sonuçlarının kesinleştiği günü takip eden üç gün içinde yapılmaktadır. TBMM ilgili tarihte toplantı halinde olmaması durumunda ise, derhal toplantıya çağırılmaktadır. Rusya'da ise andiçme töreni Federasyon Konseyi senatörlerinin, Devlet Duması milletvekillerinin, Anayasa Mahkemesi üyeleri ile diğer çok sayıda davetlinin katılımı ile gerçekleşmektedir. Seçilen cumhurbaşkanı, Merkez Seçim Komisyonu tarafından seçim sonuçlarının ilan edilmesini müteakip, eski cumhurbaşkanının anayasada belirtilen görev süresinin tamamlanacağı gün andiçerek göreve başlamaktadır. Bunun dışında seçimler normal süreden erken bir tarihte yapılmış ise, kesin seçim sonuçlarının ilan edilmesini müteakip 30. gün yeni seçilen cumhurbaşkanı andiçerek göreve başlamış olmaktadır.

Türkiye’de cumhurbaşkanının görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiştir. Anayasaya göre bir kimse ancak iki dönem cumhurbaşkanı olarak seçilebilmektedir. Fakat cumhurbaşkanının ikinci döneminde, TBMM üye tamsayısının beşte üçünün çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine kararı verirse bu durumunda cumhurbaşkanının bir kez daha aday olmasının yolu açılmaktadır. Rusya’da ise, cumhurbaşkanının görev süresi 6 yıldır. Türkiye’de olduğu gibi Rusya’da da bir kimse sadece iki dönem üst üste seçilebilmektedir. Ancak bir kişi bir dönem ara verdikten sonra tekrar seçimlere katılabilmektedir.

Türkiye’de cumhurbaşkanlığı makamında herhangi bir nedenle (ölüm, istifa, seçilme yeterliliğini kaybetme, seçilmeye engel bir mahkûmiyet, gaiplik gibi durumlar) boşalma olması halinde, boşalmayı takip eden 45 gün içinde seçimlere gidilirken, Rusya’da 3 ay içinde gidilmektedir.

5.3.3. Cumhurbaşkanlarının Görev ve Yetkileri Bakımından Karşılaştırması

Türkiye’nin anayasası cumhurbaşkanını, hem devletin başı olarak hem de yürütme organının tek sorumlusu olarak tanımlamıştır. Rusya’nın anayasası ise, cumhurbaşkanını devletin başı olarak tanımlamasıyla birlikte, yürütme organını hükümete vermiş fakat hükümetin yürütme faaliyetlerini cumhurbaşkanının genel idaresinde gerçekleştireceği belirtilmiştir. Her ne kadar Rusya anayasası böyle bir düzenlemeye yer vermiş ise de uygulamada yürütme organı tamamen cumhurbaşkanına bağlı ve onun emri doğrultusunda hareket etmektedir. Çünkü hükümet üyelerinin göreve gelmesinde ve görevden alınmasında cumhurbaşkanının önemli yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca ülkenin yürütme yetkisi dâhilide olan iç ve dış politikaların uygulanmasında ve belirlenmesinde cumhurbaşkanının tavrı belirleyicidir. Dolayısıyla anayasa yürütme yetkisini her ne kadar hükümete vermiş ise de başbakan ve bakanlar tamamen cumhurbaşkanının emir ve talimatı doğrultusunda hareket etmektedirler.

Bu bağlamda Türkiye ile Rusya’nın cumhurbaşkanlarının görev ve yetkilerini sıralayacak olursak Türkiye cumhurbaşkanının; gerek görmesi halinde TBMM’nin açılış konuşmasını yapmak; TBMM’ye mesaj göndermek; kanunları yayımlamak; kanunları tekrar görüşmek üzere TBMM’ye geri göndermek; kanunların anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesine iptal davası açmak;

cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları, üst kademe kamu yöneticilerini atamak ve görevden almak; yabancı devletlere temsilci göndermek ve yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek; milletlerarası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak; anayasa değişikliğine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoylamasına sunmak; milli güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almak; TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek; Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek; sürekli hastalık ve kocama sebebi ile hükümlülerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak; yürütmeye ilişkin konularda kararname çıkarmak; kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarmak şeklinde görev ve yetkileri bulunmaktadır. Bunula birlikte cumhurbaşkanına; Anayasa Mahkemesine üye seçmek; Danıştay üyelerinin dörtte birini seçmek; HSK'ya üye seçmek; Genelkurmay Başkanı atamak; Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve vekilini seçmek; TBMM'ye gerektiğinde toplantıya çağırarak; TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermek; Milli Güvenlik Kurulunu toplantıya çağırarak ve başkanlık etmek; olağanüstü hal ilan etmek ve olağanüstü hal kararnamesi çıkarmak; Devlet Denetleme Kurulu başkanını, üyelerini atamak ve denetleme yaptırmak; yükseköğretim üyelerini, üniversite rektörlerini seçmek veya atamak şeklinde de görev ve yetkiler verilmiştir.

Rusya cumhurbaşkanına ise; Devlet Duması onayı ile başbakanı atamak; hükümetin genel idaresini sağlamak; gerektiğinde hükümete başkanlık etmek; başbakanın önerisi üzerine yürütmenin yapısını değiştirmek; hükümetin istifasını karara bağlamak; başbakan yardımcılarını, federal bakanları ve yürütmede yer alan federal yürütme organları yöneticilerini atamak ve istifasını karara bağlamak; Merkez Bankası başkanlığı için Devlet Duması'na aday önermek, Devlet Duması'na Merkez Bankası başkanının görevden alınması konusunu gündeme getirmek; Federasyon Konseyine Anayasa Mahkemesi başkanını, yardımcılarını ve üyelerini atanmaları ve görevden alınmaları için öneride bulunmak; Federasyon Konseyine Yüksek Mahkeme başkanını, yardımcılarını ve üyelerini atanmaları ve görevden alınmaları için öneride bulunmak; Federasyon Konseyine danıştıktan sonra, federasyon başsavcısını, yardımcılarını, federe birim savcılarını ile kanunla cumhurbaşkanına tanınan savcıların atamalarını gerçekleştirmek; federasyon temsilcisi senatörlerini atamak ve görevden almak; Hesap Kurulu başkanı ile üyelerin yarısının atanması için Federasyon Konseyine aday önermek; Hesap Kurulu başkan yardımcısı ve üyelerinin

diğer yarısının atanması için Devlet Duması'na aday önermek; Rusya Federasyonu Devlet Sovyeti'ni oluşturmak; Rusya Federasyonu Güvenlik Sovyeti'ni oluşturmak; Rusya'nın askeri doktrinini onaylamak; başkanlık idaresini oluşturmak; cumhurbaşkanının yetkili temsilcilerini atamak; Silahlı Kuvvetlerin yüksek komuta heyetini atamak ve görevden almak; yabancı devlet ve kuruluşlara temsilci atamak ve geri çağırarak şeklinde görev ve yetkiler tanınmıştır.

Ayrıca Rusya cumhurbaşkanının; Devlet Duması'nı feshetmek; Devlet Duması seçimlerini belirlemek; referanduma gitmek; kanun önerisinde bulunmak; federal kanunları imzalamak ve yayımlamak; Federal Meclise yıllık mesaj göndermek; devlet organlarının uyumlu çalışmasını sağlamak amacıyla uzlaştırıcı prosedürlere başvurmak ve gerekli görülmesi halinde konuyu yargıya taşımak; federe birimlerin yürütme organlarının kararlarını, anayasa, federal kanunlar ve diğer mevzuatlara aykırı olduğu gerekçesi ile yürütmesini durdurmak; Rusya'nın dış politikasını yönlendirmek; uluslararası antlaşmaları imzalamak; yabancı temsilciliklerinin güven mektuplarını kabul etmek; ülkede savaş durumu ilan etmek; olağanüstü hal ilan etmek; anayasa ve federal kanunlara aykırı olmamak kaydıyla kararname ve emirname çıkarmak şeklinde de görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Bu bağlamda, hem Türkiye'nin cumhurbaşkanına hem de Rusya'nın cumhurbaşkanına ülkede her ne kadar farklı hükümet sistemleri uygulansa da çok sayıda görev ve yetkiler verildiği görülmektedir. İki ülkenin cumhurbaşkanlarının yetkileri karşılaştırıldığında, pek çok görev ve yetkisi birbirine benzese de ülkelerin yapılarından (üniter ve federal), uygulanan farklı hükümet sistemlerinden, yasama ve yürütme organlarının tek ve çift kanatlı olmasından kaynaklanan farklılıklar bulunmaktadır.

Bu çerçevede, Rusya'nın cumhurbaşkanına tanınan, yasama organını feshetmek, başbakanı atamak, hükümetin istifasını karara bağlamak, başbakanı görevden almak, başbakanın önerisi üzerine yürütmenin genel yapısını değiştirmek, kanun önerisinde bulunmak, devlet organlarının uyumlu çalışmasını sağlamak amacı ile uzlaştırıcı prosedürlere başvurmak ve gerekirse konuyu yargıya taşımak, federe birimlerin yürütme organlarının anayasa ve federal kanunlara aykırı olduğu gerekçesi ile yürürlüğünü durdurmak, meclis seçimlerini belirlemek şeklindeki görev ve yetkiler, Türkiye'nin cumhurbaşkanının görev ve yetkisi kapsamında sayılmamıştır. Yine

Rusya'nın cumhurbaşkanı başkomutanlık görevini doğrudan üstlenirken, Türkiye'de cumhurbaşkanı bu görevi TBMM adına yerine getirmektedir. Ayrıca Rusya cumhurbaşkanı Federal Meclisinin üst kanadı olan Federasyon Konseyine, federasyon temsilcilerini (senatörleri) atamasını gerçekleştirirken, Türkiye cumhurbaşkanının ülkenin yasama yapısına ve üniter devlet olma özelliğine bağlı olarak böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.

Yukarıda sayılanlarla birlikte, Türkiye'de cumhurbaşkanının kanun teklif etme yetkisi sadece bütçe/kesin hesap kanunu ile sınırlı iken, Rusya cumhurbaşkanı her konuda kanun teklif etme yetkisine sahiptir. Atamaya ilişkin görev ve yetkileri karşılaştırıldığında da aralarında farklılıkların olduğu görülmektedir. Örneğin Türkiye'de cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesinin bazı üyelerini doğrudan seçerken, Rusya cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesi üyelerini atanmaları için yasama organına önermektedir. Yine Türkiye cumhurbaşkanı Yargıtay cumhuriyet başsavcısı ile vekilini önerilen adaylar arasından seçerken, Rusya'nın cumhurbaşkanı, ancak Federasyon Konseyine danıştıktan sonra, federasyon başsavcısını, yardımcılarını, federe birim savcılarının atamasını yapabilmektedir.

Diğer taraftan, hem Türkiye hem de Rusya'nın cumhurbaşkanlarının, yasama organlarını gerektiğinde toplantıya çağırarak, yasama organına mesaj göndermek, kanunları imzalayarak yayımlamak, kanunların anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunmak, yabancı devletlere temsilci göndermek, yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, uluslararası antlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, olağanüstü hal ilan etmek gibi ve birçok diğer görev ve yetkileri birbirine benzerlik göstermektedir.

Burada belirtilmesi gerekir ki, Türkiye'de cumhurbaşkanına sadece devletin ve yürütmenin başı sıfatı ile bakılırken, Rusya'da cumhurbaşkanına icracı sıfatıyla bakılmasının yanı sıra, devletin başı olması sıfatıyla, bir de organlar arasında çıkan uyuşmazlıkları çözüme bağlayan bir hakem sıfatıyla da bakılmaktadır. Zira Rusya anayasası, cumhurbaşkanına devlet organları arasında çıkabilecek görüş ayrılıklarını gidermek maksadı ile çeşitli uzlaştırıcı prosedürlere başvurabileceğini, bunların yetersiz kalması durumunda konuyu yargıya taşıyabileceğini hüküm altına almıştır. Türkiye'nin cumhurbaşkanı her ne kadar devletin başı olarak tanımlansa da anayasa ona böyle bir yetki tanımamıştır. Bu bağlamda Türkiye ile Rusya'nın

cumhurbaşkanlarının görev ve yetkileri, bazı yönleri ile benzerlik gösterse de diğer birçok yönüyle farklılık arz etmektedir.

5.3.4. Cumhurbaşkanlarının Sorumlulukları ve Görevden Alınmaları Bakımından Karşılaştırması

Türkiye'nin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçildiğinden siyasi sorumluluğu yasama organına karşı değil onu seçen halka karşıdır. Dolayısı ile Türkiye'de cumhurbaşkanları siyasi sorumluluk bakımından ancak seçimlerde halk tarafından oy verilmeyerek görevden uzaklaştırılabilmektedir. Rusya'nın cumhurbaşkanı da aynı Türkiye'de olduğu gibi doğrudan halk tarafından seçilmesi, siyasi sorumluluk bakımında Türkiye'deki cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğuna benzerlik göstermektedir. Yani Rusya cumhurbaşkanı, siyasi sorumluluk bakımından ancak halk tarafından seçimlerde oyu verilmemesi sonucu görevinden uzaklaştırılabilmektedir. Dolayısı ile her iki ülkenin cumhurbaşkanlarının herhangi bir organa siyasi sorumluluğu bulunmasa da cezai sorumlulukları bulunmaktadır.

Bu bağlamda Türkiye'nin cumhurbaşkanı bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önerge ile soruşturma açılmasını isteyebilmektedir. Burada hemen belirtelim ki, cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunda bir suç ayrıma gidilmemiştir. Yani cumhurbaşkanının işlediği suç ister göreviyle ilgili olsun ister göreviyle ilgili olmasın süreç aynı şekilde işlemektedir. TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğu ile cumhurbaşkanının suç işlediği iddiasıyla verilen önerge en geç bir ay içinde mecliste görüşülmekte ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyu ile soruşturma açılmasına karar verebilmektedir. Rusya'da ise, cumhurbaşkanına vatana ihanet veya ağır bir suç işlediği gerekçesi ile Devlet Duması tarafından suçlama yöneltilebilmektedir. Hemen belirtelim ki, yöneltilecek olan suçlama siyasi bir suçlama değil aynı Türkiye'de olduğu gibi cezai bir suçlamadır. Rusya cumhurbaşkanına vatana ihanet veya ağır bir suç işlediği gerekçesiyle suçlama, yukarıda belirtildiği gibi Federal Meclisin alt kanadı olan Devlet Duması tarafından üyelerinin üçte birinin bu yönde vereceği önerge ile başlamaktadır. Önergenin verilmesinin ardından, Devlet Duması tarafından konunun incelenmesi için özel bir komisyon oluşturulmaktadır. Komisyon Devlet Duması'nda bulunan siyasi partilerin güçleri oranında 15 üyeden teşkil etmektedir. Özel

komisyon çalışmalarının ardından bir rapor hazırlamakta ve konu Devlet Duması'nda görüşülmektedir. Devlet Duması görüşmeler sonucunda üye tamsayısının üçte ikisinin oyu ile cumhurbaşkanına suçlama yöneltmektedir. Bu şekilde de cumhurbaşkanına karşı soruşturma (suçlama yöneltilmiş) açılmış olmaktadır.

Türkiye'de cumhurbaşkanına karşı yukarıda belirtilen usul çerçevesinde soruşturma açılmasına karar verilmesiyle, TBMM'de siyasi partilerin güçleri oranında 15 kişilik bir komisyon soruşturma yapmaktadır. Oluşturulan komisyon çalışmaları neticesinde bir rapor hazırlayarak TBMM başkanlığına sunmaktadır. Başkanlık, gelen raporu milletvekillerine dağıtmakta ve dağıtımdan itibaren 10 gün içinde konu Genel Kurulda görüşülmektedir. Görüşmeler sonucunda Genel Kurul üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla cumhurbaşkanını Yüce Divana sevk edebilmektedir. Cumhurbaşkanını Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi yargılamaktadır. TBMM tarafından hakkında Yüce Divana sevk kararı verilen cumhurbaşkanının, yargılaması üç ay içinde tamamlanmaktadır. Bu süre zarfında yargılamanın tamamlanamaması halinde bir defaya mahsus olmak üzere Yüce Divana üç aylık ve kesin bir ek süre verilmektedir. Yüce Divanda hakkında soruşturma açılan cumhurbaşkanının seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmesi halinde görevi sona ermektedir. Seçilmeye engel olmayan bir suçtan mahkûm edilmesi halinde ise, cumhurbaşkanı görevine devam etmektedir.

Rusya'da ise, cumhurbaşkanına Devlet Duması tarafından suçlamanın yöneltilmesinin ardından süreç Yüksek Mahkemenin, Devlet Duması tarafından yöneltilen suçlamanın varlığına ve Anayasa Mahkemesinin suç isnadına ilişkin kuralların gözetildiğine dair karar vermesi ile devam etmektedir (Erdem, 2017:198). Yani Yüksek Mahkemenin yöneltilen suçlamanın varlığını kontrol etmesi ve Anayasa Mahkemesinin de yöneltilen suçlamanın usulüne uygun olarak yöneltilip yöneltilmediğine dair kararını vermesi gerekmektedir. Tüm bu süreçlerin ardından Devlet Duması tarafından yöneltilen suçlama ile Yüksek Mahkeme ve Anayasa Mahkemesinin kararları Federal Meclisin üst kanadı olan Federasyon Konseyinde görüşülmektedir. Federasyon Konseyi cumhurbaşkanına yöneltilen suçlamayı herhangi bir oylamaya gerek kalmadan 72 saat içinde ilk gündem maddesi olarak belirlemektedir. Görüşmeler neticesinde Federasyon Konseyi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile cumhurbaşkanını görevden uzaklaştırılmasına karar vermesi ile

cumhurbaşkanı görevden uzaklaştırılmış olmaktadır. Hemen belirtelim ki, Federasyon Konseyi tarafından cumhurbaşkanının görevden uzaklaştırılmasına ilişkin karar Devlet Duması'nın suçlamayı yönelttiği tarihten itibaren üç ay içinde sonuçlanması gerekmektedir. Eğer Federasyon Konseyi üç ay içinde kararını açıklamadığı takdirde cumhurbaşkanına karşı yöneltilen suçlama reddedilmiş sayılmaktadır. Bu bağlamda Türkiye ile Rusya'nın cumhurbaşkanlarının siyasi sorumlulukları birbirine benzerlik gösterse de görevden uzaklaştırılma usulleri çok farklı olduğu anlaşılmaktadır.

5.3.5. Cumhurbaşkanlarının Teşkilat Yapıları Bakımından Karşılaştırması

Türkiye ile Rusya'nın cumhurbaşkanlığı teşkilatları karşılaştırıldığında bazı yönleri benzerlik gösterse de iki ülkenin bu teşkilatlarının farklı yönlerinin de bulunduğu gözlemlenmektedir. Öncelikle Rusya'nın cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içinde en önemli organ başkanlık idaresidir. Başkanlık idaresinde, idare başkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları, danışmanları, temsilcileri ve çok sayıda diğer görevliler bulunmaktadır. Yani cumhurbaşkanı yardımcıları, danışmanlar vs. doğrudan cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde değil de cumhurbaşkanının başkanlık idaresi içinde yer almaktadır. Rusya'nın başkanlık idaresinin çok sayıda görevinin bulunmasıyla birlikte, temel görevi cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yerine getirmek ve cumhurbaşkanına tanınan görev ve yetkileri yerine getirirken ona yardımcı olmak şeklindedir. Türkiye'de ise, Rusya'daki başkanlık idaresine benzer şekilde idari işler başkanlığı bulunmaktadır. Ancak Türkiye'nin idari işler başkanlığı içinde Rusya'nın başkanlık idaresine benzer şekilde cumhurbaşkanı yardımcıları, danışmanlar vs. yer almamaktadır. Bu görevliler idari işler başkanlığı dışında, doğrudan cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde düzenlenmişlerdir. Türkiye'nin idari işler başkanlığının da aynı Rusya'da olduğu gibi, çok sayıda görev ve yetkileri bulunmasıyla birlikte temel görevi, cumhurbaşkanının verdiği görevleri yerine getirmek ve cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullanırken ona yardımcı olmaktır.

Bu bağlamda Rusya'da cumhurbaşkanına görevlerini yerine getirirken yardımcı olan kurum ve kuruluşların başındaki görevliler idari işler başkanlığı çerçevesinde yapılandırılmışken, Türkiye'de idari işler başkanlığı spesifik konular üzerinde yardımcı olmak üzere yapılandırılarak, cumhurbaşkanı yardımcıları, danışmanlar gibi

görevliler idari işler başkanlığı teşkilatı içinde değil de cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yapılandırılmıştır.

Türkiye’de uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alan, cumhurbaşkanlığı yardımcılığı makamının icrai nitelikte görevleri bulunmaktadır. Yani Türkiye’nin cumhurbaşkanı yardımcıları siyasette aktif konumdadır. Rusya’nın cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısında cumhurbaşkanlığı yardımcılığı makam bulunsa da bu makam doğrudan cumhurbaşkanının teşkilatı içinde değil, başkanlık idaresinin içinde yer almaktadır. Rusya’nın cumhurbaşkanı yardımcılarının Türkiye’nin cumhurbaşkanı yardımcılara benzer şekilde icrai nitelikte görevleri bulunmamasıyla birlikte, daha pasif bir görünümde dirler. Yani Rusya cumhurbaşkanı yardımcıları, bir anlamda danışman niteliğinde görev yapmaktadırlar. Bununla birlikte Türkiye’de cumhurbaşkanı yardımcısı, cumhurbaşkanının olmadığı zamanlarda cumhurbaşkanlığına vekâlet ederken, Rusya’da cumhurbaşkanı yardımcılarının böyle bir yetkisi bulunmamasıyla birlikte, vekâlet görevi başbakan tarafından yerine getirilmektedir. Ayrıca Türkiye’de cumhurbaşkanı yardımcılığı kabinede yer alan ve cumhurbaşkanından hemen sonra gelen makam iken, Rusya’da cumhurbaşkanı yardımcıları cumhurbaşkanından hemen sonra gelmemektedirler ve hükümette de yer almamaktadırlar. Rusya’nın bazı cumhurbaşkanı yardımcıları, bu görevin yanı sıra, belli bir idari birimin de (hukuk idaresi başkanlığı gibi) yönetici konumundadır. Bu bağlamda, Türkiye’de cumhurbaşkanlığı yardımcılığı makamı, icrai nitelikte görevleri bulunan ve siyasetin aktif aktörleri arasında yer alan bir makam olarak kabul edilirken, Rusya’da bu makamın Türkiye’dekine benzer şekilde icrai nitelikte görevleri bulunmayan ve daha pasif bir konumda olan makam şeklinde kabul edilmektedir.

Türkiye’de uygulanan cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde bakanlar, doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. Bakanlar cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer almalarıyla birlikte, cumhurbaşkanının emir ve kararları doğrultusunda hareket ederler. Bakanlar siyasi olarak da cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Rusya’da ise, yürütme yapısı iki kanattan oluştuğundan yukarıdaki bölümlerde incelendiği üzere bakanların bir kısmı başbakanın önerisi üzerine Devlet Duması’nın onayı alındıktan sonra cumhurbaşkanı tarafından atanırken, bir kısmı da doğrudan cumhurbaşkanı tarafından Federasyon Konseyinin görüşü alındıktan sonra

atanmaktadır. Rusya’da bakanlar Türkiye’nin aksine cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde değil hükümetin içinde yer almaktadırlar. Yani bakanların üstünde Türkiye’de doğrudan cumhurbaşkanı yer alırken, Rusya’da bakanların üstünde bir başbakan onun üstünde de cumhurbaşkanı yer almaktadır. Rusya’da bakanların siyasi sorumlulukları hem Devlet Duması’na hem de cumhurbaşkanına karşıdır. Bu bakımdan Devlet Duması bakanlara güvensizlik oyu vererek görevlerinden uzaklaştırılmasını cumhurbaşkanından isteyebilme yetkisine sahip iken, cumhurbaşkanının da anayasa tarafından ona tanınan yetkiye dayanarak herhangi bir onaya gerek kalmadan doğrudan görevden alabilmektedir.

Türkiye’de cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alan kurul ve ofislerin yapıları ile görevleri Rusya’da komisyon ve sovyetlerin yapı ve görevlerine benzerlik göstermektedir. Yani her iki ülkede bulunan bu organların temel görevleri cumhurbaşkanının görevlerini yerine getirirken, kurulmuş oldukları amaçlar doğrultusunda ona yardımcı olmak ve alanlarıyla ilgili öneriler sunmaktır.

Rusya’da cumhurbaşkanına bağlı olarak kurulan ve Türkiye’nin cumhurbaşkanı teşkilatı içinde yer almayan Devlet Konseyi bulunmaktadır. Devlet Konseyi, doğrudan cumhurbaşkanı tarafından oluşturulmakta ve cumhurbaşkanının başkanlığında yasama temsilcileri, hükümet temsilcileri ile devletin diğer organlarından yetkili temsilcilerin katılımı ile ulusal öneme sahip konular tartışılmaktadır. Bu konseyin, devlet organlarının koordineli çalışmasının sağlanması, iç ve dış siyasetin ana hatlarının belirlenmesi, federal devlet ile federe birimler arasındaki ilişkilerin görüşülmesi, federatif düzeni ilgilendiren konularda hakkında görüşlerin alınması ve diğer ulusal öneme sahip konuların görüşülmesi gibi görevleri bulunmaktadır. Devlet Konseyinin kararları öneri niteliğindedir. Ancak toplantılar cumhurbaşkanı ve diğer devlet yetkililerinin katılımıyla yapıldığından, verilen kararlar doğrultusunda cumhurbaşkanı hemen bir kararname veya emir yayımlayarak alınan karar çerçevesinde herkesin uymak zorunda olduğu düzenleyici işlemler yapılabilir.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, hem Türkiye’nin hem de Rusya’nın cumhurbaşkanlığı teşkilatı içinde yer alan çok sayıda diğer organlar da bulunmaktadır. Türkiye bağlamında bu organlar, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat

Teşkilatı Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı şeklinde bazıları sıralanabilirken, Rusya bağlamında, cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olarak çalışan ve kanunlarla kurulan Güvenlik Konseyi, Dış İstihbarat Servisi, Federal Güvenlik Servisi şeklinde organlar bulunmaktadır.

5.3.6. Cumhurbaşkanlarının Düzenleyici İşlemleri Bakımından Karşılaştırması

Türkiye ile Rusya'nın cumhurbaşkanlarının anayasa tarafından öngörülen düzenleyici işlem yapma yetkileri bulunmaktadır. Bu bakımdan Türkiye'nin cumhurbaşkanına düzenleyici işlem yapma bağlamında cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmışken, Rusya cumhurbaşkanına kararname ve emirler çıkarma yetkisi tanınmıştır.

Türkiye'nin cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir. Ancak temel haklar, kişi hakları, siyasi haklar, münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konular ve kanunda açıkça düzenlenen konularda cumhurbaşkanı kararname düzenleyememektedir. Rusya cumhurbaşkanı ise, görev ve yetkisini yerine getirmek maksadı ile kendisine tanınan konularda kararname ve emirler çıkarabilmektedir. Ancak bu kararname ve emirler, temel hak ve hürriyetler, ülkenin idari yapısı, seçim kuralları gibi birçok konuda çıkarılamamaktadır. Çünkü bunlar sadece federal kanunlarla düzenlenebilmektedir. Dolayısı ile Rusya cumhurbaşkanının da aynı Türkiye'de olduğu gibi münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda kararname çıkaramamaktadır.

Bununla birlikte, hem Türkiye'de hem de Rusya'da cumhurbaşkanlarının düzenleyici işlemleri ile ilgili olarak kanunlarda farklı hükümler bulunuyorsa, her iki ülkede de kanun hükümleri uygulanmaktadır. Çünkü bu düzenleyici işlemler normlar hiyerarşisinde kanunlardan sonra gelmektedir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, her iki ülkede cumhurbaşkanları tarafından çıkarılan kararnameler ile ilgili daha sonra aynı konuda bir kanun yapılırsa, kararnamelerin geçerliliği ortadan kalmaktadır. Çünkü belirtildiği gibi, cumhurbaşkanı kararnameleri kanunlardan sonra gelmektedir.

Türkiye'de cumhurbaşkanının kararnamelerin yanı sıra yönetmelik çıkarma yetkisi de bulunmaktadır. Yönetmelikler kendi görev alanını ilgilendiren kanunların ve kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılmaktadır. Yani cumhurbaşkanının bu tür düzenleyici işlemi görev alanına giren konuların daha iyi anlaşılmasını ve uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılmaktadır. Rusya

cumhurbaşkanının ise, kararnamenin yanı sıra emirler çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının emirleri, belli bir görevin yerine getirilmesi, finansal kaynak aktarılması gibi konularda çıkarılabileceği gibi, yürütmenin çalışma düzenini ve işleyiş usulleri konularında da çıkarılabilmektedir. Ancak hemen belirtelim ki, emirlerin yanı sıra yürütmenin çalışma düzenine ilişkin kararnameler de çıkarılabilmektedir. Bu bağlamda Türkiye ile Rusya cumhurbaşkanlarının düzenleyici işlemlerinin birbirine benzer yönleri olduğu gibi farklı yönlerinin de bulunduğu gözlemlenmektedir.

Türkiye’de cumhurbaşkanı kararnamelerinin yürürlüğe girmesine ilişkin herhangi bir tarih belirtilmemiş ise, Resmi Gazete’de yayımlandığı gün yürürlüğe girmektedir. Rusya’da da aynı Türkiye’de olduğu gibi, kararnameler yayımlandıkları gün yürürlüğe girmektedir. Ancak norm karakteristik özelliği taşıyan kararnameler özel olarak bir tarih belirtilmemiş ise, yayımlandığı tarihten itibaren 7 gün sonra tüm federasyonda aynı anda yürürlüğe girmektedir.

5.4. Yargı Organları Bakımından Karşılaştırması

Demokratik olarak kabul edilen ülkelerin hemen hemen tamamında yargı kuvveti diğer kuvvetlerden ayrı ve bağımsız olarak faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Türkiye ile Rusya’nın anayasalarında da yargı, yasama ve yürütme kuvvetleri gibi ayrı bir kuvvet olarak kabul edilmiş ve faaliyetlerini diğer kuvvetlerden bağımsız olarak yerine getireceği düzenlenmiştir. Bu bağlamda Türkiye’nin anayasasının 9. maddesinde, “Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır” şeklinde ifade edilerek, yargı yetkisinin bağımsız ve tarafsız mahkemeler tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Rusya’nın anayasasının 118. maddesinde ise, “adalet, sadece mahkemeler tarafından sağlanır” şeklinde bir hükme yer verilerek, yargının (adaletin) sadece mahkemeler tarafından yerine getirileceği ifade edilmiştir.

İki ülkenin yüksek yargı organları karşılaştırıldığında Türkiye’de, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi bulunurken, Rusya’da Anayasa Mahkemesi ile Federal Yüksek Mahkeme bulunmaktadır. Yani Rusya’da Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemeleri ayrı birer yüksek yargı organları olarak düzenlenmemiştir.

Bu bağlamda, Türkiye ile Rusya’nın yargı organlarının açıklamalı karşılaştırmasına geçmeden önce iki ülkenin bu organlarının karşılaştırması şu şekilde özetlenebilir:

Değerlendirme Ölçütü	Türkiye Cumhuriyeti	Rusya Federasyonu
Yargı Organlarının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı	Bağımsız ve Tarafsız	Bağımsız ve Tarafsız
Yüksek Mahkemeler	Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Uyuşmazlık Mahkemesi	Anayasa Mahkemesi ve Federal Yüksek Mahkeme
Anayasa Mahkemesinin Üye Sayısı	15	11
Anayasa Mahkemesi Üyelerinin Görev Süresi	12 yıl	Süre sınırlaması yoktur (70 yaşına geldiklerinde emekliliğe ayrılıyorlar) (Başkan istisna tutulmuştur)
Anayasa Mahkemesi Başkanının Görev Süresi	4 yıl	6 yıl
Anayasa Mahkemesinin Yüce Divan Görevi	Var	Yok

Tablo 5.3. Türkiye ile Rusya’nın Yargı Organlarının Karşılaştırması (Yazar tarafından oluşturulmuştur).

5.4.1. Bağımsızlıkları ve Tarafsızlıkları Bakımından Karşılaştırması

Türkiye ile Rusya’da yukarıdaki bölümde belirtildiği gibi, yargı yetkisi bağımsız mahkemeler tarafından yerine getirilmektedir. Türkiye’de mahkeme ve hâkimlerin bağımsızlığı anayasanın 138. maddesinde; “Hâkimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasa, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılmaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez” şeklinde düzenlemiştir. Bu düzenleme ile

mahkeme ve hâkimlerin sadece yasama ile yürütme kuvvetlerine karşı değil, tüm diğer kurum ve kuruluşlara da karşı bağımsız oldukları anlaşılmaktadır. Ayrıca yargı kararlarının da mutlaka yerine getirilmesi gerektiği ve bu kararların herkesi bağlar nitelikte olduğu belirtilmektedir.

Rusya Federasyonu’nda da aynı Türkiye’de olduğu gibi, mahkeme ve hâkimler bağımsızdırlar. Buna ilişkin düzenleme Rusya anayasasının 120. maddesinde; “Hâkimler bağımsızdırlar ve sadece Rusya Federasyonu Anayasasına ve federal kanunlarına tabidirler” şeklinde hüküm altına alınmıştır. Hükümden de anlaşılacağı gibi, hâkimler görüşülen davalara ilişkin kanunların öngördüğü durumlar dışında hiç kimseden emir ve talimat almadıkları gibi, davaları hiç kimsenin incelemesine sunmakla yükümlü değildirler. Dolayısı ile hâkimlerin anayasa ve kanun hükümleri dışında herhangi bir kişi veya kurumdan talimat veya emir almaları söz konusu değildir.

Görüldüğü gibi, her iki ülkenin anayasaları mahkemelerin bağımsızlıklarını teminat altına almıştır. Zira yargının mahiyeti gereği doğru karar verebilmesi için en önemli koşul onların bağımsız olarak hareket edebilmeleridir. Her iki ülkede mahkemelerin bağımsızlıkları, belirtildiği gibi sadece yasama ile yürütmeye karşı değil, aynı zamanda, yargı organlarının kendi hiyerarşisi içinde de geçerlidir. Yani üst derece mahkemeler, itiraz, temyiz şeklinde gelen davalar dışında alt mahkemelerle ilgili herhangi bir girişimde bulunamazlar, emir veya talimat veremezler.

Hem Türkiye’nin hem de Rusya’nın anayasaları, yargı organının bağımsızlığını sağlamak üzere hâkimlerin sadece bağımsız olduklarını hüküm altına almakla yetinmemiştir. Bağımsızlıklarının yanı sıra, hâkimlik teminatlarını da hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede, Türkiye anayasasının hâkimlik ve savcılık teminatı başlığını taşıyan 139. maddesinde, “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. Meslekten çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı hüküm giymiş olanlar, görevini sağlık bakımından yerine getiremeyeceği kesin olarak anlaşılanlar veya meslekten kalmalarının uygun olmadığına karar verilenler hakkında kanundaki istisnalar saklıdır” denilmiştir. Görüldüğü gibi Türkiye’de hâkimler, kendi istekleri dışında görevlerinden azledilemezler. Anayasanın 140. maddesinin 4. fıkrası gereği

65 yaşını bitirmeden de emekliye sevk edilemez ve bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması sonucunda da aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun bırakılamazlar.

Rusya’da ise anayasanın 121. maddesi ile hâkimlerin değiştirilemeyeceği ve federal kanunlarda öngörülen durumlar dışında görevlerine son verilemeyeceği şeklinde hâkimlik teminatı güvence altına alınmıştır. Hâkimlere tanınan bu teminatlar bağımsızlıklarının sağlanması ve görevlerinde istikrarlarının garantisi olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda Rusya’da da aynı Türkiye’de olduğu gibi, hâkimlerin görevleri sadece federal kanunların öngördüğü usul ve esaslara (emeklilik, sağlık vb.) dayanarak sonlandırılabilir. Ayrıca anayasanın 122. maddesi, hâkimlerin dokunulmaz olduklarını ve federal kanunların öngördüğü durumlar dışında cezai yargılamalarının yapılamayacağını hüküm altına almıştır. Bu kapsamda hâkimler görevlerini yerine getirirken anayasal bir koruma ile donatılmışlardır. Hâkimlere tanınan bu dokunulmazlık, kişisel anlamda bir ayrıcalık değil, statüye bağlı bir ayrıcalıktır. Dolayısı ile bu koruma, hâkimlerin yargı yetkisinin tam ve sağlıklı kullanılmasını temin etmek amacıyla verilmiş olan bir teminat şeklinde anlaşılmalıdır.

Her Türkiye’de hem de Rusya’da mahkemelerin tarafsızlığını temin etmek için davalar kanunların öngördüğü durumlar dışında açık olarak görülmektedir. Bununla birlikte hâkimler, tüm yargılama süreçlerinde, anayasayı, kanunları, uluslararası hukuk normlarını ve taraf olduğu anlaşmaları göz önünde bulundurmaktadırlar. Belirtmek gerekir ki, her iki ülkede mahkemelerin tarafsızlığı çerçevesinde hâkimler, din, ırk, cinsiyet, sınıf farkı gözetmeksizin davalara kanunların öngördüğü şekilde bakmaları ve tarafların statülerine, siyasi görüşlerine bakmaksızın süreçleri yürütmeleri ve sadece kanunların hükümlerine göre karar vermeleri gerekmektedir. Ayrıca her iki ülkede, mahkemelerin bağımsızlığının ve tarafsızlığının sağlamak için yargı organlarının tüm masrafları devlet bütçesi tarafından karşılanmaktadır.

5.4.2. Anayasa Mahkemelerinin Karşılaştırması

Hem Türkiye’de hem de Rusya’da anayasal düzeni koruyan mahkemeler Anayasa Mahkemeleridir. Her iki ülkede Anayasa Mahkemeleri anayasalarında düzenlenmiş olup, yüksek mahkeme olarak kabul edilmektedir. Türkiye’de Anayasa Mahkemesi, 15 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin 3’ü Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından

seçilirken diğer 12'si cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Rusya'da ise, Anayasa Mahkemesi, 11 üyeden oluşmaktadır. Mahkemenin üyeleri cumhurbaşkanının önerisi üzerine Federal Meclisin üst kanadı olan Federasyon Konseyi tarafından atanmaktadır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi iki üyeyi, Sayıştay'ın kendi başkan ve üyeleri arasından, her boş üyelik için göndereceği üçer aday içinden, bir üyeyi ise, baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday arasından gizli oylamayla seçilmektedir. Cumhurbaşkanı ise, üç üyeyi Yargıtay, iki üyeyi Danıştay Genel Kurulunca kendi başkan ve üyeleri arasından her boş üyelik için gösterecekleri üçer aday arasından; en az ikisi hukukçu olmak üzere üç üyeyi Yükseköğretim Kurulunun kendi üyesi olmayan yükseköğretim kurumlarının hukuk, iktisat ve siyasal bilimler dallarında görev yapan öğretim üyeleri arasından göstereceği üçer aday içinden; dört üyeyi de üst kademe yöneticileri, serbest avukat, birinci sınıf hâkim ve savcılar ile en az beş yıl raportörlük yapmış Anayasa Mahkemesi raportörleri arasından seçmektedir.

Rusya'da ise, Anayasa Mahkemesi üyeleri yukarıda belirtildiği gibi cumhurbaşkanı tarafından önerilmekte ve Federasyon Konseyi tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanı önerilecek adayları, doğrudan kendi isteğine bağlı olarak sunabileceği gibi, bazı organların cumhurbaşkanına tavsiye niteliğinde aday teklif etme yetkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda cumhurbaşkanına, Anayasa Mahkemesi üyeliği için önerilecek adayları teklif etme hakkı, Federasyon Konseyi senatörlerine, Devlet Duması milletvekillerine, federe birimlerin yasama organlarına, yüksek yargı organlarına, federal hukuk departmanlarına, hukuk topluluklarına, hukuk bilim ve eğitim kurumlarına tanınmıştır. Yani bu organlar, cumhurbaşkanına tavsiye niteliğinde aday isimleri sunabilmektedirler. Hemen belirtelim ki, cumhurbaşkanı kendisine sunulan teklifleri aday olarak Federasyon Konseyine önerebileceği gibi, kendi isteği doğrultusunda da isimler önerebilmektedir.

Türkiye'de Anayasa Mahkemesine üye olarak seçilebilmek için, adayların Türk vatandaş olmaları, 45 yaşını doldurmuş olmaları, yükseköğretim kurumları öğretim üyelerinin profesör veya doçent unvanına sahip olmaları, avukatların en az 20 yıl fiilen avukatlık yapmış olmaları, üst kademe yöneticilerinin yükseköğrenim görmüş ve en az yirmi yıl kamu hizmetinde fiilen çalışmış olmaları, birinci sınıf hâkim ve

savcıların adaylık dâhil en az 20 yıl çalışmış olmaları gerekmektedir. Rusya’da ise bu şartlar, Rusya Federasyonu vatandaşı olmaları, 40 yaşını doldurmaları, hukuk alanında en az 15 yıl çalışmış olmaları ve kötü şöhrete sahip olmamaları gerektiği şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca Rusya Federasyonu’nda sürekli ikamet etmeleri ve farklı bir ülke vatandaşlığının veya başka bir ülkede sürekli ikamet edebileceklerine dair belgelerinin bulundurmamaları gerektiği de aranan diğer şartlardandır.

Türkiye’de Anayasa Mahkemesi üyelerinin görev süreleri 12 yıldır. Bir kimse sadece bir defa üye olarak seçilebilmektedir. Üyeler 65 yaşını doldurmaları ile emekliye ayrılmaktadırlar. Ayrıca Anayasa Mahkemesi üyeliği, hâkimlik mesleğinden çıkarılmayı gerektiren bir suçtan dolayı hüküm alması halinde kendiliğinden, görevi sağlık bakımından yerine getiremeyeceği kesin olarak anlaşılmaması halinde ise, Anayasa Mahkemesinin bu yönde üye tamsayısının salt çoğunluğunun karar vermesiyle sona ermektedir. Rusya’da ise, Anayasa Mahkemesi üyelerinin görev sürelerine ilişkin bir sınırlama getirilmemiştir. Ancak üyeler 70 yaşına geldiklerinde emekliye ayrılmaları zorunludur. Mahkeme başkanı için bu yaş sınırlaması istisna olarak sayılmıştır. Yani mahkeme başkanı 70 yaşına gelmiş olsa bile görevini sürdürebilmektedir. Başkan yardımcısı için ise, yaş sınırlaması 76 olarak belirlenmiştir.

Türkiye’nin Anayasa Mahkemesinin başkan ve iki başkanvekili mahkemenin kendi üyeleri arasından gizli oyla üye tamsayısının salt çoğunluğu ile 4 yıl için seçilmektedir. Süresi dolanların yeniden aday olmaları mümkündür. Rusya’nın Anayasa Mahkemesinin başkan ve başkan yardımcısı ise, cumhurbaşkanının önerisi üzerine Federasyon Konseyi tarafından seçilmektedir. Görev süreleri 6 yıl olarak belirlenmiştir. Süresi dolanların yeniden seçilmeleri mümkündür.

Türkiye’nin Anayasa Mahkemesinin Genel Kurulu başkanın veya belirleyeceği başkanvekilinin başkanlığında en az 10 üyenin katılımı ile toplanmaktadır. Rusya’da ise, Anayasa Mahkemesi başkanın veya başkan yardımcısının başkanlığında en az 8 üyenin katılımı ile toplanmaktadır. Her iki ülkede de özel bir toplantı yeter sayısı belirtilmeyen durumlarda, genel karar yeter sayısı toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğunun oyu ile alınmaktadır.

Hem Türkiye’nin hem de Rusya’nın Anayasa Mahkemelerinin kararları kesindir. Yani mahkeme tarafından alınan kararlara ilişkin herhangi bir başka organ veya

mahkemeye başvurma imkânı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, her iki ülkenin Anayasa Mahkemesi kararları ülkede bulunan tüm gerçek ve tüzel kişileri bağlamaktadır.

Türkiye ile Rusya'nın Anayasa Mahkemeleri karşılaştırıldığında her ikisinin de çok sayıda görev ve yetkilerinin bulunduğu görülmektedir. Bu görev ve yetkilerin bazıları benzerlik gösterirken bazıları farklılık arz etmektedir. Bu bağlamda iki ülkenin Anayasa Mahkemelerinin bazı görev ve yetkileri karşılaştırıldığında Türkiye Anayasa Mahkemesinin, kanunların, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, TBMM içtüzüğünün veya bunların belirli madde yahut hükümlerinin şekil ve esas bakımından, anayasa değişikliklerinin ise sadece şekil bakımından anayasaya aykırılığı iddiasıyla açılan iptal davalarına bakmak şeklinde görevi bulunmaktadır. Rusya Anayasa Mahkemesinin bu mahiyetteki görev ve yetkileri ise, federal anayasal kanunları, federal kanunları, cumhurbaşkanının, Federasyon Konseyinin, Devlet Duması'nın ve hükümetin normatif düzenlemelerini; federe birimlerin anayasa ve tüzükleri ile federe birimlerin ve federal devlet organlarının yetkili oldukları veya federal devlet ile federe birimlerin birlikte yetkili oldukları ya da sadece federe birimleri ilgilendiren konularla ilgili kanunları ve kural koyucu düzenlemeleri; federal devlet organları ile federe birim devlet organları arasında yapılan anlaşmalar ile federe birim devlet organlarının kendi aralarında yapılan anlaşmaları; Rusya Federasyonu'nun yürürlüğe girmeden önce uluslararası anlaşmalarının anayasaya uygunluğu konusundaki davaları karara bağlamak şeklinde düzenlenmiştir.

Türkiye Anayasa Mahkemesinin cumhurbaşkanını, TBMM başkanını, cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay başkan ve üyelerini, başsavcılarını, cumhuriyet başsavcivekilini, Hâkimler ve Savcılar Kurulu ve Sayıştay başkan ve üyelerini, genelkurmay başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri komutanlarını, görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılamak şeklinde görevi bulunurken, Rusya Anayasa Mahkemesinin böyle bir yetki ve görevi bulunmamaktadır. Ancak bu mahiyette Rusya Anayasa Mahkemesinin, Federasyon Konseyinin başvurusu üzerine, görevdeki veya görevi sonlandırılan cumhurbaşkanının devlete ihanet ya da diğer ağır suçlarla itham edilmesi durumunda, bu ithamın kanunlara uygun bir şekilde ileri sürüldüğü konusunda görüş bildirmek şeklinde görevi bulunmaktadır.

Bununla birlikte, her iki ülkenin Anayasa Mahkemelerinin, anayasayı yorumlamak, bir yüksek mahkeme olarak kendisine intikal eden itirazları karara bağlamak gibi çok sayıda benzer görev ve yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Rusya Anayasa Mahkemesinin kendi görev alanına ilişkin kanun teklif etme yetkisi bulunurken, Türkiye'nin Anayasa Mahkemesinin böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Yine Rusya'nın federal yapısına bağlı olarak, federal devlet organları ile federe birim devlet organları arasındaki ihtilafları çözüme kavuşturmak gibi görevi bulunurken, Türkiye'nin üniter yapısına bağlı olarak Anayasa Mahkemesinin böyle bir yetkiye haiz olmadığı görülmektedir. Bu bağlamda iki ülkenin Anayasa Mahkemelerinin ülkelerin yapılarına bağlı olarak görev ve yetkileri, birçok yönden farklılık arz ederken diğer bazı yönlerden benzerlik göstermektedir.

5.4.3. Diğer Yüksek Mahkemelerin Karşılaştırması

Türkiye'de Anayasa Mahkemesinin yanı sıra, Yargıtay, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi gibi diğer yüksek mahkemeler de bulunmaktadır. Rusya'da ise Yargıtay, Danıştay, Uyuşmazlık Mahkemesi gibi ayrı, kendi tüzel kişiliğine sahip yüksek mahkemeler bulunmamaktadır. Bu mahkemelerin görev alanına giren konular Rusya'da Federal Yüksek Mahkemesi tarafından yerine getirilmektedir.

Rusya'nın Federal Yüksek Mahkemesi, medeni, ticari, cezai, idari ve diğer davalar bakımından federasyonda bulunan en yüksek yargı organıdır. Toplamda 170 hâkimden oluşan mahkeme üyeleri, cumhurbaşkanının önerisi üzerine Federasyon Konseyi tarafından atanmaktadır. Rusya'nın Federal Yüksek Mahkemesi, bazı hukuki ve idari davalara ilk derece mahkemesi olarak görev yaparken, diğer hallerde federal kanunlarla kurulan mahkemelerin görmüş oldukları medeni, ticari, cezai, idari ve diğer davalarda istinaf, temyiz ve karar düzeltme mahkemesi sıfatıyla görev yapmaktadır. Türkiye'de ise, yüksek yargı organları Rusya'nın Federal Yüksek Mahkemesine benzer şekilde cezai, idari, medeni, ticari davalara tek bir mahkeme üzerinden bakmamaktadır. Yani ceza davalarına en yüksek mahkeme olarak Yargıtay bakarken, idari davalara Danıştay bakmaktadır. Bununla birlikte Türkiye'de yargı kollarının çeşitliliğine bağlı olarak, bu kollar arasında çıkabilecek görev ve hüküm uyuşmazlıkları karara bağlayan Uyuşmazlık Mahkemesi bulunmaktadır. Uyuşmazlık Mahkemesi de aynı Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay gibi yüksek bir mahkemedir.



6. SONUÇ

Demokratik olarak kabul edilen devletlerin egemenlik hakkını kullanan ve fonksiyonlarını yerine getiren üç temel kuvvet (organ) bulunmaktadır. Bunlar yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri olarak adlandırılmaktadır. Bu üç temel kuvvet, devletlerin anayasalarında farklı biçimlerde konumlandırılabilmekte ve birbirleriyle olan ilişkileri yine farklı olarak düzenlenebilmektedir. Yani bu üç kuvvet arasındaki ilişkiler tüm devletlerde tek düzede şekillenmeyebilmektedir. Tam da bu noktada ilgili kuvvetler arasında oluşturulan ilişkiler bize devletlerin kabul etmiş oldukları hükümet sistemlerini göstermektedir. Hükümet sistemleri üzerinde herkesin kabul etmiş olduğu bir tanımın bulunmamasıyla birlikte genel olarak, devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargının oluşum biçimlerini, anayasal konumlarını, birbirleri ile olan ilişkilerini belirleyen ve devlet gücünün bu organlar arasında nasıl dağılacakını düzenleyen kurallar bütünü olarak tanımlanabilmektedir. Hükümet sistemleri aynı zamanda, devletlerin yönetim biçimlerini bir bütün olarak resmini çizmekte ve bir ülkenin temel organlarının devlet mekanizması içindeki organizasyonunu kendine özgü ifadelerle (başkanlık, parlamenter, yarı-başkanlık gibi) ortaya koymaktadır.

Bu bakımdan, devletlerin hükümet sistemleri tanımlanırken, yasama, yürütme ve yargı organlarının anayasal konumlarına, düzenleniş biçimlerine ve bu üç organın birbirleriyle olan ilişkilerine bakılması gerekmektedir. Bir devletin hükümet sistemi adlandırılırken, temel olarak yasama ile yürütme kuvvetinin düzenleniş biçimine ve aralarındaki ilişkilerine bakılmaktadır. Yargı ise, bu ilişkinin dışında tutulmakta ve diğer iki organdan bağımsız ve tarafsız olması gerektiği genel kabul görmektedir. Çünkü bu organın mahiyeti gereği doğru ve yerinde karar verebilmesi için diğer iki organa bağımlı olmaması gerekmektedir.

Hükümet sistemleri iki genel tasnife tabi tutulmaktadır. Bunlar “kuvvetler birliğine” ve “kuvvetler ayrılığına” dayanan hükümet sistemleridir. Kuvvetler birliğine dayanan hükümet sistemleri kendi içinde de ikiye ayrılmakta olup, ya devletin tüm organları “yürütme” kuvvetinde birleşmekte ya da “yasama” kuvveti devletin diğer organlarını kendinde toplamaktadır. Devlet organlarının yürütmeye toplanması halinde karşımıza “mutlak monarşi” veya “diktatörlük” hükümet sistemleri çıkmakta; yasamada toplanması halinde de “meclis hükümeti sistemi” meydana gelmektedir.

Kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinin ise, üç şekli bulunmaktadır. Bunlar, yasama ile yürütme kuvvetleri arasında sert ayrımın söz konusu olduğu “başkanlık sistemi”, bu iki organ arasında yumuşak bir şekilde ayrılığın söz konusu olduğu “parlamentar sistem” ve bahsi geçen bu sistemlerin özelliklerini bir arada barındıran, karma veya melez olarak adlandırılan “yarı-başkanlık” sistemidir. Sözü edilen başkanlık, parlamentar ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinin temelinde yukarıda belirtildiği gibi, kuvvetler ayrılığı teorisi yatmaktadır. Kuvvetler ayrılığı teorisi ise, devlet gücünü tekelleşmesini önlemek ve demokratik hükümet sistemlerini ortaya çıkarmak amacıyla yasama, yürütme ve yargı organları arasında bu gücün paylaşılması gerektiğini öngörmektedir. Bu bağlamda günümüzde bulunan demokratik devletlerin olmazsa olmaz ilkelerinden biri olan kuvvetler ayrılığı, devlet gücünün tekelleşmesini önüne geçmek ve meydana gelebilecek olumsuzlukları ortadan kaldırmaya yönelik bir araç olarak kullanılmaktadır.

Başkanlık sistemi yukarıdaki bölümlerde ifade edildiği üzere, Amerika Birleşik Devletleri ile özdeşleşen bir sistemdir. ABD’de uygulanan başkanlık sistemi aynı zamanda klasik başkanlık sistemi olarak kabul edilmektedir. İlgili sistemde yasama ile yürütme kuvvetleri mutlak bir şekilde birbirinden ayrılmaktadır. Yani yasama ile yürütmenin oluşumu ve varlıklarının devamı bakımından birbirlerinden bağımsızdır. Her iki organ, göreve ayrı seçimlerle gelmekte ve seçildikten sonra da birbirlerinin görevlerine son verememektedir. Dolayısı ile kabul edilen kurallar (mevzuatlar) dışında ne yasama yürütmenin görevine, ne de yürütme yasamanın görevine karışabilmektedir. Belirtmek gerekir ki, başkanlık sisteminde yürütme organı tek kanattan oluşmakta ve başkanın cezai sorumluluğu dışında herhangi bir siyasi (seçimlerde halka karşı siyasi sorumluluk dışında) sorumluluğu bulunmamaktadır.

Kuvvetler ayrılığına dayanan ve parlamentar hükümet sistemi olarak adlandırılan sistem ise, İngiltere ile özdeşleşen bir sistemdir. Bu sistemde yasama ile yürütmenin ayrımı yumuşak bir şekilde düzenlenmektedir. Yani yürütme yasamanın içinden çıkmakta ve ona karşı siyasi olarak sorumluluk taşımaktadır. Parlamentar sistemi, başkanlık sisteminden ayıran en önemli özelliklerinden biri yürütme kuvvetinin çift kanattan oluşmasıdır. İlgili sistemde yürütme, sembolik yetkileri olan devlet başkanı ile gerçek güç sahibi olan bakanlar kurulu (hükümet) arasında paylaşılmaktadır. Devlet başkanının yasama organına karşı sorumluluğu bulunmazken, hükümetin

siyasi olarak yasamaya karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Hemen belirtelim ki, parlamenter sistemde, başkanlık sisteminden farklı olarak hem yasama yürütmenin görevine hem de yürütme yasamanın görevine son verebilmektedir.

Karma veya melez bir sistem olarak adlandırılan yarı-başkanlık hükümet sistemi ise, Fransa'nın yönetim sistemi ile özdeşleşmiş bir sistemdir. Bu sistem, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin bazı özelliklerini bir arada taşıyan, devlet başkanının belli bir süre için halk tarafından seçildiği bir hükümet sistemi olarak tanımlanmaktadır. Yarı-başkanlık hükümet sisteminde, parlamenter sistemin özelliklerinden biri olan yürütmenin iki kanatlı oluşu mevcudiyetini korumaktadır. Ancak bu sistemde parlamenter sistemin aksine devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir. Ayrıca yarı-başkanlık sisteminde aynı başkanlık sisteminde olduğu gibi, başkanın güçlü yetkileri bulunmaktadır. İlgili sistemde hükümet, parlamentoya karşı sorumluluk taşımaktadır. Bu bağlamda yarı-başkanlık sistemi, başkanlık ve parlamenter sistemlerinin bazı özelliklerini bir arada taşıması dolayısı ile dünyanın pek çok ülkesinde uygulandığı görülmektedir. Hemen belirtelim ki, kuvvetler ayrılığına dayanan ve demokratik hükümet sistemleri olarak kabul edilen bu üç tür hükümet sistemi, devletler için mutlaka uyulması gereken tek düze birer modeller değildir. Bu kapsamda ülkeler hükümet sistemlerini, tarihsel geçmişleri, sosyo-kültürel yapıları, iç dinamikleri ve diğer özelliklerine göre, ifade edilen sistemlere bazı değişiklikler getirerek çeşitli türevlerini oluşturabilmektedir.

Belirtildiği gibi devletler, kabul etmiş oldukları hükümet sistemlerini tarihsel geçmişleri, sosyo-kültürel yapıları, iç dinamikleri, çevrede yaşanan gelişim ve değişim şartları gibi nedenlere bağlı olarak en uygun olan sistemi tercih etmekte ve gerekli görülmesi halinde de hükümet sistemlerinde değişiklik yapabilmektedir. Yapılan bu değişiklikler, bazı durumlarda küçük anayasal ve yasal düzenlemelerle gerçekleştirilebilirken, bazen köklü değişikliklere gidilebilmektedir. Bu bağlamda, Türkiye'de de yaklaşık olarak bir asra yakın uygulanan parlamenter sistem, özellikle XX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlayan siyasal istikrarsızlıklar, demokrasi dışı müdahaleler, darbe girişimleri hükümet sisteminin de tartışılmasına yol açmıştır. Uzun yıllar boyunca tartışılan bu konu 2017 yılına gelindiğinde ülke anayasasında köklü bir değişiklik yapılarak, o tarihe kadar uygulanan parlamenter sistemin yerini, başkanlık (cumhurbaşkanlığı) hükümet sistemi almıştır. Türkiye'de bu gelişmeler

yaşanırken diğer yandan SSCB'nin dağılması ile egemen bir devlet halinde dönüşen Rusya'da, demokratik devlet, açılım, piyasa ekonomisi gibi söylemler etkili olmuş ve bu durum ister istemez ülkenin hükümet sisteminin de şekillenmesine neden olmuştur. Yetmiş yıla yakın süre sosyalist rejimle yönetilen Rusya, 1993 yılında yeni anayasasını kabul ederken, başkanın çok sayıda ve önemli yetkileri bulunan yarı-başkanlık hükümet sistemini benimsemiştir. Rusya'nın 1993 anayasasının uygulanmaya konulmasıyla Türkiye'de olduğu gibi uzun yıllar boyunca hükümet sistemi konusu üzerinde çeşitli tartışmalar yaşanmış ve 2020 yılında Rusya anayasasında köklü değişiklikler yapılarak hükümet sistemini etkiler nitelikte yenilikler getirilmiştir. Kabul edilen anayasa değişikliği ile ülkedeki sistem Türkiye'de olduğu gibi tamamen değişmemiş olsa da devlet başkanının konumu ve yetkileri güçlendirilmiş, yasamanın yetkileri yeniden düzenlenmiş, hükümet üyeleri ile diğer devlet organlarının statülerinde kapsamlı değişiklikler yapılmıştır.

Yukarıdaki açıklamalar bağlamda, Türkiye'ye 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği ile getirilen ve kendine özgü özellikleri bulunan cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi incelendiğinde şu temel özelliklere sahip olduğu tespit edilmiştir. İlgili sistemin yürütme organı tek kanattan (cumhurbaşkanından) oluşmaktadır. Yasama ile yürütme arasında sert bir ayrılık söz konusudur. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte ve yasamaya karşı siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Yürütmeye ilişkin kararname çıkarma yetkisine haiz olan cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanları (kabine üyelerini) herhangi bir onaya tabi olmadan doğrudan atayabilmektedir. Bu sistemde yasama ile yürütme ancak karşılıklı olarak birbirlerinin görevlerine son verebilmektedir. Cumhurbaşkanının siyasi parti üyeliği devam etmektedir. Güvenoyu mekanizmasına rastlanmamaktadır. Bütçe kanun teklifi verme yetkisi dışında cumhurbaşkanının kanun önerme yetkisi bulunmamaktadır.

Görüldüğü gibi Türkiye'ye getirilen cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile kuvvetlerin sert ayrılığı prensibini benimsenmiş ve kendine özgü denge mekanizması tasarlanarak, yürütme güçlendirilmiştir. Yürütmenin güçlendirilmesinin altında yatan sebep, istikrarın sağlanması, etkin ve verimli bir yönetimin ortaya çıkarılması olduğu ifade edilebilir. Ayrıca ilgili sisteminin tasarlanmasında özellikle koalisyon dönemlerinde Türkiye'nin kronik sorunlarından biri olan siyasal istikrarsızlık ve

yürütmenin konumu göz önünde bulundurulmuş ve daha meşru, hızlı ve etkin bir yürütme organı oluşturulmaya çalışılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, genel olarak başkanlık sistemi ile benzer özellikler taşıyor olsa da ilgili sistemi başkanlık sisteminden ayıran özellikleri de bulunmaktadır. Bu özelliklere değinecek olursak, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yasama ile yürütme organı karşılıklı olarak seçimlerin yenilenmesine karar vererek birbirlerini seçimlere götürebilmektedir. Başkanlık sisteminde ise, böyle bir mekanizmaya rastlanmamaktadır. Yine klasik (ABD’de uygulanan) başkanlık sisteminde başkan yardımcıları, başkan ile birlikte seçimlere katılırken, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, cumhurbaşkanı yardımcılarını cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atamaktadır. Ayrıca belirtilmesi gerekir ki, klasik başkanlık sisteminde bakanlar atanırken, yasama organının onayı gerekmektedir. Türkiye’de ise, bakanlar doğrudan cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve yine herhangi bir onaya tabi olmadan görevden alınabilmektedir. Tüm bu özellikler göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’nin cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin tam anlamı ile klasik başkanlık sistemini yansıtmadığını ve kendine özgü özellikleri ile oluşturulmuş bir sistem olduğu belirtilebilir. Zira ilgili sistem “Türk tipi başkanlık sistemi” ya da “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” olarak özellikle adlandırılmaktadır.

Rusya’nın yarı-başkanlık hükümet sisteminin ise, şu özelliklere sahip olduğu tespit edilmiştir: Bu sistemde yasama organı bir federe birimler ile federasyonu temsil eden, diğeri tüm halkı temsil eden çift kanatlı bir yapıdan meydana gelmektedir. Yürütme organı, güçlü yetkilere sahip cumhurbaşkanı ile hükümetten oluşmaktadır. İlgili sistemde cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilirken, hükümetin başı olan başbakan, yasama organının onayı ile cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanının yasamaya karşı herhangi bir siyasi sorumluluğu bulunmazken, hükümetin siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sistemde güvenoyu mekanizmasına rastlanmaktadır. Yürütme organının düzenleyici işlem yapma ve kanun teklifi verme yetkisi bulunmaktadır. Bakanların atanmasında yasamanın onayı/görüşü gerekmektedir. Yasama organının hükümete güvensizlik oyu verme ve yürütmenin de yasamayı feshetme yetkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda Rusya’nın hükümet sistemi değerlendirildiğinde karmaşık bir yapı arz ettiği söylenebilir. Zira

ilgili sistem, hem parlamenter hem de başkanlık hükümet sistemlerinin ortak özelliklerini bir arada taşımaktadır.

Doktrinde Rusya'nın hükümet sisteminin parlamenter sistem olmadığı yönünde görüş birliği bulunsa da ilgili sistemi "başkanlık" ve hatta "süper başkanlık" bir sistem olarak nitelendiren çalışmalar bulunmaktadır. Bu husus Rusya anayasasının devlet başkanına tanımış olduğu görev ve yetkilerden ileri gelmekte olduğu söylenebilir, çünkü gerçekten de anayasa, devlet başkanını, hem yasamanın hem de yürütmenin dışında ayrı bir bölümde düzenlemekte ve çok önemli yetkilerle donatmaktadır. Bununla birlikte, devlet başkanına organlar arasında hakemlik rolünün verilmesi ve başkanı merkezi bir konuma oturtulması sistem içinde onu önemli bir görünüm noktasına taşımaktadır. Dolayısı ile pratiklere ve başkanın merkezi konumuna bakılarak Rusya'nın hükümet sistemi her ne kadar başkanlık veya süper başkanlık olarak adlandırılmaya çalışılsa da anayasa tarafından getirilen düzen ve yasama ile yürütmenin ilişkileri bize Rusya'nın hükümet sistemini yarı-başkanlık sistemi olarak nitelendirilebileceğini göstermektedir.

Bu görüşü pekiştirmek adına Rusya'da oluşturulan hükümet sisteminin özelliklerine bakıldığında da başkanlık sisteminden çok farklı yönlerinin bulunduğu görülmektedir. Çünkü başkanlık sisteminin aksine, Rusya'nın hükümet sisteminde, yasama organının yürütmeye güvensizlik oyu verme yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca yürütme organı da yasamanın görevlerine son verebilmektedir. Yine yürütme organı, çift kanattan meydana gelmekte ve hükümet görev yaptığı süre boyunca siyasi olarak yasamaya karşı sorumluluk taşımaktadır. Oysa başkanlık sisteminde yasama ile yürütmenin kesin olarak ayrılığı söz konusudur. Bununla birlikte başkanlık sistemlerinde yasama ile yürütme organlarının birbirlerinin işlerine müdahale etmemeleri kesin bir çizgi ile belirtilmektedir. Rusya'da ise, yürütmeye hukuksal boşlukları doldurması için düzenleyici işlemler yapma ve yasama organına kanun önerisinde bulunma yetkisi verilmektedir. Rusya'nın hükümet sisteminin bu temel özellikleri göz önüne alındığında ilgili sistemi başkanlık olarak adlandırmak çok güçtür. Çünkü sistemin özellikleri ve yukarıdaki bölümlerde incelendiği üzere anayasanın getirmiş olduğu yasama ile yürütmenin göreve gelişi, aralarındaki ilişkileri ve yetkileri bize ilgili sistemi yarı-başkanlık sistemine daha yakın olduğunu göstermektedir. Zira Duverger de bir sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak

nitelendirilebilmesi için, o sistemde devlet başkanının halk tarafından seçilmesi gerektiğini, devlet başkanının önemli yetkilere sahip olması gerektiğini ve yürütme yetkisini devlet başkanı ile paylaşan ve parlamentonun güvenine dayanan hükümetin bulunması gerektiğini ileri sürmüştür (1996:69). Bu bağlamda Rusya'nın hükümet sistemi Duverger'in sıraladığı özelliklere sahip olması dolayısı ile ilgili sistem yarı-başkanlık bir sistem olarak nitelendirilebilecektir.

Diğer yandan Türkiye ile Rusya'nın hükümet sistemleri sistemsel tıkanıklıkları aşmaları bakımından incelendiğinde, Türkiye'nin hükümet sisteminde yasama ile yürütmenin çatışması halinde ikisinden biri seçimlerin yenilenmesine karar vererek son sözü söylemeyi halka bırakabilmekte iken, Rusya'nın hükümet sisteminde, yasama ile yürütmenin çatışması halinde yaşanan tıkanıklar ya meclis tarafından hükümete güvensizlik oyu verilerek cumhurbaşkanından görevden alınması ile ya da cumhurbaşkanının meclisi feshetmesiyle giderilebilmektedir. Yani Rusya'nın hükümet sisteminde birlikte seçimlerin yenilenmesi mekanizması bulunmadığından yaşanan çatışmaların giderilmesi ancak iki organdan birinin istifaya zorlanması veya feshedilmesi ile sonuçlanabilmektedir. Cumhurbaşkanının ise vatana ihanet veya ağır bir suç işlediği gerekçesi dışında görevden alınması mümkün olmadığından yasama organı cumhurbaşkanı ile birlikte uzlaşarak çalışmak zorunda kalmaktadır. Bu bakımdan Türkiye'nin hükümet sisteminde bulunan birlikte seçimlerin yenilenmesi mekanizması tıkanıklıkların giderilmesi açısından ve son sözü halka bırakılması bakımından daha sağlıklı bir mekanizma olduğu düşünülmektedir.

Türkiye ile Rusya'nın cumhurbaşkanlarının siyasi parti üyeleri olmaları bakımından incelendiğinde ise, her iki ülkenin cumhurbaşkanlarının siyasi parti mensubu veya başkanı olmalarında herhangi bir engel bulunmamaktadır. Rusya'da her ne kadar böyle bir engel bulunmasa da cumhurbaşkanının devletin başı sıfatının olması dolayı ile parti üyeliğini devam ettirmediği görülmektedir. Zira yasama seçimlerine katılacak adayların belirlenmesinde siyasi parti başkanlarının önemli yetki ve etkileri bulunmaktadır. Bu bakımdan Rusya'da daha bağımsız ve tarafsız yasamanın oluşması için cumhurbaşkanları görünürde dahi olsa siyasi partilerin işlerine karışmamaktadır. Türkiye'de ise, cumhurbaşkanı hem yürütme organını kontrol etmekte hem de siyasi partinin başkanlığını üstlenmektedir. Cumhurbaşkanının siyasi parti başkanı olması, onu aynı zamanda meclise aday olarak gösterilecek üyelerin de

belirlenmesinde söz sahibi kılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kuvvetlerin sert ayrılığı söz konusu olduğundan cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisinin bulunmaması sistemin hem özüne hem de devletin başı olması sıfatına daha uygun olacağı düşünülmektedir. Çünkü mevcut durumda cumhurbaşkanının parti ile ilişkisinin bulunması, dolaylı yollardan dahi olsa kuvvetlerin sert ayrılığına ters düşmektedir. Bu bağlamda yürütme organını kontrol eden cumhurbaşkanı aynı zamanda siyasi partinin başkanı olmasıyla olası bir durumda yasama organını da yönlendirebilecektir.

Türkiye ile Rusya’da uygulanan hükümet sistemlerinin seçim tarihleri bakımından incelendiğinde ise, Türkiye’de yasama ile yürütmenin seçimleri aynı günde yapılırken, Rusya’da farklı tarihlerde yapılmaktadır. Türkiye’de yasama ile yürütmenin seçimlerinin aynı tarihte yapılması ve benzer siyasi görüşlerin seçilmeleriyle iki organın daha uyumlu çalışmasının sağlanması ilgili sistemin güçlü yanı olarak ifade edilse de, hem yasamayı hem de yürütmeyi aynı siyasi parti kazanması durumunda güç yoğunlaşması yaşanabilecektir. Yani bu durumda hem yürütmede hem de yasamada söz sahibi tek başına cumhurbaşkanı olabilecektir. Bu durum kuvvetler ayrılığının sert bir biçimde tatbik edildiği cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin özüne aykırı olarak eleştirilebilecektir. Dolayısı ile Türkiye’de de aynı Rusya’da olduğu gibi iki organın seçimlerinin farklı tarihlerde gerçekleştirilmesi hem halkın sağlıklı seçim yapmasına hem de sistemin özüne uygun düşeceği düşünülmektedir.

Türkiye ile Rusya’nın hükümet sistemlerinde cumhurbaşkanlarının geçici veya sürekli olarak görevini yerine getiremeyecek durumda kalmaları halinde vekâlet görevi, Türkiye bakımından cumhurbaşkanı yardımcılarında iken, Rusya bakımından bu görev başbakan tarafından yerine getirilmektedir. Hem Türkiye’deki cumhurbaşkanı yardımcısı hem de Rusya’daki başbakan görevlilerine seçimle değil, atama yolu ile gelmektedir. Cumhurbaşkanlığı gibi devletin en önemli makamının seçimle değil atamayla gelen görevliler tarafından vekâleten yürütülecek olması meşruiyet bakımından eleştirilebilecektir. Dolayısı ile her iki ülkede cumhurbaşkanlığına vekâlet edecek kişilerin atama ile değil seçimle işbaşına gelmelerinin öngörülmesi daha sağlıklı olacağı düşünülmektedir. Zira böyle bir

yöntemin getirilmesi aynı zamanda meşruiyetleri bakımından yapılan eleştirileri de ortadan kaldıracaktır.

Türkiye ile Rusya cumhurbaşkanlarının en fazla seçilebilecekleri dönem bakımından incelendiğinde ise, her iki cumhurbaşkanı en fazla iki dönem için seçilebilmektedir. Ancak Türkiye bakımından ikinci döneminde olan cumhurbaşkanının, meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde bir dönem daha aday olma hakkı bulunmaktadır. Bu açıdan düşünüldüğünde mecliste çoğunluğa (en az beşte üçüne/360) sahip olan ve seçilebileceğine inanan bir cumhurbaşkanının görevinin ikinci döneminde bilerek kendi partisinden olan ve çoğunluğu oluşturan meclis üyelerine seçimlerin yeniletebilmesi, ona üç dönem cumhurbaşkanlığı yapma imkânı tanımaktadır. Bu da ilgili sistemi eleştirilebilir yönlerinden birini oluşturmaktadır. Rusya’da ise böyle bir sürece rastlanmamaktadır. Yani iki dönemini tamamlayan cumhurbaşkanı üçüncü dönem seçimlere katılamamaktadır. Zira günümüzde Rusya’nın cumhurbaşkanı olan Vladimir Putin, iki dönem üst üste cumhurbaşkanlığı yaptıktan sonra bir dönem ara vererek tekrar seçimlere katılmıştır. Dolayısı ile Türkiye’de bu düzenlemeyi yeniden gözden geçirilmesi hem eleştirilere maruz kalmamak açısından hem de bir kişinin uzun süre iktidarda kalmaması bakımından daha sağlıklı olabileceği düşünülmektedir.

Sonuç olarak yukarıdaki incelemelerden yola çıkarak hem Türkiye’nin hem de Rusya’nın hükümet sistemlerinin kendine özgü özellikleri bulunan, ülkelerin tarihsel, siyasal, toplumsal ve kültürel özelliklerine göre tasarlanan sistemler olduğu ifade edilebilir. Bu iki ülkenin hükümet sisteminin hangisinin daha iyi veya daha kötü olduğu sorusuna cevap vermek neredeyse imkânsızdır. Çünkü bütün devletler, hükümet sistemlerini mevcut iç dinamiklerine ve yaşamış oldukları tecrübelerine göre şekillendirmeye çalışmalarıyla birlikte, kendilerine en uygun olan hükümet sistemini tercih etmektedirler.



KAYNAKLAR

- Abdullahzade, C., Hüseyinoğlu, E. ve Erdem, M. (2019). “Rusya Federasyonu Yargı Sistemi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 77 (2), s. 73-147.
- Abdullayev, N. (2008). *Demokratikleşme Sorunsalı Çerçevesinde Rusya’da Hükümet Şekli Üzerine*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul.
- Acar, A. ve Çelebi, M. B. (2012). “Türkiye Cumhuriyeti Anayasalarında Cumhurbaşkanlığı Makamının Önemi ve 2007 Yılı Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Abdullah Gül’ün Görev Süresi Tartışmaları”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12 (23), 2012, s. 1-33.
- Acar, U. (2016). “İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri”, *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 3 (6), s. 59-82.
- Açıkgöz, M. Ü. (2021). “1876 Tarihli Kanun-i Esasi’de Yasama-Yürütme İlişkisi”, *Yasama Dergisi*, (Sayı: 43), s. 61-86.
- Açıkgöz, M. Ü. (2021a). *2017 Anayasa Değişiklikleri Bağlamında Yürütmenin Denetlenmesi*, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.
- Ağır, O. ve Demir, G. (2019). “Rusya Federasyonu’nda Özerk Cumhuriyetlerin Siyasal Yapısı: Tataristan Özerk Cumhuriyeti”, *Ulakbilge Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (33), s. 143-163.
- Ağır, O. (2014). *Rusya Federasyonu’nda Yürütmenin Konumu ve Otoriterleşme*, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Malatya.
- Ağır, O. (2015). “Rus Tipi Federalizm”, *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 19 (1), s. 27-54.
- Akçalı, P. (2007). “Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, (Derleyen): Kamalak, İ., *Başkanlık Sistemi ve Türkiye – Ülkeler, Deneyimler ve Karşılaştırmalı Analiz*, İstanbul: Kalkedon Yayınları, s. 59-89.
- Akçalı, P. (2016). *Karşılaştırmalı Devlet Sistemlerine Giriş*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Akgül, M. E. (2010). “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, *Ankara Barosu Dergisi*, (Sayı: 4), s. 79-101.
- Akhundova, J. (2014). *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları Türkiye ve Rusya Örneği*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Akıncı, B. (2019). *Türkiye’de Hükümet Sistemleri Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlığı*, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Aktaş, M. (2015). “Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa Modeli ve Türkiye”, (Editörler): Aktaş, M. ve Coşkun, B., *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Liberte Yayınları, s. 119-152.
- Aktaş, M. (2015). “Türkiye’de Hükümet Krizleri ve Sistem Arayışları”, (Editörler): Aktaş, M. ve Coşkun, B., *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Liberte Yayınları, s. 263-295.
- Akyılmaz, B. (1995). “Tarihi Gelişim İçinde ve Özellikle Montesquieu’de Kuvvetler Ayrılığı”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (Özel Sayı), s. 43-60.
- Akyılmaz, C. (2019). “2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23 (1), s. 191-207.
- Alkan, H. (2013). *Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri*, İstanbul: Açılım Kitap.

- Altunok, H. M. (2015). “Amerika Birleşik Devletleri”, (Editörler): Aykaç, B., ve Durgun, Ş., *Çağdaş Siyasal Sistemler*, (2. Baskı), Ankara, Alter Yayıncılık, s. 67-96.
- Алешкова, И. А. и Марокко, Н. А. (2014). “Федеральное Собрание РФ”, (Под редакцией): Умновой, И. А. и Алешковой, И. А., *Конституционное право Российской Федерации*, Москва: ООО «Атлант-С», с. 285-306.
- Алешкова, И. А. и Марокко, Н. А. (2014). “Правительство РФ”, (Под редакцией): Умновой, И. А. и Алешковой, И. А., *Конституционное право Российской Федерации*, Москва: ООО «Атлант-С», с. 326-338.
- Анаурт, Ö. (2019). *Anayasa Hukuku Temel Kavramalar ve Türk Anayasa Hukuku*, (2. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aristoteles, (2016). *Politika*, (Çeviren): Mete Tunçay, (18. Basım), İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Arslan, R. (2011). “Karşılaştırmalı Yönetim Sistemleri: Parlamenter-Başkanlık Konkordanz Yönetim Sistemi”, (Editör): Dural, A. B., *Siyaset Bilimi’nde Kuram-Yöntem-Güncel Yaklaşımlar*, İstanbul, Kriter Yayınları, s. 246-281.
- Aslan, A. (2015). *Türkiye İçin Başkanlık Sistemi Demokratikleşme İstikrar, Kurumsallaşma*, Ankara: SETA Yayınları Sayı:122.
- Atalan, M. (2019). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Kırıkkale.
- Atar, Y. (2007). *Türk Anayasa Hukuku*, (4. Baskı), Konya: Mimoza Yayınları.
- Atar, Y. (2018). *Türk Anayasa Hukuku*, (Cumhurbaşkanlığı Sistemi ve Diğer Değişikliklere Göre Güncellenmiş 12. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Авакьян, С. А. (2014). *Конституционное право России*, Том-1, (5-е Издание), Москва: Издательство «Норма ИНФРА-М».
- Авакьян, С. А. (2014). *Конституционное право России*, Том-2, (5-е Издание), Москва: Издательство «Норма ИНФРА-М».
- Aydın, A. H. (2018). *Türk Kamu Yönetimi*, (8. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydoğdu, Y. (2019). “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı İşlemleri”, *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (1), s. 85-92.
- Баглай, М. В. (2007). *Конституционное право Российской Федерации*, (6-е Издание), Москва: «Издательство Норма».
- Bal, B. (2001). *İstikrarsız Parlamenterizm Karşı Başkanlık Sistemi*, İstanbul: Der Yayınevi.
- Байкалов, Н. С. (2010). *История Государственного Управления В России*, Улан-Удэ: «Издательство Бурятского госуниверситета».
- Bilgin, M. (2017). “Parlamenter Sistemin Doğduğu Ülke İngiltere”, (Editör): Gökçimen, S., *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri*, (2. Baskı), Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, s. 183-229.
- Boyunsuz, Ş. Ö. (2017). *Dünyada Başkanlık Sistemleri*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Bozkurt, F. D. (2018). *Türkiye’nin Sivil Anayasa İhtiyacı*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Caner, Z. (2013). “Parlamenter Sistem ile Başkanlık Sisteminin Analizi ve Başkanlık Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21 (1), s. 183-206.
- Coşkun, V. (2017). “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22 (36), s. 3-30.

- Çağlar, N. (2017). “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamenter Hükümet Sistemi”, *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19 (4), s. 111-117.
- Çakır, E. (2017). “16 Nisan Referandum Sürecinde Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Türk Basınına Yansımaları”, *İnsan ve İnsan Bilim Kültür Sanat ve Düşünce Dergisi*, 4 (14), s. 273-300.
- Çam, E. (2000). *Çağdaş Devlet Sistemleri*, İstanbul: Der Yayınevi.
- Çapar, A. (2022). “Yargı Bağımsızlığı Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme ve Yargı İlişkisi”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13 (1), s. 148-165.
- Çelebi, F. (2012). “Fransa Millet Meclisi Üzerine”, *Yasama Dergisi*, (Sayı: 21), s. 51-84.
- Çeliksoy, E. ve Güler, T. (2020). “Türkiye ve Fransa’da Yasama ve Yürütme İlişkileri”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 55 (4), s. 2242-2253.
- Черепанов, В. А. (2012). *Конституционное право России*, Ставропольск: Издательство Ставропольского Государственного Аграрного Университета «АГРУС».
- Çınar, M. F. (2019). “Kuvvetler Ayrılığı İlkesi ve Anayasa Mahkemesinin Yorumu (Karşılaştırmalı Anayasa İncelemesi)”, *IBAD Sosyal Bilimler Dergisi*, (Sayı:5), s. 89-100.
- Dal, K. (2006). *Anayasa Hukuku*, Ankara: Alter Yayıncılık.
- Demir, F. (2013). “Yarı Başkanlık Hükümet Sistemi ve Türkiye”, *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 8 (Özel Sayı), s. 831-876.
- Demirkol, F. (2015). *Anayasa Hukuku Genel Esaslar Türk Anayasa Hukuku*, (7. Baskı), İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Derdiman, C. (2014). *Anayasa Hukuku*, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Doğan, B. ve Geyik, A. F., (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kuvvetler Ayrılığı İlkesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10 (2), s. 19-46.
- Doğan, K. C. ve Şentürk, S. H. (2017). “İngiltere’de On Yedinci Yüzyıl Devrimler Çağı ve Parlamenterizmin Gelişimi Doğrultusunda Bütçe Hakkı”, *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7 (14), s. 353-373.
- Duman, S. (2011). *Türklerde Devlet Başkanlığı Başkanlık Tartışmaları ve Cumhurbaşkanlarımız*, Ankara: Berikan Yayınevi.
- Dunbay, S. (2012). “23 Temmuz 2008 Tarihli Anayasa Reformu Işığında Fransa’daki Yarı Başkanlık Sistemi”, *Ankara Barosu Dergisi*, (Sayı: 3), s. 291-316.
- Durgun, G. B. (2015). “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı”, (Editörler): Aykaç, B. ve Durgun, Ş., *Çağdaş Siyasal Sistemler*, (2. Baskı), Ankara: Alter Yayıncılık, s. 13-66.
- Duverger, M. (1996). “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti”, (Derleyen): Turhan, M., *Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar*, Ankara, Gündoğan Yayınları, s. 68-97.
- Efe, H., Kemahlı, F. ve Kotan, M. L. (2015). “Türkiye’nin Parlamenter Sistem Deneyiminin Önemi” *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6 (11), s. 149-176.

- Erat, V. (2015). “Türkiye’de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Sistemi Üzerine Etkileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 13 (25), s. 325-355.
- Erdem, K. (2017). “Yarı-Başkanlık Sistemi: Teori, Pratik ve Tartışmalar”, (Editör): Gökçimen, S., *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, (2. Baskı), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara: TBMM Basımevi, s. 1-21.
- Erdem, K. (2017). “Yarı-Başkanlık ya da Süper Başkanlık: Rusya Federasyonu Örneği”, (Editör): Gökçimen, S., *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, (2. Baskı), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara: TBMM Basımevi, s. 185-236.
- Erdoğan, M. (2010). “*Anayasal Demokrasi*”, (8. Baskı), Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2019). *Türk Anayasa Hukuku*, (Son Anayasa Değişikliğine Göre Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı), Ankara: Hukuk Yayınları.
- Eren, A. (2018). *Anayasa Hukuku Ders Notları Genel Esaslar Türk Anayasa Hukuku*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Eren, E. K. (2002). “Başkanlık Sisteminin Türk Parti Sistemi Açısından Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4 (3), s. 135-162.
- Eroğul, C. (2012). *Anatüzeeye Giriş (Anayasa Hukuku’na Giriş)*, (12. Baskı), Ankara: İmaj Yayınevi.
- Eroğul, C. (2013). *Anatüzeeye Giriş (Anayasa Hukuku’na Giriş)*, (13. Baskı), Ankara: İmaj Yayınevi.
- Eroğul, C. (2016). *Çağdaş Devlet Düzenleri*, (10. Baskı), Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ertaş, T. (2017). *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme Ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İzmir.
- Ertuğrul, Ü. E. (2015). “Rusya Federasyonu”, (Editörler): Aykaç, B. ve Durgun, Ş., *Çağdaş Siyasal Sistemler*, (2.Baskı), Ankara: Alter Yayınları, s. 363-394.
- Fendoğlu, H. T. (2012). “Başkanlık Sistemi”, *İnönü Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3 (1), s. 39-60.
- Fendoğlu, H. T. (2017). *Anayasa Hukuku*, (Düzeltilmiş ve 2017 Değişikliği Yapılmış 2. Baskı), Ankara: Yetkin Yayınları.
- Гарифулли, А. Р. (2019). “Федеральной Собрание Российской Федерации”, (Авторы): Богдановская, В. А., Гадельшина, Л. И., Гарифулли, А. Р., и Курманов, М. М. *Конституционное право России: Учебное пособие (в схемах, таблицах и определениях)*, Москва: Российский Государственный Университет Правосудия, с. 173-189.
- Gençcan, Ö. U. (1997). *Başkanlık Rejimi*, Ankara: Adil Yayınevi.
- Gezici, H. S. ve Kutlu, Ö. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Gidersoy, B. (2017). “Başkanlık Hükümeti Sistemi ve Türkiye İçin Geçerliliği”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (19), s. 500-519.
- Gören, Z. (2011). *Anayasa Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Göze, A. (2009). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, (12. Baskı), İstanbul: Beta Yayıncılık.

- Gözler, K. (2001). *Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2007). *Devletin Genel Teorisi*, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2011). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, (2. Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2014). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, (16. Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (2007). *Anayasa Hukuku*, (15. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.
- Глотов, С. А. и Фомиченко, М. П. (2011). *Конституционное право*, Москва: Типография Международного Юридического Института.
- Gül, C. (2004). *Kuvvetler Ayrılığına Dayalı Hükümet Sistemlerinde Yürütme ve Türkiye Örneği*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul.
- Gül, H., Kamalak, İ. ve Gül, S. S. (2017). “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi”, *Strategic Public Menagement Journal*, 3, (Özel Sayı), s. 101-120.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Anayasal Tasarımı”, (Editörler): Miş, N. ve Duran, B., *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Ankara: SETA Yayınları.
- Güler, T. (2018). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21 (39), s. 299-322.
- Gürbüz, R. (2008). *Anayasa Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gürbüz, Y. (2007). *Karşılaştırmalı Politik Sistemler*, (3. Baskı), İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Gürkan, Ü. (1964). “S.S.C.B. Siyasal Rejiminin Ana Hatları”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21 (1), s. 155-198.
- Güz, N. Yanık, H. ve Yegen, C., (2015). “Türk yazılı basınında “Başkanlık Sistemi” tartışmaları”, *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 1 (4), s. 1283-1295.
- Güzel, M. N. (2018). “Antik Demokrasi ve Modern Demokrasi Kavramlarının Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 23 (38), s. 205-231.
- Hague, R. ve Harrop, M. (2016). *Siyaset Bilimi Karşılaştırmalı Bir Giriş*, (Çevirenler): Yıldız, İ., Torlak, S. ve Çetin, İ., Ankara: Dipnot Yayınları.
- Hekimoğlu, H. B. (2010). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, İstanbul Üniversitesi Açık ve Uzaktan Eğitim Fakültesi, İstanbul.
- Hekimoğlu, M. M. (2009). *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı “Demokratik Hükümet Sistemleri” ve Türkiye*, Ankara: Detay Yayıncılık.
- İba, Ş. (2008). *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*, (2. Bası), Ankara: Turhan Kitabevi.
- İçener, Z. Ç. (2015). “Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Yakın Tarihi: Özal ve Demirel’in Siyasi Mülahazaları”, *Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, (Sayı: 75), s. 313-340.
- İnternet: <https://tr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/91/abd-anayasasi.pdf>
1787 Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, Erişim Tarihi: 10.01.2022.
- İnternet: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/2778/201104868>.

- [pdf?sequence=1&isAllowed=y](#) 1958 Fransa Cumhuriyeti Anayasası, Erişim Tarihi: 20.01.2022.
- İnternet: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-k%C3%A2n%C3%BBn-i-es%C3%A2s%C3%AE/> 1876 Kanun-ı Esasi (Anayasası), Erişim Tarihi: 11.01.2022.
- İnternet: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1921-anayasasi/> 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu (Anayasası), Erişim Tarihi: 18.01.2022.
- İnternet: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/> 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu (Anayasası), Erişim Tarihi: 26.01.2022.
- İnternet: <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/> 1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Erişim Tarihi: 01.02.2022.
- İnternet: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17145.pdf> 27 Ekim 1980 tarih ve 2324 sayılı Anayasal Düzen Hakkında Kanun, Resmi Gazete 28 Ekim 1980 Sayı 17145, Erişim Tarihi: 04.02.2022.
- İnternet: https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17386_1.pdf 29 Haziran 1981 tarih ve 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkında Kanun, Resmi Gazete 30 Haziran 1981 Sayı 17386, Erişim Tarihi: 04.02.2022.
- İnternet: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Erişim Tarihi: 05.02.2022.
- İnternet: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/06/20070616-1.htm> 31 Mayıs 2007 tarih ve 5678 sayılı Türkiye Cumhuriyetinin Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete 16 Haziran 2007 Sayı 26554, Erişim Tarihi: 20.02.2022.
- İnternet: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm> 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Resmi Gazete 11 Şubat 2017 Sayı 29976, Erişim Tarihi: 05.03.2022.
- İnternet: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3069.pdf> 31 Ekim 1984 ve 6039 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği İle Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun, Erişim Tarihi: 05.03.2022.
- İnternet: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/17.5.584.pdf> 05 Mart 1973 tarih ve 584 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, Erişim Tarihi: 06.03.2022.
- İnternet: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6271.pdf> 19 Ocak 2012 tarih ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanı Seçimi Kanunu, Erişim Tarihi: 03.04.2022.
- İnternet: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf> Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi No:1, Resmi Gazete 10 Temmuz 2018 Sayı 30474, Erişim Tarihi: 07.05.2022.
- İnternet: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180715-2.pdf> Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, No: 5, Resmi Gazete 15 Temmuz 2018 Sayı 30479, Erişim Tarihi: 22.05.2022.
- İnternet: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6216.pdf> 30 Mart 2011 tarih ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, Erişim Tarihi: 31.08.2022.
- İnternet: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2247.pdf> 12 Haziran 1979 tarih ve 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun, Erişim Tarihi: 31.08.2022.

- İnternet: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf> 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete 09 Temmuz 2018 Sayı 30473, Erişim Tarihi: 20.06.2022.
- İnternet: <https://statearchive.ru/467> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (1977), (1977 Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) Anayasası), Erişim Tarihi: 01.07.2022.
- İnternet: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4364> Указ Президента Российской Федерации О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации от 21.09.1993 года N 1400, (21.09.1993 tarih ve 1400 sayılı Rusya Federasyonu Kademeli Anayasa Reformu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi), Erişim Tarihi: 11.07.2022.
- İnternet: <http://kremlin.ru/acts/constitution> Конституция Российской Федерации, Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. (12 Aralık 1993 tarihinde kabul edilen Rusya Federasyonu Anayasası), Erişim Tarihi: 01.08.2022.
- İnternet: <https://base.garant.ru/1548919/#friends> Закон РСФСР О Президенте РСФСР от 24 апреля 1991 года N 1098-1, (24 Nisan 1991 tarih ve 1098-1 sayılı RSFSC Cumhurbaşkanı Hakkında Kanun), Erişim Tarihi: 03.09.2022.
- İnternet: <http://rusconstitution.ru/library/constitution/articles/1297/> Закон РСФСР Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР от 24 мая 1991 года N 1326-1, (24 Mayıs 1991 tarih ve 1326-1 sayılı RSFSC Anayasa (Temel Kanun) Değişikliği ve İlaveleri Hakkında Kanun), Erişim Tarihi: 03.09.2022.
- İnternet: <http://rusconstitution.ru/library/constitution/articles/1289/> Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, Принята 12 апреля 1978 года. (12 Nisan 1978 tarihinde kabul edilen Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti Anayasası (Temel Kanunu), Erişim Tarihi: 05.09.2022.
- İnternet: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/46238> Федеральный закон О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 22.12.2020 года N 439-ФЗ, (22.12.2020 tarih ve 439 sayılı Rusya Federasyonu Federal Meclisi Federasyon Konseyinin Oluşumu Hakkında Federal Kanun), Erişim Tarihi: 06.09.2022.
- İnternet: <http://council.gov.ru/structure/council/regulations/> Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года N 33-СФ (30 Ocak 2002 tarih ve 33 sayılı Rusya Federasyonu Federal Meclis Federasyon Konseyi İçtüzüğü), Erişim Tarihi: 20.09.2022.
- İnternet: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_145996/ Федеральный закон О парламентском контроле от 07.05.2013 N 77-ФЗ (07.05.2013 tarih ve 77 sayılı Parlamento Kontrolü Hakkında Federal Kanun), Erişim Tarihi: 01.10.2022.
- İnternet: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57347/ Федеральный закон О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации от 27.12.2005 N 196-ФЗ (27.12.2005 tarih ve 196 sayılı Rusya Federasyonu Federal Meclisin Parlamento Soruşturması Hakkında Federal Kanun), Erişim Tarihi: 09.10.2022.

- İnternet: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3637/ Федеральный закон О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 08.05.1994 N 3-ФЗ (08.05.1994 tarih ve 3 sayılı Rusya Federasyonu Federal Meclisi Federasyon Konseyi Senatörleri Statüsü ile Devlet Duması Milletvekilleri Statüsü Hakkında Federal Kanun), Erişim Tarihi: 02.11.2022.
- İnternet: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/ Федеральный закон О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.02.2014 N 20-ФЗ (22.02.2014 tarih ve 20 sayılı Rusya Federasyonu Federal Meclisi Devlet Duması Milletvekili Seçimi Hakkındaki Federal Kanun), Erişim Tarihi: 13.11.2022.
- İnternet: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> Регламент Государственной Думы, Принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года N 2134-II ГД, (22 Ocak 1998 tarih ve 2134-II sayılı Rusya Federasyonu Federal Meclis Devlet Duması İçtüzüğü), Erişim Tarihi: 20.11.2022.
- İnternet: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445/ Федеральный закон О выборах Президента Российской Федерации от 10.01.2003 N 19-ФЗ (10.01.2003 tarih ve 19 sayılı Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı Seçimi Hakkında Federal Kanun), Erişim Tarihi: 12.12.2022.
- İnternet: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366950/ Федеральный конституционный закон О Правительстве Российской Федерации от 06.11.2020 N 4-ФКЗ (06.11.2020 tarih ve 4 sayılı Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkında Federal Anayasal Kanun), Erişim Tarihi: 09.01.2023.
- İnternet: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/ Федеральный конституционный закон О Конституционном Суде Российской Федерации от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (21.07.1994 tarih ve 1 sayılı Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi Hakkında Federal Anayasal Kanun), Erişim Tarihi: 29.01.2023.
- İnternet: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158641/ Федеральный конституционный закон О Верховном Суде Российской Федерации от 05.02.2014 N 3-ФКЗ (05.02.2014 tarih ve 3 sayılı Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi Hakkında Federal Anayasal Kanun), Erişim Tarihi: 05.02.2023.
- İnternet: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_648/ Закон Российской Федерации О статусе судей в Российской Федерации от 26.06.1992 N 3132-1 (26.06.1992 tarih ve 3132-1 sayılı Rusya Federasyonu Hâkimlerin Statüsü Hakkında Kanun), Erişim Tarihi: 16.02.2023.
- İnternet: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ Федеральный закон О прокуратуре Российской Федерации от 17.01.1992 N 2202-1 (17.01.1992 tarih ve 2202-1 sayılı Rusya Federasyonu Prokuraturası Hakkında Federal Kanun), Erişim Tarihi: 08.03.2023.
- Kaboğlu, Ö. İ. (2011). *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*, (7. Baskı), İstanbul: Legal Kitabevi.
- Kahraman, M. (2012). “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya Da Yırı-Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (18), s. 431-457.

- Kalaycıoğlu, E. (2005). “Başkanlık Rejimi: Türkiye’nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınava”, (Yayına Hazırlayan): Ergül, T., *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları No:77, s. 13-29.
- Kama, S. (2016). “Parlamenter Hükümet Sistemi Olarak “Westminster Modeli” Britanya örneği Üzerine Bir Deneme”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 22 (2), s. 161-201.
- Karakul, S. (2015). “Yeni Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (2), s. 63-112.
- Karasu, K. (2009). “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, (Yayıma Hazırlayan): Karasu, K., *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (2. Baskı), Ankara: İmge Kitabevi, (2. Baskı), s. 169-312.
- Karatepe, Ş. (2015). *Anayasa Hukuku*, (2. Baskı), Ankara: Savaş Yayınevi.
- Karatepe, Ş. (2018). *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, (3. Baskı), Ankara: Savaş Yayınevi.
- Karatepe, Ş. (2018a). *Türk Anayasa Hukuku*, (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Uyumlu 2. Baskı), Ankara: Savaş Yayınevi.
- Keleş, M. (1996). *Başkanlık Rejimi*, İzmir: Kanyılmaz Matbaası.
- Keser, H. (2011). “Türkiye ve Başkanlık Sistemi”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2 (1), s. 23-58.
- Keser, H. (2021). “Başkanlık Sisteminde Yasama ve Yürütme Organları Arasındaki Karşılıklı Etkileşim Araçları Açısından Türkiye - ABD Hükümet Sistemlerinin Karşılaştırması”, *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11 (2), s. 165-182.
- Keskinsoy, Ö. (2020). *Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku*, (5. Baskı), Ankara: Monopol Yayınları.
- Kılınç, D. (2016). “Türkiye’de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20 (1), s. 447-510.
- Клеандрова, В. М. (2003). “Образование Русского Централизованного Государства И Развитие Права (Вторая Половина XIV в. - Первая Половина XVI. в.)”, (Под Редакцией): Титова, Ю. П., *История Государство и Права России*, Москва: ООО «ТК Велби», с. 61-78.
- Koç, A. (2018). *Hükümet Sistemlerinin Politik Ekonomi Üzerindeki Etkileri: OECD ve G20 Ülkeleri Üzerinde Bir İnceleme*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul.
- Korkmaz, T. (2015). “Fransa Cumhuriyeti”, (Editörler): Aykaç, B., ve Durgun, Ş., *Çağdaş Siyasal Sistemler*, (2. Baskı), Ankara: Alter Yayıncılık.
- Korkmaz, T. (2016). “Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz”, *Akademik Hassasiyetler*, 3 (6), s. 43-57.
- Köse, A. (2016). “Değer ve Siyaset İlişkisi: 22 Temmuz 2007 Seçimi Üzerine Bir Değer Analizi”, *Karadeniz Teknik Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi*, 3 (12), s. 2-19.
- Kurat, A. N. (2014). *Rusya Tarihi Başlangıçtan 1917’ye Kadar*, (6. Baskı), Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları XIII. Dizi, Sayı:17.
- Kuzu, B. (1991). *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*, İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Kuzu, B. (1996). “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi -I-”, *Liberal Düşünce Dergisi*, 1 (2), s. 13-43.

- Küçük, A. (2013). *Anayasa Hukuku*, (3. Baskı), Ankara: Orion Kitabevi.
- Küçük, A. (2020). *Türkiye’de Başkanlık Sistemi*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Locke, J. (2013). *Hükümet Üstüne İkinci Tez*, (Çeviren): Aysel Doğan, (7. Baskı), İzmir: İlya Yayınevi.
- Марокко, Н. А. и Алешкова, И. А. (2014). “Судебная власть в Российской Федерации”, (Под редакцией): Умновой, И. А. и Алешковой, И. А., *Конституционное право Российской Федерации*, Москва: ООО «АТЛАНТ-С», с. 339-361.
- McCormick, J. (2020). *Karşılaştırmalı Siyaset ve yönetim Sistemleri*, (Çeviren): Musa Ceylan, Ankara: Felix Kitap.
- Мельникова, М. В. (2018). “Форма Правления в Современной России”, Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия « Право » 1 (20), с. 30-34.
- Мифтахов, Р. Л. (2019). “Президент Российской Федерации”, (Авторы): Богдановская, В. А., Гадельшина, Л. И., Гарифуллина, А. Р., и Курманов, М. М. *Конституционное право России: Учебное пособие (в схемах, таблицах и определениях)*, Москва: Российский Государственный Университет Правосудия, с. 167-172.
- Miş, N. ve Duran, B. (2017). “Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi”, (Editörler): Miş, N. ve Duran, B., *Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi*, Ankara: SETA Yayınları.
- Montesquieu, (2004). “*Kanunların Ruhu Üzerine*”, (Çeviren): Fehmi Baldaş, Ankara: Seç Yayın Dağıtım.
- Musulin, J. (1983). “Hürriyet Bildirgeleri – Magna Carta’dan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine”, (Çeviren): Zeka, N., İstanbul: Belge Yayınları, s. 55-58.
- Aktaran: Aktan, C. C., (2018), *Haklar ve Özgürlükler Antolojisi*, (3. Baskı), Ankara: Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları s. 62-64.
- Никулин, В. В. (2012). *Конституционное право Российской Федерации*, Тамбов: Издательство ФГБОУ ВПО «ТГТУ».
- Oder, B. E. (2005). “Türkiye’de Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Rejimi Tartışmaları: 1991-2005 Yılları Arasında Basına Yansıyan Öneri ve Tepkilerden Kesitler”, (Yayına Hazırlayan): Ergül, T., *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları No:77, s. 31-69.
- Odyakmaz, Z. ve Kaymak, Ü. (2020). *Anayasa Hukuku*, (24. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Okutan, Ç. (2012). “Siyasal Sistemler”, (Editör): Çetin, H., *Siyaset Bilimi*, (3. Baskı), Ankara: Orion Kitabevi.
- Onar, E. (2005). “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı-Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?”, (Yayına Hazırlayan): Ergül, T., *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları No:77, s. 71-104.
- Özbudun, E. (2008). *Türk Anayasa Hukuku*, (9. Baskı), Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Özdemir, A. (2019). *Hükümet Sistemleri Polisiği: Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.
- Özdemir, H. (2018). *100 Soruda Hükümet Sistemleri (Birleşik Krallık, Almanya, ABD, Fransa, İsviçre, Türkiye)*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özdemir, H. (2020). “Türkiye’nin Parlamenter Hükümet Sistemi Tecrübesine Kısa Bir Bakış”, *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (Sayı: 20), s. 373-400.

- Özer, A. (2010). *Anayasa Hukuku (Genel İlkeler)*, (4. Baskı), Ankara: Turhan Kitabevi.
- Özer, A. (2016). *Anayasa Hukuku (Genel İlkeler)*, (7. Baskı), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özkaya, Ö. (2020). “Devlet Olgusu Üzerine Bir Değerlendirme”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (Sayı 16), s. 317-352.
- Özyurt, D. (2019). *Rusya Federasyonu Anayasal Düzeninde Devlet Başkanının Konumu ve Fonksiyonu*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.
- Polater, Y. Z. (2014). “Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (Sayı: 4), s. 133-175.
- Sadioğlu, U. ve Erdinçler, R. E. (2018). “Tarihsel Perspektiften Geleceğe, Yerel Yönetimler Bağlamında Rus Kamu Yönetiminde Güncel Reformların Analizi”, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 13 (29), s. 61-82.
- Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine bir Değerlendirme*, (Çeviren): Özbudun, E., Ankara: Yetkin Yayınları.
- Shukurov, T. (2003). *Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Sosyal, M. (2011). *Anayasaya Giriş*, (3. Baskı), Ankara: İmge Kitabevi.
- Şahin, E. (2012). *Cumhuriyet Anayasaları 1921-1924-1961-1982*, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Şahin, K. (2014). “Türkiye’deki Hükümet Sistemi Tartışmalarına Siyasi Kültür ve Demokrasi Eksenli Bir Yaklaşım”, *Sakarya İktisat Dergisi*, 3 (3), s. 29-71.
- Şaylan, G. (1981). *Çağdaş Siyasal Sistemler*, Ankara: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:192.
- Şen, İ. G. (2004). *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1552.
- Şencan, H. (2017). “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi”, (Editör): Gökçimen, S., *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, (2. Baskı), TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, Ankara: TBMM Basımevi, s. 25-100.
- Tanör, B. (2017). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, (29. Baskı), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tanör, B. ve Yüzbaşıoğlu, N. (2019). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, (Tıpkı 18. Bası), İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Tellal, E. ve Keskin, E. N. (2009). “Rusya Federasyonu’nda Kamu Yönetimi”, (Yayına Hazırlayan): Karasu, K., *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (2. Baskı), Ankara: İmge Kitabevi, s. 369-543.
- Temiztürk, H. (2009). “Türkiye’de Ordunun Siyasete Müdahale Geleneği ve Basın: 27 Nisan 2007 Muhtırasından Önce ve Sonra”, *Erciyes İletişim Dergisi*, 1 (1), s. 6-26.
- Teziç, E. (2014). *Anayasa Hukuku*, (17. Basım), İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Tunç, H. ve Yavuz, B. (2009). “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (Sayı: 81), s. 1-39.

- Tunç, H., Bilir, F. ve Yavuz, B. (2015). *Türk Anayasa Hukuku*, (7. Baskı), Ankara: Adalet Yayınevi.
- Tunç, H. (2018). *Türk Anayasa Hukuku (Ders Kitabı)*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Tunçkaşık, H. (2017). “Parlamenter Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar”, (Editör): Gökçimen, S., *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Parlamenter Sistem Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İtalya ve Japonya Örnekleri*, (2. Baskı), Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, s. 1-30.
- Turan, İ. (2005). “Başkanlık Sistemi Sevdası: Zayıf Temelli Bir Özlem”, (Yayına Hazırlayan): Ergül, T., *Başkanlık Sistemi*, Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları No:77, s. 113-124.
- Turhan, M. (1991). “Meclis Hükümeti (Konvansiyon Kuramı)”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 46 (1), s. 453-463.
- Turhan, M. (1993). *Hükümet Sistemleri*, Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Türkeş, A. (2010). *Milli Doktrin Dokuz Işık*, İstanbul: Bilgeoğuz Yayınları.
- Uluşahin, N. (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Uluşahin, N. (2007). “Anayasa Sorunu Üzerine: Sivil Anayasa Tartışmasının Gölgesinde 21 Ekim Referandumu”, *Ankara Barosu Dergisi*, (Sayı: 3), s. 24-34.
- Uluşahin, N. (2011). “Türkiye’de Mevcut Hükümet Sisteminin Niteliği ve Rejimin Başkanlık Sistemine Kaymasının Getireceği Tehdit Ve Tehlikeler” *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 3 (1), s. 29-38.
- Uslu, F. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Türk Anayasa Hukuku*, (2. Baskı), Ankara: Adalet Yayınevi.
- Uygun, O. (2017). *Devlet Teorisi*, (3. Baskı), İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Ün, L. (2020). *Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Kamu Yönetimine Etkileri Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Doktora Tezi, Samsun.
- Видяйкин, И. Е. и Любушкин, В. А. (2014). “Форма Правления Современной России”, *Научный журнал: Озарёв-Online*, 11 (25), с. 1-5.
- Yamaç, M. (2020). “Türkiye Devleti’nin İlk Anayasası 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22 (Sayı: TBMM’nin 100. Yılı ve Milli İrade Özel Sayısı), s. 204-220.
- Yanık, M. (2016). *Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, (3. Basım), İstanbul: Der Yayınları.
- Yavuz, B. (2008). “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12 (1-2), s. 1173-1214.
- Yavuz, K. H. (2000). *Türkiye’de Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yayla, A. (2015). *Siyaset Bilimi*, (2. Baskı), Ankara: Adres Yayınları.
- Yayla, A. (2015a). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, (3. Baskı), Ankara: Adres Yayınları.
- Yayla, A. (2018). *Anayasa Teorisine ve Hukukuna Giriş*, (2. Baskı), Ankara: Adres Yayınları.
- Yayman, H. (2016). *Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi*, (3. Baskı), İstanbul: Doğan Kitap.
- Yazıcı, S. (2011). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, (2. Baskı), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Yazıcı, S. (2015). “Dönüm Noktasındaki Türkiye: Başkanlık mı, Parlamentarizm mi?”, (Derleyen): Akkaş, C., *Kritik Kavşak Parlamenter Sistem - Başkanlık Sistemi*, İstanbul: Koç Üniversitesi Yayınları, s. 87-110.
- Yazıcıoğlu, İ. (2020). *Türkiye’de Cumhurbaşkanının Konumu*, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.
- Yılmaz, F. (2012). *Türk Anayasa Tarihi*, İstanbul: İz Yayıncılık.
- Yıldız, A. (2017). “6771 Sayılı Kanunla Anayasaya Eklenen Yargının Tarafsızlığının Anlamı Üzerine”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (Sayı: 32), s. 17-31.
- Юсубов, Э. С. и Макацев, А. А. (2015). *Конституционное право России*, Том - 2, Томск: «Издательский Дом Томского Государственного Университета».
- Zengin, M. A. (2016). “ABD Başkanlık Sisteminde Fren ve Denge Mekanizması Üzerine Bir İnceleme”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, (Sayı: 28), s. 1-28.





ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : ISKANDAROV, Shokhrukh

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Doktora:	Ankara HBVÜ/SBKY	2018 - 2023
Yüksek Lisans:	Gazi Üni./Yönetim Bilimleri	2015 - 2017
Lisans:	Bartın Üni./İİBF/SBKY	2011 – 2015

Yabancı Dil

Yabancı Dil Sınavı (YDS 2022) / Rusça - 91,25.



