

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

DEVLET BAŞKANLARININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMI
VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

NİHAL CENGİZ

Ankara, 2021

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

DEVLET BAŞKANLARININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMI
VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

NİHAL CENGİZ

DANIŞMAN

Dr. Öğr. Üyesi Ali Ersoy KONTACI

Ankara, 2021

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

DEVLET BAŞKANLARININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMI
VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı
Dr. Öğr. Üyesi A. Ersoy KONTACI

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

1- Prof. Dr. Levent GÖNENÇ

.....

2- Dr. Öğr. Üyesi Zeynep ÖZKAN

.....

3- Dr. Öğr. Üyesi A. Ersoy KONTACI

.....

Tez Savunması Tarihi

18.01.2021

T.C. ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Dr. Öğr. Üyesi Ali Ersoy KONTACI danışmanlığında hazırladığım “Devlet Başkanlarının Yasama Sürecine Katılımı ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” (Ankara.2021)” adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

18/01/2021

Nihal CENGİZ

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR.....	vi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YASAMA SÜRECİ	8
---------------------	---

I. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ BAĞLAMINDA DEVLET

ORGANLARININ VE FONKSİYONLARININ SINIFLANDIRILMASI..... 8

A. Devlet Organlarının, Bu Organların Üstlendikleri Fonksiyonlara Göre Sınıflandırılması	11
B. Devlet Organlarının, Bu Organlar Tarafından Uygulanan Usule Göre Sınıflandırılması	13
C. Devlet Organlarının Tarihsel ve Normatif Gelişimlerine Göre Sınıflandırılması	14
D. Devletin Hukuki Fonksiyonlarının Maddi Kriteria Göre Sınıflandırılması	14
E. Devletin Hukuki Fonksiyonlarının Şekli ve Organik Kriteria Göre Sınıflandırılması	16

II. TEMEL BİR KUVVET OLARAK YASAMA..... 17

A. Yasama Yetkisi	18
B. Yasama Faaliyeti / İşlemi	20
C. Yasamanın Kanunlaştırmadan Farkı	22
D. Yasa Kavramı	26

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET BAŞKANI	30
I. DEVLET KAVRAMI VE BİR ORGAN OLARAK YÜRÜTME.....	30
A. Devlet Kavramı	30
B. Bir Organ Olarak Yürütme	34
II. DEVLET BAŞKANI.....	38

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KATILIM.....	53
I. DEVLET BAŞKANI ÖZELİNDE YÜRÜTME ORGANININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMI.....	53
II. DEVLET BAŞKANININ REAKTİF GÜÇLERİ	59
A. Devlet Başkanının Veto Yetkisi	59
1. Genel Olarak.....	59
2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri	61
a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü	61
b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü.....	68
c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü	71
B) Devlet Başkanının Kanunları İmzalama Ve Yayımlama Yetkisi	73
1. Genel Olarak.....	73
2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri	75
a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü	75
b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü.....	79
c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü	80
C) Devlet Başkanının Referandum İlan Etme Yetkisi	84
1. Genel Olarak.....	84

2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri	85
a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü	85
b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü.....	87
c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü	89
III. DEVLET BAŞKANININ PROAKTİF GÜÇLERİ	90
A. Devlet Başkanının Düzenleyici İşlem Tesis Etme Yetkisi.....	90
1. Genel Olarak.....	90
2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri	97
a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü	97
b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü.....	103
c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü	112
B. Devlet Başkanının Kanun Teklifinde (Yasama Teşebbüsünde) Bulunma ve Bütçe Yapma Yetkisi.....	115
1. Genel Olarak.....	115
2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri	118
a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü	118
b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü.....	124
c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü	125
C. Devlet Başkanının Anayasa Değişikliği Teklifinde Bulunma Yetkisi	126
1. Genel Olarak.....	126
2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri	129
a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü	129
b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü.....	130
c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü	132
D. Devlet Başkanının Parlamentaoya Mesaj Gönderme Yetkisi	134
1. Genel Olarak.....	134

2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri	135
a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü	135
b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü.....	141
c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü	143

IV. DEVLET BAŞKANININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMIYLA İLGİLİ

DİĞER GÜÇLERİ: REAKTİF VE PROAKTİF YÖNLERİYLE 144

A. Devlet Başkanının Parlamentoyu Feshetme / Parlamentonun Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi	144
B. Devlet Başkanının Parlamentoyu Toplantıya Çağırma, Parlamentonun Toplantılarını Erteleme ve Parlamentonun Toplantılarını Kapatma Yetkisi..	150
C. Devlet Başkanının Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi.....	156
D. Devlet Başkanının Uluslararası Anlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi	161

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE DEVLET BAŞKANININ YASAMA

SÜRECİNE KATILIMI..... 172

I. YASAMA SÜRECİ 172

II. DEVLET BAŞKANI..... 186

III. DEVLET BAŞKANININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMINA DAİR

REAKTİF VE PROAKTİF GÜÇLERİ 193

A. Devlet Başkanının Reaktif Güçleri	193
1. Devlet Başkanının Veto Yetkisi	193
2. Devlet Başkanının Kanunları İmzalama ve Yayınlama Yetkisi.....	196
3. Devlet Başkanının Referandum İlan Etme Yetkisi	197
B. Devlet Başkanının Proaktif Güçleri.....	199
1. Devlet Başkanının Düzenleyici İşlem Tesis Etme Yetkisi.....	199

2. Devlet Başkanının Kanun Teklifinde (Yasama Teşebbüsünde) Bulunma ve Bütçe Yapma Yetkisi.....	221
3. Devlet Başkanının Anayasa Değişikliği Teklifinde Bulunma Yetkisi.....	226
4. Devlet Başkanının Parlamenteoya Mesaj Gönderme Yetkisi	227
C. Devlet Başkanının Yasama Sürecine Katılımıyla İlgili Diğer Güçleri: Reaktif ve Proaktif Yönleriyle	233
1. Devlet Başkanının Parlamenteoyu Feshetme / Parlamenteonun Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi.....	233
2. Devlet Başkanının Parlamenteoyu Toplantıya Çağırma, Parlamenteonun Toplantılarını Erteleme ve Parlamenteonun Toplantılarını Kapatma Yetkisi.....	236
3. Devlet Başkanının Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi...	238
4. Devlet Başkanının Uluslararası Anlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi.....	239
SONUÇ	245
KAYNAKÇA.....	253
ÖZET	273
ABSTRACT	274

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AYM	: Anayasa Mahkemesi
B.	: Basım / Baskı
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
Ed.	: Editor / Edited by
E.	: Esas
ibid	: ibidem (aynı eserde)
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MÖ	: Milattan Önce
No.	: Numara
pp.	: pages
s.	: sayfa
S.	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
vd.	: ve devamı
Vol.	: Volume
Yay.	: Yayınevi / Yayınları

GİRİŞ

Tez metninde devlet başkanlarının yasama sürecine katılımının genel esasları, farklı devletlerden örnekler verilerek incelenmiş ve söz konusu esasların cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki görünümü irdelenmiştir.

Devlet başkanının yasama sürecine katılımının çalışma konusun yapılmasının temel nedeni, aktif politika üreticisi rolünün kim tarafından üstlenileceğinin saptanmaya çalışılmasıdır. Ancak, bu saptama yapılmadan önce yasama organınca üretilen (tez metninin ilerleyen safhalarında görüleceği üzere son zamanlarda yürütme organınca da üretilen) ve yürütme organı tarafından icra edilen politikaların anlamı ve niteliği üzerinde kısaca durmak gerekmektedir.

Duverger'in de savunduğu görüşe göre politika, bir çatışma ve iktidar kavgasının yanı sıra toplumun tamamının faydasına olacak bir düzen kurma enstrümanıdır. Politika, evrensel ve süreklidir. Diğer bir deyişle tüm zamanlarda ve tüm toplumlarda çatışmalar doğmuştur ve bu çatışmaların çözümlenmesiyle birlikte toplumun tümüne faydalı bir düzen yaratılması amaçlanmıştır. Politika, her ne kadar iktidar kavgaları ve çatışma üzerine kurulmuş olsa da; politikada temel hedef, toplumsal barış ve düzendir.¹ Zira politika; yönetenlerin yönettiği, yönetilenlerin itaat ettiği iktidar ilişkisini yaratmasının yanı sıra çıkar sahiplerinin siyasal kararlara katılması yoluyla çıkar çatışmalarının uzlaştırılmasına katkı sağlar. Bununla birlikte birey, çıkar çatışmasının

¹ Burada Jeremy Bentham'ın yasa koyucunun temel amacının kamu saadeti sağlamak olduğu yönündeki görüşü için bkz.: Bentham, Jeremy, **Yasamanın İlkeleri** (Çev. Barkın Asal), B. 2, İstanbul, On İki Levha Yay., 2017, s. 1.

kendi yaşantısının iyiye götürülmesi amacıyla yapıldığına inandığından; iktidarın meşruluğunda aranan rıza, bireyin bu inancının tatmin edilmesine dayanır.²

Tez metninde yasama süreci bağlamında gerçekleştirilen politika üretiminde aktif rol sahibinin kim olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Başka bir anlatımla aktif politika üreticisi rolünün gün geçtikçe devlet başkanı tarafından üstlenildiğine yönelik gerçeklik, belirginleştirilmek istenmiştir. Tarihsel süreç içinde güçlenen yürütme organı lehine bozulan dengenin doğal bir neticesi de yürütme organının bir parçası olan devlet başkanının, yasama faaliyetlerine katılımının tüm hükümet sistemlerinde etkinleşmesidir. Bu katılımın boyutu ve kuvvetler ayrılığı teorisine etkisi, tez metninin ilerleyen safhalarında irdelenmiştir. Söz gelimi devlet başkanının yasama sürecine katılımının bir boyutu, devlet başkanı tarafından kanunların icra edilmesine yönelik işlem tesis edilmesi değil; düzenleyici işlemler yoluyla genel hukuk normu yaratılması biçiminde ifade edilebilir. Tez metninde devlet başkanının yasama sürecine katılımının tüm boyutları; asli-devri niteliklerine, dış opsiyonlar kriterlerine göre sınıflandırılarak ve fakat reaktif ve proaktif etkileri esas alınarak incelenecektir. Ancak bunun öncesinde, inceleme yapılırken başvuru olan temel kavramlar ele alınacak; diğer bir deyişle yasamanın ne, devlet başkanının kim olduğu sorularına yanıt aranacaktır.

Öte yandan devlet başkanlarının yasama sürecine katılımına ilişkin genel esaslar, devletlerin anayasalarında farklı şekilde düzenlenmiştir. Gerçekten, devletlerin anayasaları incelendiğinde, bir anayasanın neyi içermesi gerektiği hususunda anayasayı yapan kurucu iktidarların çeşitli görüşlere sahip olduğu ortaya çıkacaktır. Söz gelimi Norveçliler bütün söylemek istediklerini yirmi beş sayfa içinde söyleyebilmişler,

² Kapani, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, B. 52, Ankara, BB101 Yay., 2015, s. 23-28.

Hintliler ise 1950 tarihli Anayasalarını iki yüz elli sayfaya sığdıramamışlardır. Bu husustaki temel ayrılığın nedenlerinden biri; anayasayı yapanların anayasayı salt hukuksal bir belge olarak mı yoksa bir manifesto, ülkelerin ifadesi olarak mı gördükleri ile ilgilidir. Söz gelimi Britanya etkisi altındaki anayasalar, anayasayı yapanların nazarında salt pozitif hukuk kurallarından oluşan hukuksal belgelerdir. Bu anayasaların başlangıçlarında birkaç idealist cümle olsa da, tamamı pozitif hukuk kurallarından ibarettir. Ancak Hollanda'nın, Belçika'nın ve İskandinav devletlerinin anayasaları bu kadar yalın değildir. Amerika Birleşik Devletleri Anayasası da, bu anayasalara benzer şekilde, genel olarak pozitif hukuk kurallarından ve kısmen siyasal kuramın açıklamasından oluşmaktadır.³

Anayasayı yapan kurucu iktidarların söz konusu yaklaşımları, yöntemsel - konusal anayasa ayırımına işaret etmektedir. Zira yöntemsel anayasa, salt iktidar mekanizmalarının işleyişine ilişkin hükümler içerirken; konusal anayasa, bu türden hükümlerin yanı sıra siyasal ve ekonomik tercihlere ilişkin düzenlemeler de barındırır. 1975 tarihli Yunanistan Anayasası, 1978 tarihli İspanya Anayasası, 1991 tarihli Bulgaristan Anayasası yöntemsel anayasa başlığı altında sınıflandırılırken; 1982 tarihli Türk Anayasası konusal anayasa sınıfının kapsamında kalır.⁴

Öte yandan bazı yazarlara göre üniter ve federal devletlerin anayasalarının mimarisi de farklılık göstermektedir. Örneğin üniter bir devlette, federal devlete nazaran daha kısa bir anayasa yapılacağı; diğer bir deyişle teşkilatın düzenlenmesi bağlamında merkeziyetçi üniter devletin anayasasının, adem-i merkeziyetçi federal devletinkine

³ Wheare, Kenneth C., **Modern Anayasalar** (Çev. Mehmet Turhan), B. 1, İstanbul, Değişim Yay., 1984, s. 43.

⁴ İba, Şeref, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, B. 2, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008, s. 5.

nazaran daha kısa olacağı düşünülebilir. Üniter bir devlette anayasada yasama, yürütme ve yargı organlarının yapısının, bu organların birbiriyle olan ilişkilerinin esas ilkelerine değinilmesi yeterli görülebilir. Bu konudaki ayrıntıların düzenlenmesi ve anayasanın zaman içinde ortaya çıkacak değişikliklere göre uyarlanması işinin, yasama organı tarafından gerçekleştirilebileceği öngörülebilir. Buna karşılık, federal bir devlette anayasanın federal devlet ile federe devletlerin arasındaki yetki ve otorite sınırlarını çizmesi, federal devletin yasama organı ile federe devletlerin yasama organları arasında bağlantıların kurulması, federe devletlerin kanun yapım sürecinde federal devlet anayasasının üstünlüğünü esas almaları gibi birçok hususun düzenlemesi gerekebilir.⁵

O halde, bir anayasanın içeriği birçok kritere göre değişebilmektedir. Başka bir deyişle; bir anayasanın içeriği, söz gelimi anayasayı yapan kurucu iktidarın onu hukuksal bir metin olarak mı yoksa ülkülerin ifadesine yer veren bir metin olarak mı değerlendirdiğine yahut üniter veya federal devlet yapılarının benimsenmesine göre farklılaşmaktadır. Devlet başkanlarının yasama sürecine katılımı konusu da anayasaların bir parçası olduğundan, bu konu da anayasalara göre farklılık arz edecektir.

Bu nedenle tez metninde, devlet başkanının yasama sürecine katılımının her bir boyutu değerlendirildikten sonra, farklı anayasal sistemlerden örnekler verilecektir. Ancak bu anayasalar, üç ana hükümet sistemine ayrılarak incelenecektir. Başka bir anlatımla konu bütüncül bir yaklaşımla ele alındığında, devletler; toplumun kültürel - ekonomik - sosyal yapısı, ülkenin coğrafi konumu, jeopolitik önemi, siyasi parti ve seçim sistemi, siyasi kültür, güçlü - özerk bir sivil toplumun ve tarafsız bürokrasinin varlığı, yerel yönetimlerin gücü, halk nezdinde rejimin temel unsurları üzerinde mutabakatın varlığı gibi sebeplerle farklı hükümet sistemlerini benimsemiştir ya da aynı

⁵ Wheare, 1984, s. 46, 47.

hükümet sistemini kabul etseler de o hükümet sistemi her devlette farklı şekilde cereyan etmiştir.

Nitekim 1950-1990 yılları arasında Fransa’da yarıbaşkanlık sistemine geçilmiş (1958), Brezilya’da başkanlıktan yarıbaşkanlık sistemine geçilmiş (1960), sonra yeniden başkanlığa dönmüştür (1963). İsrail’de, başbakanın halk tarafından seçildiği bir sisteme geçilmiş (1992), sonra eski sisteme dönmüştür (2001).⁶ Sri Lanka Demokratik Sosyalist Cumhuriyeti’nde 1977 yılında seçimi kazanan UNP (United National Party) tarafından anayasa değiştirilip parlamenter sistemden yarıbaşkanlık sistemine geçilmiştir.⁷ Bangladeş Halk Cumhuriyeti’nde 1975 yılında parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçilmiş ve fakat 1992 yılında parlamenter sisteme dönmüştür. Moğalistan’da yeni anayasa ile 1992 yılından itibaren, Sırbistan-Karadağ’da 2000 yılında anayasa değişikliği ile başkanlar halk tarafından doğrudan seçilmeye başlanmıştır.⁸ Bu geçişlerin temelinde, istikrarlı bir demokrasiye sahip olma arayışına yönelik iddia vardır. Derin siyasi bölünmelerin ve çok sayıda siyasi partinin olduğu devletlerde, başkanlık sisteminden ziyade parlamenter sistemin demokraside sürekliliği egemen kılmaya daha elverişli olduğunu ileri süren yazarlar vardır.⁹ Ancak demokrasinin sağlanması için daha esnek ve uyarlanabilir bir kurumsal bağlam

⁶ Fendoğlu, Hasan Tahsin, “Başkanlık Sistemi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2012, C.2, S. 2, s. 46.

⁷ Linz, Juan José, “The Perils of Presidentialism”, **Journal of Democracy**, 1990, Vol. 1, No. 1, s. 51.

⁸ Roberts, Tyson L., “The Durability of Presidential and Parliament- Based Dictatorships”, **Comparative Political Studies**, 2015, Vol. 48 (7), s. 928, 929.

⁹ Linz, 1990, s. 52.

yaratabilen parlamenter sistem, her zaman için başarılı değildir. Zira tek değişken, parlamenter sistemi çerçeveleyen anayasa değildir. Demokrasiyi etkileyen siyasal partiler ve parti içi disiplinin esneklik katsayısı, ekonomik ve kültürel yapı, halkın rejimi destekleme oranı, liderlerin güven verme ve yönetme kabiliyeti gibi pek çok unsur vardır. Nitekim en istikrarlı demokrasilerden biri de ABD’de uygulanan başkanlık sisteminde gerçekleşmektedir.¹⁰

Her ne kadar anayasal sistemin tasarımı ve işleyişi nedeniyle hükümet sistemleri bu üç ana akımdan uzaklaşarak farklı başlıklar (*monist – düalist parlamentarizm, inorganize – rasyonalize parlamentarizm, hükümetçi – parlamentocu parlamentarizm, başbakanlı parlamenter sistem, hiper başkanlık, süper başkanlık, başkanlı parlamenter sistem...*) altında modellenmiş de; tez metni, devlet başkanlarının yasama sürecine katılımını sarıh bir şekilde ortaya koyabilmek adına söz konusu üç ana akım üzerine kurgulanacaktır. Söz gelimi süper başkanlık hükümet sistemini benimseyen Rusya Federasyonu, yarıbaşkanlık başlığı altında incelenecektir. Başkanlık sisteminde, yasama ve yürütme kuvvetlerinin başkan üzerinde aşırı derecede birleştiği hükümet sistemi olarak tanımlanan¹¹ hiperbaşkanlık sistemi gibi türevlere değinilmeyecektir.

1982 Anayasası’nın kabulünden sonra Türkiye Cumhuriyeti’nin hükümet sistemi 2017 Anayasa Değişikliği’ne kadar genel olarak (her ne kadar 2007 Anayasa Değişikliği ile cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan doğruya seçilmesi usulü kabul edilmiş olsa da) parlamenter sistemin temel özelliklerini haizdi. Ancak bazı yazarlar, uygulanan parlamenter sistemin; siyasi ve sosyoekonomik istikrarsızlıklara,

¹⁰ Linz, 1990, s. 68, 69.

¹¹ Bulmer, Elliot, “Presidential Legislative Powers”, **International Institute for Democracy and Electoral Assistance Constitution– Building Primer 15**, 2017, s. 3.

güçsüz hükümetlere, kalitesiz ve kesintili demokrasi gibi sorunlara yol açtığını savunmaktaydı.¹² Bazı yazarlar ise toplumsal ve siyasi alanda yaşanan sorunların 1982 Anayasası'ndan doğduğunu düşünmekteydi.¹³ Nihayetinde çok partili bir siyasal sisteme ve siyasal kutuplaşma iklimine sahip olan Türkiye Cumhuriyeti'nde, “cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi” modeli benimsenmiştir. Tez metninde de söz konusu genel esaslar ortaya konulduktan sonra, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının yasama sürecine katılımı ele alınacaktır.



¹² Erım, Onur, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Demokratik Yönetim Biçimlerine Türkiye Katkısı**, B. 1, İstanbul, İşaret Yay., 2017, s. 137-140.

¹³ Coşkun, Vahap, “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2017, C. 22, S. 36, s. 4.

BİRİNCİ BÖLÜM

YASAMA SÜRECİ

Devlet başkanının yasama sürecini katılımı incelenirken; yasama sürecinden neyin anlaşıldığı açık bir şekilde belirlenmelidir. Diğer bir deyişe birçok kurumu kapsayan yasama sürecinin ne olduğunu ortaya koymak; devlet başkanının bu sürecin hangi aşamasına, nasıl ve ne kadar katıldığını kolayca saptayabilmeye yardımcı olacaktır. O halde, yasamanın ne olduğunun net bir şekilde ayırt edilebilmesi için; kuvvetler ayrılığı teorisinden hareketle devlet organlarını ve fonksiyonlarını sınıflandırarak; onun, yürütme ve yargıdan farkını kısaca açıklamak; akabinde onu gerçekleştirenin, ne türden bir ehliyeteye sahip olduğuna başka bir deyişle yasama yetkisine; bu yetkiyi elde tutanın gerçekleştirdiği yasama faaliyeti ve yasama işlemine; onun kanunlaştırmadan farkına ve bir ürün olan yasaya kısaca değinmek gerekmektedir.

I. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ BAĞLAMINDA DEVLET

ORGANLARININ VE FONKSİYONLARININ SINIFLANDIRILMASI

Aristoteles, John Locke, Montesquieu gibi düşünürler, devletin yasama, yürütme, yargı olarak adlandırılan üç ana kuvveti olduğunu öne sürmüşlerdir.¹⁴ Bu kuvvetlerin

¹⁴ Aslında Türk literatüründe yasama, yürütme ve yargının “*kuvvet, erk*” olarak nitelendirilmesinin sebebi, Fransızcadaki “*pouvoir*” kelimesinin Türkçeye “*kuvvet*” olarak çevrilmesinden kaynaklanmaktadır. Halbuki “*pouvoir*”, “*iktidar*” anlamına gelmektedir. (Gözler, Kemal, **Türkçe Fransızca İdare Hukuku Terimleri Sözlüğü – İdare Hukuku**, C. 2, Bursa, Ekin Yay., 2009, s. 1568.) “*Kuvvet*” kelimesi ise Fransızcada “*force*” ile karşılanmaktadır. (Bkz., s. Gözler, 2009, s. 1575.) Zira Fransız dilinde yasama, yürütme ve yargı iktidarını “*le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir Judiciaire*” şeklindeki ibareler; örneğin

ayrı ellerde toplanmasıyla iktidar sınırlanacak ve iktidar karşısında özgürlükler korunacaktır. Klasik kuvvetler ayrılığı teorisini belirginleştiren Montesquieu, öncelikle farklı siyasi ve toplumsal kuvvetlerden oluşan bir hükümet sistemi kurgulamış, buna dayanak olarak da devlet fonksiyonlarının çeşitli organlar arasında paylaştırılmasını ve devlet topluluğunun bir parçası olan çeşitli somutlaştırılmış siyasi unsurların hükümete veya devlet idaresine katılımını göstermiştir. Bu noktadan hareketle hükümet sistemlerinin sınıflandırılması yapılırken; kuvvetler arası ilişkiler kriteri, esas alınmıştır.¹⁵ Ancak kuvvetler arası ilişkiler tayin edilirken yargı daha ayrıksı tutulmuştur. Zira yargı, tarafsızlığını ve bağımsızlığını korumalıdır. Kuvvetler arasındaki asıl çatışma; özellikle ödenek, harcama ve dış ilişkiler konusunda söz söylemeye muktedir olan yasama ve yürüme organları arasında cereyan etmiştir. Nitekim bu durum, ABD’de bağımsızlıkları ve tarafsızlıklarıyla ün kazanmış ancak baskınlıkları nedeniyle şikayet edilen yargıçlara “*kibirli*” sıfatının yakıştırılması suretiyle ortaya konulmuştur.¹⁶

kamu gücünü “*force publique*” şeklindeki ibare karşılamaktadır. (Ayrıntılı bilgi için bkz., s. Littré, Émile, **Dictionnaire de la Langue Française Abrégé Par A. Beaujean**, Nouvelle Édition, Éditions Universitaires, 1958, 501 vd.) Yine de Türk literatüründe “*kuvvet*” kelimesi, genel kabul gördüğünden; tez metninde de bu ibare kullanılacaktır.

¹⁵ Güneş, Turan, **Parlamenter Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, Numara 661, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yay., 1956, s. 10.

¹⁶ 1800 yılında John Jay’in başyargıç olarak yeniden atanmasına yönelik teklifi, hakimlik kürsüsünün itibardan yoksun olmaması gerektiği gerekçesiyle reddetmesine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz.: Casper, Gerhard, “Executive-

Başka bir deyişle “*esas teşkilat*”ı oluşturan “*yasama*”, “*yürütme*”, “*yargı*” şeklinde adlandırılan organlar arasındaki ilişkiler, kuvvetler ayrılığı teorisi ışığında; hükümet sistemlerinin modellenmesini sağlamıştır.¹⁷ Ancak unutulmamalıdır ki; kuvvetler ayrılığının anlamı ve o devlette benimsenen hükümet sisteminin görünümü, özellikle parlamento çoğunluğunun doğasına göre değişir.¹⁸ Dahası bir devlette kuvvetler ayrılığı bağlamında yürütmenin başında temerküz eden güç ile güvence altına alınan hak ve özgürlükler, mevcut hükümet sisteminin çeşidinden azadedir. Diğer bir deyişle temerküz ve güvencenin tespiti hususunda esas olan; hükümet sisteminin çeşidi ve kağıt üzerinde sıralı özellikleri değil, sistemin tasarımı ve pratikteki işleyiştir. Söz gelimi yarıbaşkanlık sistemiyle yönetilen Fransa devlet başkanında temerküz eden gücün ve yetkinin 2017 Anayasa Değişikliği’nden önce parlamenter sistemle yönetilen Türkiye Cumhuriyeti başbakanına nazaran daha fazla olmasına rağmen; Fransa’da temel hak ve özgürlük endeksi üst haddedir.¹⁹ O halde yürütmenin başında temerküz eden güç, güvence altına alınan hak ve özgürlükler ve hükümet sistemi arasında doğru bir orantı bulunmamaktadır.

Congressional Separation of Power during the Presidency of Thomas Jefferson”, **Stanford Law Review**, 1995, Vol. 47, No. 3, s. 474.

¹⁷ Çıtak, Alperen, Erdoğan, Murat, “ Yasama Tekniğinde Yeni Bir Eğilim, s. Bireysel İdari İşlemler”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2012, 2012/4, s. 260.

¹⁸ Casper, 1995,s. 474.

¹⁹ Çınar, Yetkin, Göksel, Türkmen, “Başkanlık, Yarıbaşkanlık ya da Parlamenter Sistem, s. Sisteme Verilecek İsim mi, Yoksa Sistemin Tasarımı ve İşleyişi mi Daha Önemli”, **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Değerlendirme Notu**, 2012, N201279, s. 5, 6.

Egemenlik veya devlet kudreti tek olduğundan; gerçekte kuvvetler ayrılığı, fonksiyonlar ayrılığını tanımlamak için kullanılmaktadır. Başka bir deyişle devlet iktidarının içinde bulunan çeşitli fonksiyonların, aralarında iş birliği bulunan organlarca ifa edilmesidir. Devletin savunma, güvenlik, eğitim fonksiyonu gibi çeşitli fonksiyonları vardır.²⁰ Burada çalışmayı ilgilendiren hukuk dünyasında etki ve sonuç doğuran, devletin hukuki fonksiyonları olarak tanımlayabileceğimiz yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarıdır. Öte yandan devletin fonksiyonlarını yerine getiren üç temel organı; yasama, yürütme ve yargı organları, bulunmaktadır.

Nihayetinde devletin organları tasnif edilirken üç kriter kullanılmıştır. Bu kriterler; organların ifa ettiği fonksiyonlar, organların uyguladığı usul ve yöntemler, organların tarihsel ve normatif gelişimleridir. Bununla birlikte devletin hukuki fonksiyonları tasnif edilirken de bu ayrımlara paralel şekilde maddi ve şekli kriter kullanılmıştır. Devlet başkanlarının yasama sürecine katılımının nasıl gerçekleştiğini daha net açıklayabilmek için, yazında derinlemesine incelenen, söz konusu sınıflandırmalara kısaca değinmekte fayda bulunmaktadır.

A. Devlet Organlarının, Bu Organların Üstlendikleri Fonksiyonlara Göre Sınıflandırılması

Bu sınıflandırma, ayrıntılı olarak Vile tarafından yapılmıştır. Üç organ, devletin üç ayrı fonksiyonunu ifa eder.²¹ Yasama organı, yasa yapar; yürütme organı, bu yasaları

²⁰ Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, B. 14, Ankara, Yetkin Yay., 2013, s. 187.

²¹ Unutmamak gerekir ki devletin fonksiyonları yasama, yürütme ve yargı fonksiyonu ile sınırlı değildir. Örneğin Locke'a göre devletin dış ilişkileri, bu fonksiyonlardan ayrı bir türdür. Dahası Locke, yürütme fonksiyonunu “*yasaları uygulamak ve fedaratif*” olmak üzere ikiye ayırarak incelemiştir. Turhan, Mehmet, **Hükümet**

uygular; yargı organı, anlaşmazlıklarda hukukun ne olduğunu belirtir. Başka bir deyişle yasama organı, genel, zorunlu, normatif bir düzenleyici işlem yaparken; yürütme organı, sübjektif işlem veya şart tasarruf yapar, ajanları kamu hizmetini sağlamak için maddi faaliyetlerde bulunur. Her ne kadar bu tasnif, teoride kolaylıkla yapılabilenmekteyse de; uygulamada, fonksiyonları kesin çizgilerle ayırmak zordur. Almond ve Powell, bu kuramı farklı bir terminoloji ile ifade eder. Onlara göre devletin “*çıktı fonksiyonları*” vardır. Başka bir deyişle yasama fonksiyonu, kural yapma fonksiyonu; yürütme fonksiyonu, kural uygulama fonksiyonu; yargı fonksiyonu, kurallara göre hüküm verme fonksiyonu ifade etmektedir. Yine bu fonksiyonları sırasıyla Carl J. Frederich, kural yapımı, önlem alımı, uyuşmazlıkların çözümü; Karl Loewenstein, siyasa yapımı, siyasanın yürütülmesi, siyasa denetimi olarak adlandırmaktadır.²² Kısacası her organ belirli bir tür fonksiyona sahiptir.

Ancak günümüzde her organ, sadece kendine özgü fonksiyonu icra etmez. Başka bir deyişle organlar, birbirlerinin fonksiyonlarına müdahil olabilir. Söz gelimi (bu çalışmanın konusunu teşkil eden) yürütme organı; yasama fonksiyonunun icrasına katılabilir, düzenleyici işlemler ile bizzat yasama fonksiyonunu icra edebilir.

Sistemleri ve 1982 Anayasası, No. 9, Diyarbakır, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yay., 1989, s. 11. (Ayrıntılı bilgi için bkz: King, Anthony, “Executives”, Handbook of Political Science, 1975, Vol. 5, pp. 178.)

²² Turhan, 1989, s. 10, 11. (Ayrıntılı bilgi için bkz., s. Almond, Gabriel, Powell, G. Bingham, Comparative Politics, Boston, Little, Brown and Company, 1966, pp. 128-164.; Friedrich, Carl J., Man and His Government, New York, Mcgraw Hill Book Company, 1963, pp. 423-484.; Loewenstein, Karl, Political Power and Governmental Process, Chicago, The University of Chicago Press, 1965, pp. 42-42.)

B. Devlet Organlarının, Bu Organlar Tarafından Uygulanan Usule Göre Sınıflandırılması

Bu tasnif, ayrıntılı olarak Sir Ivor Jennings tarafından yapılmıştır. Fonksiyonlar tasnif edilirken; oluşumları ve organların kullandıkları yöntem esas alınır. Başka bir deyişle yasama organı fonksiyonunu, kamuya açık tartışmalarla icra ederken; yürütme organı fonksiyonunu, gizlilik içerisinde bürokrasiyi kullanarak gerçekleştirir. Yargı organı ise; tanıkların dinlenmesi, içtihadların değerlendirilmesi gibi çok farklı usuller kullanır.²³ Kısacası her organının kendine has yöntemi vardır.

Ancak günümüzde fonksiyonlar, “çok yönlü” şekilde icra edilmektedir.²⁴ Söz gelimi faaliyetlerini açıklık ilkesine göre icra etmenin esas olduğu yasama organı, gizli oturum yapabilmekte veya faaliyetlerini gizlilik ilkesine göre icra etmenin esas olduğu yürütme organı, aldığı kararları devletlerin resmi gazetelerinde yayımlayabilmektedir. Yine bu çalışmanın konusu olan devlet başkanlarının yasama sürecine katılımı sırasında kullandığı usullerin, yasama fonksiyonunun usulleri mi yoksa yürütme fonksiyonunun usulleri kapsamında mı değerlendirileceği tartışmalıdır. Söz gelişi devlet başkanının parlamentoya gönderdiği mesajın; hazırlanış aşamasının yürütme fonksiyonuna, parlamenterlere okunuş aşamasını yasama fonksiyonuna dahil edilip edilmeyeceği konusunda bir netlik yoktur.

²³ Turhan, 1989, s. 12. (Ayrıntılı bilgi için bkz., s. Jennings, Sir Ivor, The Law and Constitution, London, The University of London Press, 1959, pp. 24, 25.)

²⁴ ibid, s. 13.

C. Devlet Organlarının Tarihsel ve Normatif Gelişimlerine Göre

Sınıflandırılması

Genel kabule göre normatif açıdan devletin bu denli üçlü bir bölünmeye uğraması, özgürlüğü güçlendireceği ve sınırlı bir devlet ortaya çıkaracağı için; organların tasnif edilmesi, “iyi” bir şey olarak düşünülmüştür. Tarihsel/normatif açıdan Anthony King’in saptamalarına göre devletin özünden zamanla yasama ve yargı organları ayrılmıştır. Yasama ve yargı organları ayrılınca; devletin özünde arta kalan, yürütme organını oluşturmuştur. Başka bir deyişle yürütme organının doğumu süreci yaşanmamıştır, o zaten hep vardır. Bu nedenle yürütme organının icra ettiği fonksiyonun sadece yasaların uygulanmasından ibaret olduğunu ileri sürmek indirgemeci bir yaklaşım örneğidir. Nitekim Finer’e göre *“yürütmenin o denli çok fonksiyonu vardır ki bunlar yalnızca tarihsel açıklamalarla ya da zamanla öğrenilebilir.”* Aynı perspektife sahip King’e göre *“Yasama ve yargı, benzetme yerindeyse ihtisaslaşmış şirketlerdir. Yürütme ise, yasama ve yargıdan sonra kalan tüm devlet fonksiyonlarını içerir.”*²⁵

D. Devletin Hukuki Fonksiyonlarının Maddi Kritere Göre Sınıflandırılması

Devletin hukuki fonksiyonlarının tasnifinde, icra edilen işlemlerin hukuki mahiyetleri esas alınır. Bu tasnifin savunucusu Duguit’e göre yasama fonksiyonuyla objektif hukuki durum yaratılır. Bu yaradılışın amacı; genel, sürekli, objektif, kişilik dışı kural koymaktır. Yürütme fonksiyonuyla bir sübjektif hukuki durum yaratılır. Bu yaradılışın amacı; bireysel, somut, şart işlem düzenlemektir. Yargı fonksiyonuyla; ihlal

²⁵ Turhan, 1989, s. 13, 14. (Ayrıntılı bilgi için bkz., s. Finer, Herman, Theyry and Practice of Modern Government, New York, Henry Holt and Company, 1949, pp. 575.; King, Anthony, “Executives”, Handbook of Political Science, 1975, Vol. 5, pp. 181, 182.)

veya uyuşmazlık halinde, bir hukuk kuralının veya hukuki durumun varlığı ve kapsamı belirlenip buna uyulmasını sağlayan tedbirler alınır.²⁶

Ancak bu teori günümüzde, idare tarafından tesis edilen düzenleyici işlemlerin, devletin hangi fonksiyonu kapsamında değerlendirileceği noktasında tartışma yaratır. Zira idare, yürütme organı içinde yer alır ve kural olarak onun yürütme fonksiyonunu icra etmesi diğer bir deyişle icrai işlemler yapması gerekir. Ancak idarenin düzenleyici işlemleri; genel, soyut, kişilik dışı ve süreklilik arz eden, kanuni bir düzenlemeye de konu olabilecek hukuki işlemlerdir. Duguit, idarenin düzenleyici işlemlerinin yasama fonksiyonuna dahil edileceğini; ancak idarenin bu türden işlemleri tesis edebilmesi için yetkilendirilmesi gerektiğini savunmuştur. Bu yetkilendirme de ya anayasalar tarafından kanunların uygulanmasını sağlamak amacıyla; yürütme organına tanınan özerk düzenleme yetkisi yoluyla ya da yasama organı tarafından bir yetki devri (delegasyonu) yoluyla sağlanır.²⁷

Söz gelişi Avusturya’da idarenin düzenleyici işlemleri maddi bakımdan yasama işlemi sayıldığından; Anayasa Mahkemesi, idarenin düzenleyici işlemlerinin yasalara uygunluğunu denetler. Zira Mahkeme’ye göre idarenin düzenleyici işlemlerinin; yasalara aykırılığı; normlar hiyerarşisinin bozulması gerekçesiyle; şekil bakımından, Anayasa’ya da aykırılığı anlamına gelir.²⁸

²⁶ Özbudun, 2013, s. 188.

²⁷ ibid, s. 189.

²⁸ Azrak, Ali Ülkü, “**Almanya ve Avusturya’da Anayasa Yargısının Esasları**”, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/5483> (Erişim Tarihi: 11.09.2020), s. 19.

E. Devletin Hukuki Fonksiyonlarının Şekli ve Organik Kritere Göre

Sınıflandırılması

Bu tasnifin en kuvvetli savunucusu olan Carré de Malberg'e göre devletin hukuki fonksiyonları, o fonksiyonu icra eden organa ve o organın kullandığı usullere göre yapılır. Bu tasnif, yasama organı tarafından çıkarılan kanun ile yürütme organı tarafından tesis edilen idari işlem arasında bağımlılık ve tabilik ilişkisi kurar. İdarenin alanı, kanunların uygulanması olduğundan; idare, kanuni bir dayanak olmaksızın başka bir deyişle kendi inisiyatifiyle idari işlem tesis edemez.²⁹

Ancak bu teori, idarenin yasama organının yetkilendirmesi olmaksızın, doğrudan Anayasa'ya dayanarak tesis ettiği işlemleri açıklayamaz. Söz gelimi, çalışmanın ilerleyen bölümünde ayrıntılarıyla açıklanacağı üzere; cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asli nitelikte olduğunu savunan yazarlara göre; yürütme, cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini doğrudan Anayasa'dan alır ve kanunla hiç düzenlenmemiş bir alanı düzenleyebilir. Bu görüş, söz konusu tasnifte esas alınan yürütmenin yasama organına tabiliği teorisine aykırıdır. Zira artık yürütme, bir düzenleyici işlem tesis etmek için yetki kanununa ihtiyaç duymayacaktır.

Tüm bu açıklamalardan sonra bir hususa kısaca değinmekte fayda vardır. Siyasi partilerin demokrasi dünyasına katılması sonucunda; hükümet sistemlerini tasnifinde kullanılan kuvvetler arası ilişkiler ölçütü ile devlet organlarının ve fonksiyonlarının tasnifinde kullanılan kriterler eleştirilmeye başlanmıştır. Nitekim bazı yazarlara göre siyasi partilerin kurulmasıyla birlikte anayasal organlar şekli düzeyde başka bir deyişle yürütme - hükümet ve parlamento kağıt üzerinde kalmış; siyasi hayatı yönlendiren, seçimi kazanan, hükümeti kuran ve parlamento çoğunluğuna sahip iktidar partisi (veya

²⁹ Özbudun, 2013, s. 190.

iktidarı oluşturan partiler) ile bir sonraki seçimleri kazanmayı bekleyen muhalefet partisi (veya partileri) yönlendirmiştir. Söz gelimi parlamenter monarşi olan İngiltere’de, hem yürütme hem de yasama fonksiyonlarının tekel sahibi, seçimlerden galip çıkan siyasi partinin mensuplarının oluşturduğu kabinedir.³⁰

Özce günümüzde kuvvetler ayrılığı, her daim yargı organının tarafsız ve bağımsız oluşuyla birlikte; yasama ve yürütme organlarının iş birliği içinde çalıştığı, günün koşullarına göre bu dengede bazen yasama organının bazen yürütme organının ağır bastığı bir teori olarak tanımlanabilir. Nitekim mutlak monarşilerin yıkılmasıyla ve klasik liberal ekonomi anlayışının benimsenmesiyle yasama organı; 20. yüzyılın başlarında çıkan ekonomik ve siyasi krizlerin çözülmesi için yürütme organı; İkinci Dünya Savaşı sonrası doğan diktatörlük rejimlerine karşı yasama organı; modern teknolojinin gelişmesi, kitle iletişiminin yaygınlaşmasıyla birlikte yürütme organı güçlendirilmiştir.³¹

II. TEMEL BİR KUVVET OLARAK YASAMA

Yasama yetkisine sahip kişiler, bu yetkiye istinaden bir yasama faaliyeti gerçekleştirir ve fakat bu faaliyet, – ne kadar benzese de - tam manasıyla bir kanunlaştırma değildir. Öte yandan, bu faaliyetin çıktısı olan işlemlerden biri de yasadır. Tüm bu kurumlar, yasama sürecinin bir parçasıdır. O halde devlet başkanının bu sürece nasıl dahil olacağını kavramak, öncelikle bu süreci oluşturan kurumların açıklanmasıyla mümkündür.

³⁰ Sezginer, Murat, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası’nda Sorunlar**, B. 2, Ankara, Seçkin Yay., 2010, s. 27. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Pactet, Pierre, Soucramanien Mélin Ferdinand, *Droit Constitutionnel*, 24. Ed., Paris, Armand Colin, 2005, pp. 107.)

³¹ ibid, s. 28-30.

A. Yasama Yetkisi

Yasama faaliyetinin en önemli unsurlarından biri olan yasama yetkisi, “*devletin emretme yetkisine dayanarak kural koyma ve düzenleme yapma iktidarına*” denir. Yasama yetkisinin organik kaynağı, hukuk kurallarını organik şekle koyarak devlet gücüyle yaptırıma bağlayan irade, tüm devlet ve hükümet sistemlerinde kamu otoritesidir.³²

Devlet organları arasında yasama organı, kurucu iktidardan ve anayasadan sonra siyasi iktidarın düzenleyeceği alanı tespit eden ve yasama yetkisini kullanan asli organdır.³³ Nitekim mutlakiyetçi rejimlerin temsili demokrasi kavramıyla sarsılması ve yasama organının oluşumuyla birlikte; politika, rekabet ve uzlaşya dayalı, iktidarın ve muhalefetin yer aldığı parlamento müzakereleri sonucunda üretilir.³⁴

Söz gelimi parlamenter hükümet sistemiyle yönetilen devletlerde yasama organı, meclis (millet meclisi, temsilciler meclisi, senato) olduğu için; kural olarak yasama yetkisi de ona aittir. Ancak bu yetki, bazen yürütme organına devredilmektedir ve yürütme organı tarafından kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelikler çıkarılmaktadır. Dolayısıyla yasama yetkisi, yasama organından daha genel bir anlam ifade etmektedir. Zira kural olarak bu yetki, yasama organına ait olmakla birlikte; kanun hükmünde kararname emsaline benzer şekilde bazen yürütme organına

³² Vural, Muammer, “Yasama Kavramı ve Yetkisi Açısından Pozitif Hukuk ile İslam Hukuku Arasında Bir Mukayese”, **Atatürk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 2011, S. 36, s.177-200, s. 191-197.

³³ Güneş, Turan, **Türk Pozitif Hukuku’nda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1965, s. 42.

³⁴ Poggi, Gianfranco, **Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği** (Çev. Aysun Babacan), B. 3, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2011, s. 79, 80.

devredilebilmektedir.³⁵ Bu devir, tali niteliktedir; ancak tezin ilerleyen safhalarında ayrıntılarıyla açıklanacağı üzere; yürütme organının düzenleme yetkisinin asli nitelik taşıdığı durumlar da vardır.

Yasama yetkisinin kullanımının yavaş yavaş kongreden başkana geçtiği başkanlık hükümet sistemi örnekleri de mevcuttur. Zira Samuel Huntington'un istatistiğine göre; 1882-1909 yılları arasında kongre, önemli yasama faaliyetlerinin %55'ine öncülük etmiştir. Bu oran, 1910-1940 yılları arasında %46'ya; 1940'tan bu yana %8'e düşmüştür. Huntington'a göre bu sonuçlar, yasama yetkisinin açıkça yürütme organının eline geçtiğini göstermektedir.³⁶ Yine Blondel'e göre bütün demokratik rejimlerde kural koyma fonksiyonu bakımından yasama organı karşısında yürütme organı üstünlük kazanmıştır. Söz gelimi yasama yetkisinin; Amerika Birleşik Devletleri Kongresi % 33'ünü muhafaza ederken, İngiliz ve Batı Avrupa Parlamentoları % 4-5'ini kaybetmiştir.³⁷

Son olarak yasama yetkisinin genelliği, asliliği ve devredilmezliği ilkelerine kısaca değinmek gerekir. Yasama yetkisinin genelliği, kanunla düzenleme alanının konu bakımından sınırlandırılmadığını, yürütme organının konu bakımından mahfuz alanının olmadığını, yasama organının istediği konuyu en ince detaylarına kadar düzenleyebileceği anlamına gelir. Yasama yetkisinin asliliği, yasama organının bir konuyu, araya farklı işlem girmeksizin ilk elden düzenleyebilmesini ifade eder. Yasama

³⁵ Vural, 2011, s. 184.

³⁶ Roskin, Michael G., Cord Robert L., Medeiros James A., Jones, Walter S., **Siyaset Bilimi: Bir Giriş** (Çev. Atilla Yayla), B. 1, Ankara, Adres Yay., 2013, s. 293.

³⁷ Lijphart, Arend, **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri** (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Ankara, Yetkin Yay., 1996, s. 70.

yetkisinin devredilmezliği, yasama yetkisinin sadece yasama organı tarafından yerine getirilmesi olarak tanımlanabilir.³⁸ Elbette bu üç ilkenin tezin ilerleyen safhalarında görüleceği üzere istisnaları bulunmaktadır.

Yasama yetkisinin genelliği, aslililiği ve devredilmezliği ilkelerinin bir sonucu olarak yasama organının tüm işlem ve eylemleri yapmaya muktedir olduğu söylenemez. Zira “*yasama kısıtı*”, fonksiyonel açıdan yasama organının yapamayacağı iş ve eylemleri kapsar.³⁹

B. Yasama Faaliyeti / İşlemi

Yasama işlemi, yasama faaliyetleri sonucunda meydana gelen irade açıklamalarıdır. Bu kavramları ayrı ayrı tanımlamada fayda bulunmaktadır.

Yasama faaliyeti, “*anayasal sınırlar içinde hukuki hayatı düzenlemek için genel hukuk normları ve bağlayıcı kurallar koyma işlevi*” olup hakimiyetin en önemli özelliklerinden biridir.⁴⁰ Başka bir deyişle Poggi’ye göre egemenliğin en büyük delaleti, geçerli hukuki normların yaratılmasıdır.⁴¹

İnsanların yasalar tarafından veya yasalar yoluyla yönetilebilmesi için yasa koyucuların kendilerinin yasalara uyması veya bağlı olması gerekliliği sorunu; anayasal devlette; “*yasama yöntemi ve süreci*”nin, yasanın biçiminin ve içeriğinin denetimi anlamına gelecek biçimde düzenlenmesiyle çözümlenmiştir. Başka bir deyişle yasa

³⁸ Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, B. 2, Bursa, Ekin Basım, 2018, s. 607 - 615.

³⁹ İba, Şeref, **Parlamento Hukuku**, B. 4, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yay., 2010, s. 11.

⁴⁰ Vural, 2011, s. 178.

⁴¹ Poggi, 2011, s. 41.

yapım sürecinde *ius (hak, hukuk)*'un *iustum (haklı, adalet)*'a bağlı kalmasını sağlayacak koşulların yaratılmasına, yasa yapma işinin belirli aralarla seçmenlere hesap vermesi gereken seçilmiş organlara bırakılmasına, seçilmiş organlara bu işte *carte blanche (tam sınırsız yetki)* verilmemesine yönelik anayasal düzenlemeler ile yasama faaliyetinin sınırları çizilmiştir.⁴²

Yasama faaliyeti, Hans Kelsen'in anayasaları değerlendirme usulüyle de açıklanabilir. Hans Kelsen' e göre hukuk, anayasalar aracılığıyla kendi kendinin yaratılmasını bir düzene bağlar. Anayasa, asli olarak genel hukuk yaratan organları ve yaratılma süreçlerini; başka bir deyişle, yasama faaliyetlerini düzenler. Yasama faaliyetleri, hiyerarşik yapıda anayasadan sonra gelen genel hukuk normlarının yaratılması sürecidir. Anayasalar, genel olarak, yasama faaliyetinde gerçekleştirilen sürecin usulüne ilişkin hükümler barındırır. Öte yandan Kelsen, anayasalarda yasama faaliyeti sonucu ortaya çıkan ürün olan yasaların içeriğiyle ilgili hükümlerin az olduğu kanaatindedir. Ona göre anayasalar, genel hukuk yaratma işini bazen yasalara bazen idarenin düzenleyici işlemlerine bırakır. Bu durum, iki şekilde gerçekleşir. İlk durumda anayasa; genel norm yaratma işini yasama organına bırakır, yasama organı genel yasaları çıkarır, bu yasalara ilişkin ayrıntılılar idarenin düzenleyici işlemleriyle ortaya konur. İkincisinde anayasa, yasama organını saf dışı bırakarak bazı konularda genel norm yaratma işini sadece idarenin düzenleyici işlemlerine bırakır. İdarenin düzenleyici işlemleri ilk durumda yasaların hayata geçirilmesini sağlayan bir “*yasa aracı*” iken, ikinci durumda yasaların yerini alarak “*maddi anlamda yasa*” niteliğine sahip olur.⁴³

⁴² Sartori, Giovanni, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş** (Çev. Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan), Ankara, Yetkin Yay., 1996, s. 350.

⁴³ Kelsen, Hans, **Saf Hukuk Kuramı Hukuk Kuramının Sorunlarına Giriş** (Çev. Ertuğrul Uzun), B. 1, İstanbul, Nora Kitap Vizyon Basımevi, 2016, s. 78- 83.

Yasama işlemi, ‘‘biçimsel yönden işlemi yapan ya da işlemin kaynağı olan kurumun, yasama organı olmasına vurgu yapan organik bir niteleme’’dir.⁴⁴ Başka bir deyişle yasama organının, yasama görev ve yetkileriyle ilgili belli bir hukuki sonuç doğurmaya yönelik yaptığı, irade açıklamaları olarak tanımlanır.⁴⁵

C. Yasamanın Kanunlaştırmadan Farkı

Yasama ve kanunlaştırma kavramları çoğu zaman eş anlamda kullanılsa da nitelik itibarıyla birbirlerinden farklıdır.

‘‘Fikir ve felsefe alanındaki, ticari ve iktisadi hayattaki gelişmeler, sosyal hayattaki değişiklikler, hukuki ihtiyaçlar ve siyasi şartlardan’’ doğan kanunlaştırma, dar ve geniş anlamda kullanılmaktadır. Daha geniş bir anlamı ihtiva eden ve ‘‘légiférer’’ şeklinde de isimlendirilen kanunlaştırma, esasında hukuk kurallarına pozitif bir kimlik kazandırılmasını ifade eder.⁴⁶ Bununla birlikte söz konusu tanımlı, kanunlaştırmayı hukuk kuralı koyma faaliyetinde özel bir yöntem (*a particular method of lawmaking*) olarak nitelendiren yazarlar da vardır. Onlara göre kanunlaştırma, ‘‘hukuk normları hiyerarşisinde belli bir kategoriye teşkil eden ve devletlerin siyasi örgütlenmelerinde genellikle belli bir organ vasıtasıyla konulan kanun biçiminde hukuk kaidesi vaz etmek’’tir. Kanunlaştırma yöntemi, ilk kez bir kanun yapma (*legislation – lawmaking*) veya mevcut kuralları tedvin etme (*codification*) şeklinde gerçekleşebilir.⁴⁷

⁴⁴ İba, 2010, s. 50.

⁴⁵ Gözler, 2018, s. 619.

⁴⁶ Gayretli, Mehmet, **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Kanunlaştırma Çalışmaları**, B. 1, İstanbul, Nizamiye Akademi, 2015, s. 23-33.

⁴⁷ Türcan, Talip, **Devletin Egemenlik unsuru ve Egemenlikten Kaynaklanan Yetkileri**, B. 1, Ankara, Ankara Okulu Yay., 2001, s. 168. (Ayrıntılı bilgi için bkz.:

Dar anlamda kanunlaştırma tanımı ise; genellikle 19. yüzyıl baz alınarak yapılmıştır. Diğer bir deyişle bu türden tanımlar, örneğin Bizans ya da Osmanlı İmparatorluğu'nun erken dönemlerinde kanunları derlemeye yönelik çalışmaları dışlamaktadır. Nitekim Kemal Oğuzman ve Hıfzı Veldet, tüm devlette uygulanacak olan bir konuyu geniş ve detaylı şekilde ele alacak şekilde (*örneğin medeni kanun, ceza kanunu*) yapılan hareketleri, kanunlaştırma olarak nitelendirirken; modern dönem öncesi bu türden hareketleri (*örneğin Hammurabi Kanunu, Hitit Yasaları, XII Levha Kanunu, Jüstinyanus Kanunları – Corpus Juris Civilis*), kapsam dışı bırakmaktadır.⁴⁸

Ancak herhangi bir konu ile ilgili olarak uyulması gereken normların kanun formuna koyulması ve kanun halinde kaideler vazetme anlamına gelen kanunlaştırmayı; üç kavramı ihtiva edecek biçimde kullanan yazarlar da bulunmaktadır. Söz konusu kavramlar, Arapçada “*taknin*”, Fransızcada “*législation*”; Arapçada “*tedvin*”, Fransızcada “*codification*”; Arapçada “*iktibas*”, Fransızcada “*réception*” olarak ifade edilir.⁴⁹

Taknin, hukuk kurallarının yazılı bir şekilde tespit olunması, yetkili merci tarafından uyulması zorunlu yazılı hukuk kurallarının hazırlanması anlamına gelir. Genel anlamda, kanun yapmadır.⁵⁰ Ancak taknini, geniş anlamda kanunlaştırma faaliyetini ifade etmek için kullanan yazarlar da vardır.⁵¹

Veldet, Hıfzı, Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat, Tanzimat I, İstanbul, 1940, s. 142.)

⁴⁸ Gayretli, 2015, s. 23.

⁴⁹ Vural, 2011, s. 191-197.

⁵⁰ ibid, s. 191-197.

⁵¹ Kılıç, Muhammed Tayyip, **İslam Hukukunda Kanunlaştırma Olgusu**, B. 1, Diyarbakır, A Grafik Tasarım Tanıtım Promosyon Web Hiz, 2016, s. 36.

Tedvin (kodifikasyon), dağınık halde bulunan yazılı veya yazısız bütün hukuk kurallarının sistematik şekilde birleştirilmesi anlamına gelir. Dar anlamda kanun mecelleleri oluşturmaktadır.⁵² Bununla birlikte kodifikasyonun toplama yanında ‘*kanun haline getirme, kanun hükmüne koyma*’ faaliyetlerini kapsadığını ileri süren yazarlar⁵³ olduğu gibi tedvini, özel anlamda kanunlaştırma faaliyetini ifade etmek için kullanan yazarlar da vardır.⁵⁴

Ünlü kodifikasyon hareketleri arasında; Roma’nın siyasi birliğinin kurulmasından sonra yapılan Jüstinyen kodifikasyonu, Fransız İhtilali’nden sonra yapılan Napoleon kodifikasyonu, İsviçre’de kantonlar arasında siyasi birlik oluşturulduktan sonra yapılan ve 20. yüzyılın son kodifikasyon hareketi olarak nitelendirilen İsviçre kodifikasyonu bulunmaktadır.⁵⁵ Kontinental hukukta kodifikasyon hareketleri, bu kadar yoğun yaşanırken; İngiltere’de menfaatçilik anlayışının temsilcilerinden olan Bentham, rasyonel olmayan geleneksel hukuktan kopulması gerektiğini ileri sürmüştür. Ancak Bentham’ın çağdaş bir kanun ikame etme yönündeki çabaları, geleneksel hukuka sıkı sıkıya bağlı muhafazakar tavrın karşısında başarısız kalmış ve İngiliz hukuku, kontinental hukuktan tamamen farklılaşarak gayri müdevvin kalmıştır. Yine de Bentham’ın bu girişimleri, 19. yüzyılda İngiliz parlamentosunun kanun koyma eğilimini arttırmıştır.⁵⁶

⁵² Vural, 2011, s. 191-197.

⁵³ Gayretli, 2015, s. 27.

⁵⁴ Kılıç, 2016, s. 36.

⁵⁵ ibid, s. 99.

⁵⁶ Schwarz, Andreas B., **İngiliz Hukuku ve Kontinental Hukuk** (Çev. Hıfzı Veldet), Ankara, Hapisane Matbaası, 1937, s. 10-12.

İktibas (resepsiyon), ‘belirli bir hukuk düzeninde ya da hukuk ikliminde (legal climate) gelişen bir hukuki kurum, kavram ya da olgunun veya bunların tümünden oluşan bir kompleksin, istenerek, başka bir hukuk düzenine ya da iklimine alınıp aktarılmasını’ ifade eder.⁵⁷ Resepsiyon ‘örf ve adet hukukunun alınması veya kanun koyma yoluyla, tek bir devletin ya da çeşitli devletlerin hukuk sistemlerinin benimsenmesi suretiyle saf veya karışık yolla, yabancı devlet hukukunun tamamının veya bir kısmının benimsenmesi suretiyle toptan veya kısmi yolla, benzer ya da farklı kültürler arası benimsenmesi suretiyle homojen veya heterojen yolla, zorla veya isteğe bağlı şekilde’ yapılabilir. Öte yandan resepsiyon; hukuki olgunun aktarılması (transplantation of a legal phenomenon), yabancı hukuk yazınlarından etkilenilmesi, o devletteki bir kesimin ilişkilerini düzenleyen hukuk kurallarının tüm ilişkiler bakımından hukuk kuralı olarak kabul edilmesi,⁵⁸ sömürge sonucu oluşan hukuki faaliyetleri ifade eden zorla benimsetme (imposition) ve fetihler sonucu oluşan hukuki faaliyetleri ifade eden hukuk yoluyla istila (expansion) anlamına gelmemektedir.⁵⁹

Yasama kavramı ise, kanunlaştırma kavramından daha geniş olarak devletin toplum hayatını düzenleme maksadıyla kanunun yanı sıra tüzük, yönetmelik gibi genel ve soyut, pozitif nitelikteki hukuk kuralları koyma işlevini de kapsar.⁶⁰ Diğer bir deyişle yasama, ilkten kanun vazetme için kullanıldığı gibi, mevcut hukuk normlarının kanun

⁵⁷ Kılıç, 2016, s. 11. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Rheinstein, Max, “Types of Reception”, Les Annales de la Faculte’ de Droit d’İstanbul, 1956, No. 6, pp. 31.)

⁵⁸ Gayretli, 2015, s. 31, 32.

⁵⁹ Kılıç, 2016, s. 34, 35.

⁶⁰ Türcan, 2001, s. 168. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Hallâf, Abdulvahâb, Hulâsatu Tarîhi’t-Teşrî’l-İslâmî, Mısır, Matbaatu’n Nasr, 1376/1956, s. 279, 280.)

formuna sokularak derlenmesi için de kullanıldığından kanunlaştırmadan daha kapsamlıdır.⁶¹

Eskiden yasama yerine kullanılan ve dilimize Arapçadan geçmiş olan “*teşrii*” kelimesi ise; modern öncesi dönemde, sözlü ve yazılı kural koymayı; modern dönemde, yazılı kural vaz etme/ yasa koyma/ yasama faaliyetinde bulunmayı⁶²; İslam hukukunda asli ve ilk defa olmak üzere şeriat ahkam koyulması ile mevcut ve hakim olan şeriattan yeni hükümler açığa çıkarılmasını (*izhar ve beyan*)⁶³ ifade eder. Bununla birlikte bazı yazarlar; teşrii ibaresini, geniş anlamda kanunlaştırma faaliyetini ifade etmek için kullanır.⁶⁴

D. Yasa Kavramı

Öncelikle özgürlükler ile yasa arasında mevcut olan bağa değinmekte fayda vardır. Bazı yazarlara göre köleleşmekten kurtulmanın tek yolu, yasalardır. Bu yol, iki bin yıl önce bulunmuş ve daha iyisi henüz ortaya çıkartılamamıştır. Baskıcı olmayan bir siyasal sistem oluşturmak için, yasaları insanların üstüne çıkararak; iktidarı, kişisellikten kurtarmak gerekmektedir. O halde özgürlükle yasa arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Bununla birlikte yasaların yönetimi, yasa koyucuların yönetimine dönüştüğünde baskıcı bir siyasal sistem oluşur. Bu, “*yasa adına*” yapılan baskıdır. Baskıyı bertaraf etmek için, anayasal devlete dönmek suretiyle vatandaşların siyasal özgürlüğünü korumak gerekir. Modern dönemde ise; özgürlükleri, biçimsel anlamda yasalar değil, haklar korur. Haklar, bir şeyden özgürlüğün anayasallaşmasıdır. Bu koşullar altında, halk

⁶¹ Vural, 2011, s. 191-197.

⁶² Gayretli, 2015, s. 28.

⁶³ Türcan, 2001, s. 168, 169.

⁶⁴ Gayretli, 2015, s. 29.

iktidarının aracı olarak değil, yalnız kişisel olmayan bir düzenleme aracı olarak anayasal sistem; halen özgür toplumların bekçisidir.⁶⁵ O halde yasa yapımında, sadece yasama organının rol almadığı; günümüzde, devlet başkanlarının da etkin olduğu göz önüne alındığında; özgürlüklerin korunması bağlamında, devlet başkanlarının yasama sürecine katılımı da incelenmeye değerdir.

Montesquieu ise, doğal hukukun korunmasına dayanarak; insanların özgür oluşunun sebebinin “*medeni yasalarda*” olduğunu ileri sürmektedir. Montesquieu medeni yasaların ne olduğuna dair bir açıklama yapmamıştır. Medeni yasaların ne olduğunun kavranabilmesi için öncelikle “*yasa*”nın tanımını yapmak gerekmektedir. Roma hukukunda yasa, “*bir egemen tarafından konan (iussum: emir) herhangi bir genel kural olarak düşünülmemekte, topluluğun adalet (iustum) duygusunu ifade eden ve onu somutlaştıran kural olarak tanımlanmaktadır*”. Başka bir deyişle uzun bir süre yasa, yasa “*biçimini*” alan her norm değil, “*içeriği*” de olması gereken bir kural olarak düşünülmüştür.⁶⁶ Montesquieu’ya göre yasa, yazılı ve yazısız hukuk kuralları ile geleneklerden daha fazla şeyi ifade etmektedir. Ona göre yasa, bir ilkedir; arzu edilen bir hükümet sisteminin, ulaşılmak istenen bir uygarlığın ruhudur.⁶⁷

Bu noktada Roma hukuku geleneğinde kullanılan “*ius (Latince hak-hukuk)*” ve “*iustum (Latince haklı)*” terimlerine değinmekte fayda bulunmaktadır. “*İus*” kelimesi hukuk anlamında kullanıldığında; (iuscivile/medeni hukuk, iusgentium/devletlerarası hukuk, iushonorarium/praetorların kişiler hukuku’nda olduğu gibi) objektif hukuku başka bir deyişle toplumsal hayatı düzenleyen hukuki kurallar bütününe ya da hukuki kurallar sistemini ifade etmektedir. “*İus*” kelimesi hak anlamında kullanıldığında;

⁶⁵ Sartori, 1996, s. 355, 356.

⁶⁶ ibid, s. 349, 350.

⁶⁷ Turhan, 1989, s. 5, 6.

(iuscrediti/alacak hakkı, iusdominii/mülkiyet hakkı'nda olduğu gibi) subjektif hukuku başka bir deyişle belli bir kişinin hakkını, hukuku tarafından korunan yetkisini ifade etmektedir. “*Ius*” sözcüğünü İtalyancada “*diritto*”, Fransızcada “*droit*”, Almandada “*Recht*” sözcüğü karşılamaktadır. Bu sözcükler hem hakkı hem hukuku ifade etmektedir.⁶⁸

Bununla birlikte yasa ile eş anlamda kullanılan “*kanun*” sözcüğünden hareketle; “*kanun yapma*” ile “*kanun koyma*” arasındaki farka da değinmek gerekmektedir. Kanunun maddi yönü, onun gerekçesini ve içeriğini hazırlayan o alanın uzmanlarından oluşan uzmanlık komisyonlarının; kanunun biçimsel yönü (kanunun çıkarılması) ise parlamentonun ürünüdür. Kanun yapma, teknik çalışma yapan ihtisas komisyonlarının; kanun koyma ise parlamentonun faaliyetidir. Öte yandan parlamenter hükümet sistemlerinde kanun yapma; genelde bakanlıklardan başladığı için parlamentonun ifa ettiği fonksiyona kanun koyma adı verilmektedir.⁶⁹ Bazı yazarlar ise; yasa önerisinin hazırlanmasından başlayan ve parlamento tarafından kabul edildiği ana kadar devam eden zaman dilimini, “*yasa yapma süreci*” olarak adlandırır.⁷⁰

Bununla birlikte dünya parlamentolarının “*yasa yapan*” kurumlardan “*yapılmış yasaları onaylayan*” kurumlara dönüştüğünü; diğer bir deyişle parlamentoların, yürütme organı tarafından huzurlarına sunulmuş yasama girişimlerini tasdik etmekle görevli bir kurumdan ibaret olduğunu ileri süren yazarlar da bulunmaktadır. Söz gelimi

⁶⁸ Karadeniz Çelebican, Özcan, **Roma Hukuku Tarihi Giriş – Kaynaklar – Temel Kavramlar – Kişiler Hukuku – Hakların Korunması**, B. 15, Ankara, Yetkin Yay., 2012, s. 121.

⁶⁹ Vural, 2011, s. 185.

⁷⁰ İba, 2010, s. 54.

köklü bir parlamenter rejime sahip İngiltere’de parlamentoda kabul edilen kanunların %90’ı, hükümetin sunduğu kanun tasarılarıdır.⁷¹ Tezin ilerleyen bölümlerinde görüleceği üzere; parlamentoların, birer “*lastik mühre*” dönüştüğünü ileri süren yazarlar bulunmaktadır.

Kanun yapım tekniği bakımından madde, fıkra, bent, alt bent, cümle ve ibarelerden oluşan kanunların; “*şekli – maddi, genel – özel, süreli – süresiz, geçici, organik (teşkilat) – organik olmayan, kod (teme, ana) – çerçeve (taşıyıcı), temel, nitelikli karar yeter sayısı gerektiren*” olmak üzere; çeşitli türleri bulunmaktadır. Bu çalışmayla ilgisi bulunduğundan söz konusu türlerden sadece şekli – maddi kanun ayrımı ele alınacaktır. Maddi anlamda kanun, genel ve soyut bir kuralı ifade ederken; şekli anlamda kanun, yetkili organ tarafından bu ad altında çıkarılan düzenlemeler anlamına gelmektedir.⁷²

⁷¹ İba, 2008, s. 110

⁷² İba, 2010, s. 55.

İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET BAŞKANI

Yasama sürecine katılma eylemsisinin öznesi konumunda bulunan devlet başkanı kavramını tanımlamak için; öncelikle devlet sözcüğünden ne anlaşıldığını ve yürütme organının ne olduğunu ifade etmekte fayda bulunmaktadır.

I. DEVLET KAVRAMI VE BİR ORGAN OLARAK YÜRÜTME

A. Devlet Kavramı

Devletin ne olduğu konusunda, uzunca tartışmalar yapılmış ve fakat ortak bir tanıma ulaşılamamıştır. Diğer bir söyleyişle anayasal düzenlerde, tüm açıklamaları kapsayan karma bir devlet tanımı yapılamamıştır. Zira her anayasa, belirlediği vazgeçilmez nitelikleriyle şekillendirdiği “*kendi devletini*” betimler.⁷³ Ancak tez metnine konu devlet başkanlığı statüsünün incelenmesine geçilmeden önce; devlet⁷⁴ nedir sorusuna kısa bir cevap vermekte fayda vardır.

⁷³ İba, 2008, s. 70.

⁷⁴ Tez metninde devlet, 15. - 16. yüzyıllarda kurulan modern devlet olarak kabul edilmiş; tüm açıklamalar, modern devlet esas alınarak yapılmıştır. Ancak bazı yazarlar, “*modern devlet*” ibaresindeki “*modern*” kelimesinin lüzumsuz olduğunu savunurlar. Zira onlara göre modern devlet olarak tanımlanan siyasi örgüt, zaten daha önceleri yoktur. Başka bir deyişle modern devlet öncesi, bir devlet tasavvuru yoktu. Modern devlet öncesi ilk büyük ölçekli siyasal yapılarda belirli bir hanedanın çıkarları için yönetilen sınırları belirsiz bir toprak parçası bulunmaktaydı. Yine modern devlet öncesi imparatorluklarda uygulanan siyasi faaliyetler; mali ve askeri alanla sınırlı olup, toplumsal yaşamda bir amaçlılık bulundurmamakta ve hatta her

Öncelikle belirtmek gerekir ki; asıl olan, halkın mutluluğudur. Parlamento, cumhurbaşkanı, kabine; mutluluğu sağlayan araçlardır. MÖ 372 - 289 yılları arasında yaşamış olan Çinli filozof Meng - Tse der ki ‘‘En önemli varlık halktır; ondan sonra bitkiler ve toprak tanrıları gelir. En az önemi olan hükümdardır.’’⁷⁵

Devlet kelimesi; Arapça ‘‘d - v - l’’ kökünden türetilmiş olup Arapçada insanlara mutluluk veren, onları sevindiren bir halin, bir topluluktan öteki topluluğa tedavülü olarak da tanımlanır. Batı dillerinde devlet, ‘‘etat, staat, stato, estado’’ kelimeleriyle ifade edilir. Bu kelimeler Latince ‘‘status (durum, vaziyet)’’ kelimesinden türetilmiştir.⁷⁶

Devlet; Friedrich Nietzsche’ye göre ‘‘en kalpsiz canavarların en kalpsizi’’, G. W. Friedrich Hegel’e göre ‘‘Tanrı’nın yeryüzündeki yürüyüşü’’dür. Devleti; Niccolò Machiavelli ‘‘santor’’, Thomas Hobbes ‘‘Leviathan’’ timsali ile ortaya koyar.⁷⁷ Bu türden mistik tanımlardan azade Münici Kapani’ye göre devlet; ‘‘belli bir ülke üzerine yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir üstün iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluş’’tur. Ancak devletin unsurlarının

imparatorluk dünya üzerinde kendisi tarafından kurulan siyasal bir hakimiyetinin varlığını kabul etmekteydi. O halde, modern devletten önce; devlet denilen siyasi kurumun unsurlarına sahip bir siyasi kurum bulunmamaktaydı. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Poggi, 2011, s. 35.

⁷⁵ Örs, Sevim, ‘‘İkinci Dünya Savaşından Sonra Bazı Anayasalara Göre Cumhurbaşkanları’’, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1953, C. 10, S. 1, s. 303.

⁷⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz.: Türcan, 2001, s. 17, 18.

⁷⁷ İba, 2008, s. 69.

sayılması, onun soyut olduğu gerçeğini değiştirmez.⁷⁸ Charles Tilly’e göre devlet; *‘‘tanımlanmış bir toprakta yoğunlaşmış zor araçlarını elinde tutan ve bazı bakımlardan aynı topraklardaki öteki örgütlenmeler üstünde öncelik hakkına sahip olan özgün örgütlenme’’*dir.⁷⁹

Bazı yazarlara göre geniş anlamda devlet; beşeri irade ile oluşturulmuş tarihi bir geçmişe sahip, belli konularda birliğe ulaşılmış, hukuk kuralı koyma ve uygulama, kamu gücünü kullanma tekeline sahip olma gibi siyasi ve hukuki özellikler taşıyan, milli bir topluluğu ifade eder. Sınırlı anlamda devlet, bu topluluğun çeşitli zorlama araçları ile biricik yönetim aygıtı anlamında kullanılmaktadır. Egemen olan devlet varlığından söz edebilmemiz için *‘‘ülke, belli bir insan topluluğu, siyasi ve hukuki teşkilat’’* olmak üzere üç zorunlu unsur vardır.⁸⁰ Zorunlu unsurları *‘‘ülke, insan topluluğu, iktidar’’* olarak sayıp; *‘‘hukuki ve siyasal düzen’’*i dördüncü unsur olarak nitelendiren yazarlar da bulunmaktadır.⁸¹

Genel olarak *‘‘bir devleti kuran, teşkilat ve işleyiş kurallarını tayin eden, ülkedeki en yüksek ve bağımsız nihai irade veya kudret’’* anlamına gelen ve devletten önce var olan devletin egemenlik unsurunun iki ana işlevi bulunmaktadır. Egemenliğin işlevleri; devleti kurup ona kudret bahşetmek ve devlet yetkilerinin kim tarafından kullanılacağını, siyasi iktidara kimin sahip olacağını tespit etmektir. Başka bir deyişle

⁷⁸ Kapani, 2015, s. 44.

⁷⁹ Tilly, Charles, **Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu** (Çev. Kudret Emiroğlu), B. 1, Ankara, İmge Kitabevi, 2001, s. 225.

⁸⁰ Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, B. 16, İstanbul, Beta Yay., 2013, s. 128-137.

⁸¹ Kapani, 2015, s. 43.

egemen irade, hukuk yaratma ve uygulama yetkilerini anayasa ile devlete verir. Devlet de bu yetkilerini yasama ve yürütme organı arasında pay eder.⁸²

Öte yandan devlet faaliyetleri, özellikle iç veya devletler arası savaş, ekonomik krizler, rejim değişikliği, seçimler ve benzeri unsurlar yasama sürecini etkiler.⁸³ Bu nedenle devlet faaliyetlerinin ne olduğuna değinmekte fayda bulunmaktadır.

Devletlerin faaliyet alanı; 16. yüzyılın başında modern devletlerin oluşumu, ulusal birliklerin kurulumu, devletler arası sınırların belirlenmesi gibi nedenlere bağlı olarak askeri alanlar ile kısıtlı kalmıştır. Ancak vatandaşlık bağının oluşumu, vatandaşların korunma, üretim, dağıtım, yargı gibi alanlarda devletten taleplerde bulunmaya başlaması, endüstriyel ve teknolojik gelişimlerle birlikte; devletlerin faaliyet alanları ulusal eğitim sisteminin kurulması, yardıma muhtaç kimseler için yardım kuruluşlarının kurulması, iletişim ağlarının oluşturulması, yerli sanayicileri korumak için gümrük tarifelerinin uygulanmaya başlanması gibi çok çeşitli konuları kapsamaya başlamıştır.⁸⁴ Bazı yazarlar günümüzde devlet faaliyetlerini beş ana grupta toplamıştır. Bu gruplar; *“1) ulusal toplum ile diğerleri arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, 2) toplum içindeki bireyler veya kolektif birimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, 3) siyasal ve idari sistemin kaynaklarla karşılanması, 4) ilk iki başlık altındaki öngörülenlerin dışındaki kolektif ihtiyaçları karşılamak amacıyla hizmet arzı, 5) ulusal entegrasyonun artması, toplumsal eşitlik, ekonominin büyümesi, kamu sağlığı ve daha iyi eğitim gibi belli*

⁸² Türcan, 2001, s. 105, 106.

⁸³ Melton, James, Ginsburg, Tom, Elkins, Zachary, “Constitutional Constraints on Executive Lawmaking”, **University Collage London Constitution Unit Working Paper**, 2012, s. 20.

⁸⁴ Tilly, 2001, s. 201.

*hedefler doğrultusunda toplumsal gelişmeyi yönlendirmek'' şeklinde başlıklandırılabilir.*⁸⁵

Devlet faaliyetlerinin bu denli çeşitlenmesine yönelik tarihsel gelişime paralel olarak; zaman içinde, parlamentoların işlevsizleşmesi karşısında; bir organ olan yürütmenin güçlenmesi ve devlet başkanlarının yasama sürecine etkin katılımı, sonraki bölümlerde detaylı şekilde ele alınacaktır.

B. Bir Organ Olarak Yürütme

Yürütme organı, yapısı bakımından monist (tekçi) ve düalist (ikici) olmak üzere ikiye ayrılır. Monist yürütmede, yürütme yetkisinin kaynağı tektir. Yürütme organı; ABD'de olduğu gibi tek bir kişiye (başkana) veya İsviçre'de olduğu gibi tek bir kurula (Federal Konsey'e) bırakılabilir. Düalist yürütmede, yürütme yetkisinin kaynağı bir ikilikten gelir. Buna göre yürütme yetkisi bir kişi (devlet başkanı: monarşilerde monark, cumhuriyetlerde cumhurbaşkanı) ve bir kurul (bakanlar kurulu, kabine) arasında bölüşülmüştür.⁸⁶

Parlamente sistemlerde genellikle düalist bir yürütme organı vardır. Bir tarafta, pek fazla yetkisi bulunmayan sembolik ve törensel bir devlet başkanlığı makamı (cumhurbaşkanı, hükümdar, kral, monark); diğer tarafta, hükümetin başı olan ve hükümetle birlikte yürütme yetkisinin çok büyük bir kısmını ifa eden başbakan vardır. Başkanlık sistemlerinde kural, başkanın hem devletin hem de hükümetin başı olmasıdır. Ancak bazı istisnalar bulunmaktadır. Söz gelişi Botsvana Cumhuriyeti, yasama organı tarafından seçilen ve yasama organının güvenine dayanan bir başbakana sahiptir. Ancak

⁸⁵ Poggi, 2011, s. 149. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Mayntz Renate, *Sociologia Dell'Amministrazione Pubblica*, Mulino, Bolonya 1982, pp. 62, 63.)

⁸⁶ Özbudun, 2013, s. 321, 322

bu başbakan, hem hükümetin hem de devletin başıdır. O halde, aslında başbakan değil başkan sıfatını hak etmektedir. Bir başka örnek, Güney Afrika Cumhuriyeti'dir. Güney Afrika Cumhuriyeti'nin ilk hükümet başkanı Nelson Mandela, bir başkanlık sistemindeki başkan görevinde olmamasına karşın; parlamenter bir sistem içinde hükümet başkanlığı ile devlet başkanlığı makamlarını kişiliğinde birleştirmiştir.⁸⁷ O halde devlet başkanlığı sıfatına, ilgili devletin anayasasındaki adlandırmaya göre değil, ilgili devletin anayasasıyla o makama verilen yetkilere göre sahip olunur.

Öte yandan zaman içinde yürütme organı, yasama organı karşısında büyük bir ivme kazanmıştır. Bir önceki bölümde belirtildiği üzere; devlet faaliyetlerinin genişlemesinin, yürütme organının baskın ve güçlü hale gelmesine neden olduğunu ileri süren yazarlar bulunmaktadır. Onlara göre yürütme organının yükselişinde yönetimin karmaşıklığının, ikincil mevzuat ihtiyacının, sayıca az kişiden oluştuğundan örgütsel avantajlarının, kitle iletişim araçlarının, parti içi örgütlenmelerin, olağanüstü hallerde sahip oldukları yetkilerin etkisi bulunmaktadır. Zira sosyal, ekonomik, siyasi ve diğer alanlarda teknik ve hızlı değişim, gelişmeler karmaşık bir yönetimi açığa çıkarmaktadır. Bu konulara ilişkin çıkarılan kanunların somutlaştırılması için ikincil mevzuata ihtiyaç vardır. Az sayıda kişiden oluşan yürütme organı, örneğin başkanlık sisteminde başkan ve sekreterleri, ortak çıkar doğrultusunda kolayca birleşip olaylar karşısında hızlı karar alabilmektedir. Kitle iletişim araçları sayesinde yürütme organı, kendi tanıtımını kolayca yapabilmektedir.⁸⁸

⁸⁷ Lijphart, Arend, **Demokrasi Motifleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Yapıları ve Performansı**(Çev. Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun), B. 1, İstanbul, Salyangoz Yay., 2006, s. 127.

⁸⁸ Newton, Kenneth, Van, Deth Jan W.; **Karşılaştırmalı Siyasetin Temelleri** (Çev. Esin Saraçoğlu), Ankara, Phoenix Yayınevi, 2014, s. 136-139.

Yürütmenin güçlenmesi neticesine varan diğer yazarlara göre; modern toplumun karmaşıklığı, kamunun kontrolünde olan konuların artışı, kutsal olarak atfedilen meselelerin kamusal ya da yarı kamusal alana kayması, halkın anlaşmazlıkların veya sorunların çözümüne gittikçe artan ilgisinin dikkate alınması gerekliliği; yürütmenin etkinleşmesine sebep olmuştur. Ancak güçlü yürütme organının varlığından duyulan korku, kuvvetler ayrılığının anayasalarda şiddetle vurgulanmasına neden olmuştur. Yine de güçlü belediye başkanları, valiler, devlet başkanları karşısında yasama organının yürüttüğü karmaşık faaliyet, yetkilerin yeniden dağıtılmasına sebep olmuştur. Uygulamada, kendi yetersizliklerini fark eden yasama organları ise; bu durumu kabullenmiştir.⁸⁹

Nitekim her yerde güç kaybeden parlamentolar, çoğu yürütmenin ya da partinin güdümü altında faaliyet gösteren “*törensel bir şey*” haline gelmiştir. Buna rağmen çoğu, kudretini geri almak için bir çaba göstermemektedir. Zira yönetimin karmaşılaşması ve teknikleşmesi; iktidarın, bürokratların ve uzmanların uhdesine girmesine sebep olmaktadır.⁹⁰ Diğer bir deyişle metod ve teknik olmadan hedeflerini gerçekleştiremeyeceğini anlayan yasama organı, idare içinde ya da dışında gerekli uzmanlığa sahip kişilerin varlığını keşfetmiştir. Bu keşfin sonrasında; yasama organı üyelerinin, tartışmaya gücü yetmediği konulardaki sorumluluğun büyük bir kısmını, uzmanlara devretme çabası ortaya çıkmıştır. Comer’e göre anayasanın yasama organına

⁸⁹ Comer, John Preston, **Legislative Functions of National Administrative Authorities**, New York, Columbia University Press, 1927, s. 12 - 14.

⁹⁰ Roskin, Michael G., **Çağdaş Devlet Sistemleri Siyaset, Coğrafya, Kültür** (Çev. Bahattin Seçilmişoğlu), B. 2, Ankara, Adres Yay., 2011, s. 716.

verdiği önemli yasama gücü, yararsız kalmayacak ve uzmanlar, bu anayasal güce yeni bir hayat verecektir.⁹¹

Öte yandan tarihsel süreç yönünden değerlendirme yapan yazarlara göre İkinci Dünya Savaşı'yla birlikte ortaya çıkan otoriter rejimlerin öncesinde, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra oluşan ve mutlak kudrete sahip olan parlamentoların hakimiyeti söz konusuydu. Onlara göre bir kimsenin ya da grubun hükümlerinin kabul görmediği ve parlamentoya mutlak bir kudret bahşedildiği bu dönemde, istikrarlı hükümetler kurulamamıştır. İstikrarlı hükümetlerin kurulamamasıyla birlikte zaman içinde, yürütme organına daha fazla önem verilmiş; ancak bu durum, yasama organı ve yürütme organı arasındaki kuvvetler ayrılığı teorisi üzerine inşa edilen hassas dengenin, yürütme organı lehine bozulmasına başka bir deyişle yürütme organının aşırı güçlenmesine yol açmıştır.⁹² Ancak modern dönemde anayasa yapıcılar, anayasal mimariyi inşa ederken; yürütme organının içinde yer alan devlet başkanını otoriter kılmayacak şekilde çalışan, sürdürülebilir, sorumluluğu üstlenen politik bir sistem ve lider yaratmayı amaçlamaktadır.⁹³

Ancak bu amacın gerçekleştiği söylenemez. Zira bazı yazarlar; devletin üç organı arasında paylaştırılan gücün, yürütme organına ve hatta yürütme organı içinde de devlet başkanlığı makamına doğru kaymasının temelinde; yasama organının, kendi gücünden feragatinin veya bu duruma muvafakatinin; yargı organının ise bu duruma ilgisizliğinin olduğunu ileri sürmektedir. Bu minvalde devlet başkanlarının tiran ya da diktatör olarak

⁹¹ Comer, 1927, s. 9-18.

⁹² Örs, 1953, s. 270.

⁹³ Bulmer, 2017, s. 3.

ortaya çıkmasıyla sonuçlanan ve anayasal demokrasinin sürdürülebilirliği üzerinde olumsuz etki yapan bir eğilim ortaya çıkmıştır.⁹⁴

II. DEVLET BAşKANI

Devlet başkanlığı makamı, muktedir olma ortacı yönüyle meclis üyelerinin statüsünden daha önce teşekkül etmiştir. Zira devletsiz toplumlarda örneğin kabilelerde de bir iktidar vardır. Ancak bu iktidar, kabile yeleri arasında eşit şekilde paylaştırılmıştır. Bu tür toplumların çoğunda konuşma özgürlüğüne ve önceliğine sahip, söz söyleyen, arabulucu – hakem rolü bulunan bir nder - şef fiğr bulunmaktadır. Ancak toplumun tamamı, siyasi gücü elinde bulundurduğundan; nder, bir yönetici pozisyonunda değildir.⁹⁵ Başka bir deyişle dünya tarihinde idareciler, kanun yapanlardan önce sahneye çıkmıştır. Modern devlet öncesi dönemde; ilkin kabile şefleri, krallar, imparatorlar ortaya çıkmış sonra yasama organı şekillenmiştir.⁹⁶

Öte yandan tüm modern devletlerde, bir devlet başkanın ifa edeceği yetki ve görevleri yapan bir müessese bulunmaktadır. Başka bir deyişle “*devlet başkanlığı*” şeklinde adlandırılan bir makam olmasa da; bu makamın dünyadaki muadillerinin ifa ettiği görevleri yerine getiren bir kurul, konsey vb. bir müessese bulunmaktadır. Nitekim 1936 tarihli Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Anayasası’nda devlet

⁹⁴ Udofa, Imo J., “Presidential Law-Making Power in Nigeria and America: Turning Presidents Into Supermen”, **Global Journal of Politics and Law Research**, 2017, Vol. 5, No.3, s. 16.

⁹⁵ Saygılı, Abdurrahman, **Kutsallık ile Rasyonellik Sarkacında Devlet Bir alışma Taslağı**, Ankara, İmaj Yayınevi, 2014, s. 96-98. (Ayrıntılı Bilgi için bkz.: Clastres, Pierre, *Devlete Karşı Toplum* (ev. Mehmet Sert, Nedim Demirtaş), İstanbul, Ayrıntı Yay., 2011, s. 169-173.)

⁹⁶ Roskin vd., 2013, s. 287.

reisliği makamı için bir madde veya bölüm ayrılmamıştır. Diğer devletlerde devlet başkanın sahip olduğu görevlerin bir kısmını “*Yüksek Sovyet Başkanlık Divanı*” ifa etmektedir.⁹⁷ Yine 1945 tarihli Macaristan Anayasası’nda devlet başkanlığı makamını düzenlenmemiştir. Bu makamın görev ve yetkilerini “*Halkçı Cumhuriyet Presidiumu*” ifa etmektedir.⁹⁸ Her iki anayasa da sosyalizm siyasi teorisinin ürünüdür. Bununla birlikte Batı Almanya ve Avusturya Federal Cumhuriyetlerindeki eyaletlerin (*die Länder*) çoğunda devlet başkanlığı makamına yer verilmeyen parlamenter sistem bulunmaktadır. Devlet başkanının sembolik ve törensel yetkileri de; hükümet başkanı tarafından yerine getirilir.⁹⁹ Ayrıca yarıbaşkanlık sistemi ile yönetilen Finlandiya’da koalisyon hükümetlerinin başarılı politikalar izlemesi, cumhurbaşkanlığı müessesesinin varlığının gerekliliğini sorgulatmaya başlatmıştır.¹⁰⁰

Devlet başkanlığı makamını sarıh bir şekilde ele almak adına; onu parlamenter, başkanlık ve yarıbaşkanlık hükümet sistemlerindeki konumuna göre incelemek yerinde olacaktır.

Parlamenter sistemlerin bir kısmı anayasal monarşi olup, bunlarda devlet başkanı monarktır. Örneğin Avustralya, Bahama, Barbados, Kanada, Jamaika, Yeni Zelanda, Papua Yeni Gine’de genel valiler; Japonya’da imparator; Lüksemburg’da grandük devlet başkanıdır.¹⁰¹ Demokratik rejime sahip bu devletlerin, cumhuriyetçi yönetime

⁹⁷ Örs, 1953, s. 291.

⁹⁸ ibid, s. 294.

⁹⁹ Lijphart, 1996, s. 66.

¹⁰⁰ Musil, Pelin Ayan, “Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem”, **Karşılaştırmalı Siyaset Temel Konular ve Yaklaşımlar**, 2015, B. 3, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., s. 196.

¹⁰¹ Lijphart, 2006, s. 140.

göre daha az demokratik görünen anayasal monarşilerle yönetilmesi ilginç bir durumdur. Bunun nedenlerinden biri; bu devletlerin demokrasiye bir devrimle değil yavaş yavaş geçmesidir. Bu sayede kral ve kraliçeler saklı tutularak onların etrafında yeni kurumlar oluşturulmuştur.¹⁰² Bir diğer neden, bu devletlerde monarkların gücünün çok ciddi ölçülerde sınırlandırılmasıdır. Richard Rose ve Dennis Kavanagh'a göre *“Saltanat ailesinin siyasal hayattaki aktif rollerinden çekilmeyi kabul ettikleri ülkelerde monarşiler ayakta kalmıştır. Aksine, monarkın siyasal iktidarı elinde tutmaya çabaladığı ülkelerde ise monarşiler yıkılmıştır.”* Monarklar genellikle siyaset dışı ve tarafsız bir birlik sembolü işlevini yerine getiren devlet başkanlarıdır. Ama monarkların bölücü rol oynadığı¹⁰³ ya da iktidardan tamamen yoksun olmadığı¹⁰⁴ durumlar olabilir.¹⁰⁵ Ancak monarkın seçimle gelmemesinden dolayı¹⁰⁶ tüm partilere eşit

¹⁰² Newton vd., 2014, s. 76.

¹⁰³ Söz gelişi Belçika'da İkinci Dünya Savaşı sırasında Kral 3. Leopold'un tutumu, savaş sonrası önemli bir siyasal kriz yaratmıştır. 1950'de kralın tahta kalıp kalmamasına ilişkin yapılan referandumda; Flamanların ve Katoliklerin çoğu kralı desteklerken; Valonların, Sosyalistlerin ve Liberallerin çoğu kralın tahtan uzaklaştırılmasını istemiştir. Leopold, referandumu oyların %58'ini alarak kazanmasına karşın; ezici bir zafer kazanamadığından, kısa bir süre sonra oğlu Baudoin'e tahtı bırakmıştır. Lijphart, 2006, s. 140.

¹⁰⁴ Söz gelişi parlamenter sistemlerde monarkın başbakanı atama yetkisi sembolik gözüktüğü de başbakanın aniden ölümü, istifası ya da parlamentoda yer alan partilerin tek bir isimde uzlaşamadıkları durumlarda, bu yetki ciddi bir önem arz eder. Bu nedenle 1974 İsveç Anayasası monarkın rolünü salt törensel bir statüye indirmek için, başbakanı atama yetkisini kraldan alıp Rigsdag'a (İsveç'in tek meclisli parlamentosuna) vermiştir. ibid, s. 141.

¹⁰⁵ ibid, s. 140, 141.

mesafede duracağı bu nedenle de iktidar ve muhalefet karşısında bağımsız ve tarafsız kalabileceğini savunan yazarlar da vardır.¹⁰⁷ Ancak çok partili bir parlamenter sistemde, kabinenin mensup olduğu siyasi parti ile parlamento çoğunluğunun mensup olduğu siyasi parti farklı ise ve siyasi partiler, rejimin temel unsurları üzerinde mutabık değillerse; tarafsız konumda bulunan ve devlet başkanı olan monark, daha fonksiyonel duruma gelip inisiyatif kullanabilecektir.¹⁰⁸ Söz gelişi monarkın devlet idaresinde etkin olduğu bir örnek, İspanya Kralı Juan Carlos'tur. 1975'te Franko'nun ölmesinden sonra; devlet başkanı olan Carlos, 1981'de bazı subayların silahlı bir darbe kalkışmasına giriştiği sırada; askeri üniformasını giyip ulusa seslenmiş ve bu girişimi önlemiştir. Bazı yazarlar, bu durumun demokrasi ve monarşinin birbirini desteklediğini gösteren örneklerden biri olduğunu ileri sürer.¹⁰⁹ Yine Japonya İmparatoru Hirohito, önceleri yayılmacı politikalarından yanayken; 1945'te barışın sağlanmasında siyasi rol üstlenmiştir. Bazı yazarlar Hirohito'nun oğlu İmparator Akihito'nun, çok pürüzlü

¹⁰⁶ Bazı yazarlar; hanedan soylu bir devlet başkanını, *“ülkeyi bir arada tutan psikolojik bir çimento”* olarak görür. Onlara göre monarkın hiçbir sorumluluğu olmadığından ve yapılan yasadışı ve hatalı tüm eylemler başbakanın sorumluluğu kapsamında değerlendirildiğinden; tepki, başbakana yöneltilecektir. Böylece *“şerefli”* bir görev olan devlet başkanlığı makamına halel gelmeyecektir. Aksi takdirde, örneğin devlet başkanının ve hükümet başkanının aynı olduğu ABD'de, başkanın yaptığı bir hata, devletin sembolik liderinin de sevilmemesine sebep olacaktır. Dahası bir diplomat, *“İngilizlerin başbakanlarını sevmeye ihtiyaçları yoktur, çünkü kraliçelerini seviyorlar...”* şeklinde beyanda bulunmuştur. Roskin, 2011, s. 38.

¹⁰⁷ Tanör, Bülent, Yüzbaşıoğlu, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, B. 19, İstanbul, Beta Yay., 2019, s. 343.

¹⁰⁸ Turhan, 1989, s. 56 vd.

¹⁰⁹ Roskin, 2011, s. 39.

olmayan meseleler üzerinde sessiz kalarak bir tür onay verdiğini ancak bir kriz çıkarsa etkin bir tavır takınacağını ileri sürmektedir.¹¹⁰

Parlamenter cumhuriyetlerde devlet başkanı, cumhurbaşkanıdır. Parlamenter sistemlerin çoğunda cumhurbaşkanı, sorumsuzluğuna rağmen yürütme organı içinde ayrı bir otorite haline getirilmiştir.¹¹¹ Ancak parlamenter cumhuriyetlerden biri olan Almanya’da devlet başkanı (*Bundespräsident*) sembolik bir figür olduğundan “*anayasal kral*”a benzetilir.¹¹² Diğer bir deyişle o, Bagehot’un terminolojisiyle “*devletin –etkin- değil ve fakat –şerefli- bir parçası*”dır.¹¹³

Parlamenter sistemlerde tarafsız bir figür olan devlet başkanının, adeta başbakan ile muhalifler (Muhalifler; sadece başbakanın parlamentodaki rakiplerinden neşet etmez, örneğin askeri sınıfın üyeleri arasında da başbakanın rakipleri olabilir.) arasında çıkan bir krizde ahlaki dengeyi sağlamaya, arabulmaya yönelik ılımlaştırıcı görevi vardır.¹¹⁴

Cumhuriyetle yönetilen ve yürütme organının tek yapılı olduğu başkanlık sistemlerinde devlet başkanı, başkandır. Ancak bu noktada bir monark ile bir başkanın bir devlette aynı anda bulunup bulunamayacağı sorusu akla gelmektedir. Lijphart’a göre

¹¹⁰ Roskin, 2011, s. 431-433.

¹¹¹ Soysal, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, B. 4, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1977, s. 61.

¹¹² Newton vd., 2014, s. 75.

¹¹³ Öte yandan bazı cumhurbaşkanları, halkın derin duygusunu kazanmıştır. Nitekim cumhurbaşkanı Horst Köhler’in işsizliği azaltmayı yönelik reformları kanunlaştırma girişimleri, onun halk tarafından çokça sevilmesini sağlamıştır. Roskin, 2011, s. 219, 220.

¹¹⁴ Linz, 1990, s. 62.

anayasal monarşi ile başkanlık sistemi bir arada bulunabilir. Yazar, kuramsal açıdan hükümet başkanı görevini yürüten bir başkan ile devlet başkanı pozisyonundaki bir monarktan oluşan bir başkanlık sisteminin oluşturulabileceğini; her ne kadar şu an dünyada örneği olmasa da bu düşüncenin aksinin kabulü halinde; 1970'lerin sonundaki İspanya gibi devlet başkanı monark olan demokratikleşme yolundaki devletlerde, başkanlık sistemine geçiş fikrinin engelleneceğini düşünmektedir.¹¹⁵ Ayrıca 1801 ve 1809 yılları arasında ABD başkanı, Bağımsızlık Bildirgesi'ni kaleme alanlardan biri olan ve çok güçlü bir yürütmenin başı / baş yönetici (*the chief executive*) şeklinde nitelendirilen Thomas Jefferson'ın adeta bir monarka dönüştüğünü savunan yazarlar vardır. Zira Jefferson, ismini Fransa Kralı olan XIV. Louis'den alan Louisiana eyaletini Fransızlardan 1803 yılında satın alırken; kendini, egemenliğin temsilcisi olarak değil “vasi” rolünde görmekteydi.¹¹⁶

Öte yandan başkanlık sisteminde, devlet başkanının iki rolü vardır. Bagehot'a göre; bunlar, “*devletin başı olması sıfatıyla sembolik ve hürmetkar bir görünüm*” ile “*kendi partisini ve parti programını tanıtip teşvik etmek için mücadele eden ve yürütme organının şefi olan partizan lider-hatip görünümü*”dür. Bu minvalde ikinci rolü oynamak, birinci role ihanettir. Söz konusu görüşü savunan yazarlar, örneğin Şili başkanının aynı anda, La Moneda'nın (Şili başkanının resmi konutunun) zarif ve saraylı efendisi ile futbol stadyumlarında yapılan mitinglerin demagojik hatibi rollerini oynamasının güç olacağını ortaya koymuştur.¹¹⁷ Diğer bir deyişle filmdeki oyuncunun aynı anda birden fazla karakteri canlandırmasının ancak, *ceteris paribus*, iyi bir oyuncu ise mümkün olabilir.

¹¹⁵ Lijphart, 2006, s. 141, 142.

¹¹⁶ Casper, 1995, s. 496.

¹¹⁷ Linz, 1990, s. 61.

Georges Vedel'e göre yarıbaşkanlık hükümet sistemi, başkanlık ve parlamenter sistemin bir karması değildir. Başkanlık ve parlamenter sistemin evrelerinin bir dönüşümüdür.¹¹⁸ Fransız siyaset bilimcisi Raymond Aron'a göre *“cumhurbaşkanı, Millet Meclisi'nde çoğunluğa sahip olduğu sürece en yüksek otoritedir. Ama kendi partisinden başka bir parti Meclis'te çoğunluğa sahip olduğu takdirde gerçek iktidarı başbakana terk etmek zorunda kalır.”* Bundan dolayı Beşinci Fransız Cumhuriyeti'nin hükümet sistemi; parlamenter ve başkanlık sistemlerinin bir sentezi değil; parlamenter ve başkanlık sistemleri arasında gelip gitmedir.¹¹⁹

Yarıbaşkanlık hükümet sisteminde devlet başkanı, genel oy ile halk tarafından seçilir ve çok önemli yetkilerle donatılmıştır. Yarıbaşkanlık sisteminin uygulandığı devletlerde, üç tür devlet başkanlığı vardır. Bunlar Avusturya, İrlanda, İzlanda'da olduğu gibi sembolik devlet başkanlığı; Fransa'da olduğu gibi güçlü devlet başkanlığı; Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya, Portekiz'de olduğu gibi dengeli devlet başkanlığıdır. Başka bir deyişle devlet başkanı, ne güçlü ne de semboliktir; genel olarak sembolik tavrını korur ama olağanüstü hallerde güçlü bir devlet başkanı gibi davranır.¹²⁰

Bununla birlikte bazı yazarlara göre yarıbaşkanlık hükümet sistemlerinde devlet başkanının yetkileri (özellikle veto, kararname çıkarma, olağanüstü hal yetkileri) ne kadar genişse ve bu yetkiler üzerindeki sınırlamalar ne kadar azsa; devlet başkanının, başbakan olmadan yönetme olasılığı o kadar artar. Bu türden güçlü yetkileri uzun süre elde tutan devlet başkanları, rejimi yarı başkanlıktan anayasal diktatörlüklere taşır.

¹¹⁸ Duverger, Maurice, “A New Political System Model: Semi- Presidential Government”, **European Journal of Political Research** 8, Elsevier Scientific Publishing Company, 1980, s. 186.

¹¹⁹ Lijphart, 1996, s. 75, 76.

¹²⁰ Duverger, 1980, s. 166, 167.

Anayasal diktatörlüklerde, olağanüstü hal ve kararname çıkarma yetkilerinin geniş kullanımı; demokratik katılım ve itiraz ilkelerini ihlal etmek suretiyle, karar verme sürecinde esas yetkiyi, devlet başkanının vesayeti altındaki, şeffaf olmayan ve küçük bir grubun uhdesine bırakır. Bu durum; Robert Dahl'ın poliarşiyi açıklarken kullandığı sekiz garantiyi, özellikle hükümet politikalarını oluşturan kurumların oylarına ve diğer tercih ifadelerine bağlı olmasını içeren sekizinci garantiyi, ihlal eder.¹²¹

Söz gelişi dengeli yarıbaşkanlık hükümet sistemi ile yönetilen Portekiz'de 1970'lerde parlamentodaki koltukların %40'ına sahip olan ve seçmenlerin %35'ini temsil eden Sosyalist Parti lideri Mario Soares, liberallerin partisiyle ittifak yaparak Temmuz 1978'de ilk azınlık hükümetini kurmuştur. Soares hükümetinin ilk yıllarında devlet başkanı, sembolik tavrını korumuştur. Ancak Soares'in sağ partiyi devre dışı bırakarak, sosyalist hükümete dönmeyi istemesi üzerine; devlet başkanı, güçlü yetkilerini kullanarak başbakan Soares'i azletmiştir ve mevcut hükümetlerin hiçbirisi, ekonomik durumu düzeltmeye muktedir karar alamadığı için; devlet başkanı, ekonomiyi düzeltmek amacıyla kendi "*başkanlık kabinesini*" kurmuştur.¹²² Yine Finlandiya'da cumhurbaşkanının iktidarı, Fin başbakanlarının ve kabinelerinin zayıf, kısa ömürlü oluşundan; komşularından (örneğin Rusya'dan) dolayı dış politikada güçlü bir lider arayışından gelir. Gordon Smith'e göre uluslararası gerginliği belirli bir oranda azaltır.¹²³ Yarıbaşkanlık hükümet sisteminin uygulandığı İrlanda'da ise siyasi hayatı

¹²¹ Skach, Cindy, **Borrowing Constitutional Designs Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic**, New Jersey, Princeton University Press, 2005, s. 14.

¹²² Duverger, 1980, s. 176.

¹²³ Lijphart, 1996, s. 75, 76.

şekillendiren iki tezat partinin (Fianna Fail ve Fine Gaël) aday gösterdiği kişinin devlet başkanı seçilmesi; onun, sembolik yetkilerle donatıldığını göstermektedir.¹²⁴

Yarıbaşkanlık hükümet sistemi başlığı altında değerlendirilen ve fakat süper başkanlık hükümet sistemini benimseyen Rusya Federasyonu’nda, devlet başkanının statüsü öğretilerde tartışmalıdır. Kuvvetler ayrılığı teorisi ve hükümet sistemi bağlamında ele alınan bu tartışmanın kaynağı, ‘‘Anayasa’nın 10. ve 11. maddelerindeki düzenlemeler ile Anayasa ve yasalarla devlet başkanına tanınan görev ve yetkilerin çelişmesi’’ dir.¹²⁵ Söz gelimi Baglay’a göre devlet başkanı, devletin başı olmak sıfatıyla yasama, yürütme ve yargı erklerinden azade dördüncü bir erk değildir. Devlet

¹²⁴ Duverger, 1980, s. 168.

¹²⁵ Rusya Federasyonu Anayasası’nın 10. maddesi: ‘‘Rusya Federasyonu’nda devlet iktidarı; yasama, yürütme ve yargının ayrılması temelinde kullanılır. Yasama, yürütme ve yargı organları bağımsızdır.’’; 11. maddesi ise: ‘‘1. Rusya Federasyonu’nda devlet iktidarı; Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı, Federal Meclis (Federal Konsey ve Devlet Duması), Rusya Federasyonu Hükümeti ve Rusya Federasyonu mahkemeleri tarafından kullanılır. 2. Rusya Federasyonu’nun anayasal kurucu birimlerindeki devlet iktidarı, onların oluşturduğu devlet organları tarafından kullanılır. 3. Rusya Federasyonu’nun devlet iktidar organları ile Rusya Federasyonu anayasal kurucu birimlerinin devlet iktidar organları arasında yönetim konuları ve yetkilerin ayrılmasına ilişkin federal antlaşmalar ve diğer antlaşmalarla gerçekleştirilir.’’ şeklindedir. Rusya Federasyonu’nda devlet başkanının statüsünün belirlenmesine yönelik tartışmalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: Özkan, Zeynep, ‘‘Rusya Federasyonu Anayasası 2020 Değişikliklerinin Devlet Başkanı Açısından Değerlendirilmesi’’, **Siyasi, Sosyal ve Kültürel Yönleriyle Türkiye ve Rusya 4**, 2020, Berikan Yayınevi, s. 155-157.

başkanının sahip olduğu ‘‘başkanlık erki’’, kuvvetler ayrılığı sisteminde yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişkilere binaen varlık kazanan özel görev ve yetkileri havidir.¹²⁶ Tüm bu tartışmaya rağmen mutabık kalınan konu, Anayasa’da çerçevesi çizilen hükümet sisteminin devlet başkanına geniş yetkiler tevdi etmesi ve onu, diğer iktidar unsurlarına kıyasla daha güçlü kılmasıdır.¹²⁷ O halde Rusya Federasyonu’nda Anayasa’nın 80., 81., 90. ve 93. maddelerine göre halk tarafından doğrudan seçilen, dokunulmaz olan, siyasi sorumluluğu bulunmayan ve yalnız vatana ihanet suçlaması ile görevinden uzaklaştırılabilen devlet başkanı, Rusya Federasyonu Anayasası’na ve federal kanunlara mütenasip şekilde devletin iç ve dış politikasının¹²⁸ ana vehçelerini belirler. Anayasa gereğince iç ve dış politika belirleme eylemsisinin öznesi konumunda olmayan hükümet, sadece bir icracıdır. Diğer bir deyişle hükümet programı, devlet

¹²⁶ Shukurov, Tarkhan, ‘‘Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi’’, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, 2003, s. 73. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Baglay, M.V.: ‘‘Konstitutsionnoe Pravo Rossiyskoy Federatsii (Rusya Federasyonu Anayasa Hukuku)’’, Moskova, 2001, s. 411.)

¹²⁷ Asker, Ali, ‘‘Rusya Federasyonu Anayasasında Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Erki Üzerine Bazı Notlar’’, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2016, 65 (4), s. 1116.

¹²⁸ Rusya Federasyonu Anayasası’nda 14.03.2020 tarihli ve N:1 FKZ sayılı Federal Anayasal Yasa ile birtakım değişiklikler yapılmış; bu değişiklikler, 04.07.2020 tarihinde yayımlanmak suretiyle yürürlüğe girmiştir. Bunlardan biri; Anayasa’nın 83. maddesine (e5) bendi eklenerek; devlet başkanına ‘‘devletin iç ve dış politikasının ana yönleri ile sosyo-ekonomik alandaki önceliklerini belirleme’’ yetkisinin verilmesidir. Söz konusu değişiklikler için bkz.: Özkan, 2020, s. 165.

başkanının benimsediği genel siyaseti somutlaştıran eylem planıdır. Bununla birlikte 2000 yılında devlet başkanı olarak seçilen Vladimir Putin’in girişimleri sonucu; Birlik, Anavatan Rusya, Evimiz Rusya ve Rusya Ziraat Partisi bir araya getirilerek, Birleşik Rusya Partisi kurulmuş ve anılan parti parlamentoda egemen olmuştur. Bu nedenle Putin’in desteklediği Birleşik Rusya Partisi’nin hakimiyetinde olan parlamento, devlet başkanından azade işlem yapamaz hale gelmiştir.¹²⁹ Öte yandan başbakanlar, neredeyse tüm yetkiyi uhdesinde temerküz ettiren devlet başkanının adeta ‘*kurye*’sidir.¹³⁰ O halde devlet başkanı, kabineyi ve parlamentoyu istediği gibi yönlendirebilme kudretine sahiptir.

Devlet başkanlarının seçilmesi usulleri de devletlere ve hükümet sistemlerine göre farklılık arz etmektedir.

Söz gelimi Almanya, İsrail, İtalya, İsviçre devlet başkanları, parlamento veya özel konvansiyon tarafından seçilirken; Avusturya, İzlanda, İrlanda, Finlandiya, Beşinci Fransa Cumhuriyeti ve Amerika Birleşik Devletleri devlet başkanları, seçmenler veya seçmenler kurulu tarafından seçilir.¹³¹

Diğer bir örnek olan Kolombiya’da ise devlet başkanı, iki parti tarafından seçilmiştir. Şöyle ki iktidara talip iki büyük parti olan Liberal ve Muhafazakar partiler arasındaki şiddetli çatışmalar, ordu tarafından gerçekleştirilen darbeyle son bulmuş ve iktidara General Rojas Pinilla sahip olmuştur. General, başlarda huzuru sağlasa da istibdat ile devleti yönetmeye devam edince; iktidarı, 1958’de sivil – asker karışımı bir

¹²⁹ Eroğlu Durkal, Müzeyyen, Karahöyük, Mustafa, ‘‘Yarı Başkanlık Sistemi ve Rusya Federasyonu Örneği’’, **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2017, C. XII, S. 1, s. 69-78.

¹³⁰ Roskin, 2011, s. 381.

¹³¹ Lijphart, 1996, s. 75-79.

ihtilalle devrilmiş; akabinde yönetim, cuntaya teslim edilmiştir. Bunun üzerine Liberal Partinin lideri Alberto Lleras ile Muhafazakar Partinin lideri Ospina; 16 yıllık bir dönemde (devlet başkanlığı makamı için dört seçim dönemi) sırayla devlet başkanlığı makamı için bir partinin aday göstereceğine, kabine üyelerinin yarı yarıya paylaşılacağına ilişkin bir “Milli Birlik Paktı” imzalamışlardır. Teklif sahibi Lleras, ilk dönemi karşı taraf bırakmışsa da; muhafazakarlar, Lleras’ı aday göstermişlerdir. 1962’de Lleras’ın dönemi bitince; muhafazakarlardan biri, devlet başkanı olmuştur.¹³²

Meksika’da ise uzun yıllar devlet başkanları, kendilerinden sonra başkan olacak kişiyi seçmiştir. Diğer bir deyişle Meksika’da 2000’e kadar iktidarı elinde tutan Kurumsal Devrimci Parti (Partido Revolucionario Institucional, PRI)’nin genel başkanı, devlet başkanıdır. Devlet başkanı, partinin bir sonraki başkanlık seçiminde gösterilecek adayını seçmek suretiyle, halefini belirlemiştir. “*Dedazo (yarı şaka)*” olarak adlandırılan bu süreçte, genellikle haleflerin rüşvet meselelerini araştırmayacağına ilişkin sözleşmeler akdedilmiştir.¹³³

Devlet başkanları, doğrudan doğruya halk tarafından da seçilebilir. Ancak dorudan doğruya halk tarafından seçilme, devlet başkanlarına özgü bir seçim yöntemi değildir. Zira İsrail’de ilk kez 1996’da Knesset (yüz yirmi üyeli, tek kamaralı İsrail Parlamentosu) üyeleri ile başbakan doğrudan doğruya halk tarafından seçilmiştir. İsrail, parlamenter sisteme sahip bir devlet olmasına rağmen; başkanlık sisteminden “halk tarafından seçilme” yöntemini almış ve kendi hükümet sistemine eklemiştir. Neticesinde halk, Knesset’i oluştururken küçük partilerin adaylarına da oy vermiş ve

¹³² Tunaya, Tarık Zafer, **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, B. 2, İstanbul, Siyaset İlmi Serisi. No. 9, Sulhi Garan Matbaası Varisleri Kollektif Şirketi, 1969, s. 996, 997.

¹³³ Roskin, 2011, s. 610.

başbakanın partisi, Knesset'te çoğunluğu elde edememiş ve sistem, tıkanmıştır. Bu nedenle Knesset, başbakanın doğrudan halk tarafından seçilmesine ilişkin düzenlemeyi iptal etmiştir.¹³⁴ Yine Hollanda'da 1970'lerin başında monarşi mevcudiyetini korumakla beraber; başbakanının dört yıl için doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi usulü getirilmiş; söz konusu durum, kamuoyunda büyük tartışmalara yol açmıştır.¹³⁵

Devlet başkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinin parlamenter ile yarıbaşkanlık hükümet sisteminde birtakım sonuçları vardır. Nitekim parlamenter demokrasilerde, devlet başkanı ve hükümet başkanı farklı kişilerdir. Ancak siyasi bir kariyere sahip devlet başkanları, hükümet başkanına karışma eğilimindedir. Bu durumu engellemek için, parlamenter demokrasilerde devlet başkanı, halk tarafından seçilmez ve onun demokratik prestij kazanmasına, çift demokratik meşruiyet sorununun doğmasına izin verilmez. Söz gelimi Almanya ve Hindistan'da devlet başkanı, parlamentonun ya da federal ve eyalet meclislerinin üyelerinden oluşan bir seçmenler heyeti tarafından seçilir. Botsvana Cumhuriyeti'nde ayrı bir devlet başkanı yoktur; bu unvan ve yetki, başbakana verilmektedir. İsviçre'de dönüşümlü olarak görevi üstlenen ve Federal Konsey Başkanı olan hükümet başkanına, devlet başkanlığı görevi de verilmektedir. Yarıbaşkanlık sisteminin uygulandığı Avusturya, Finlandiya, İzlanda, İrlanda ve Portekiz'de devlet başkanı, halk tarafından seçildiğinden; hükümetin işlerine el uzatma veya el koyma konusunda, demokratik meşruiyete sahiptir.¹³⁶

Buna ilave olarak bazı yazarlara göre devlet başkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinin bir boyutu da demokratik bir sistemde; yürütme organı içinde yer alan devlet başkanlarının seçim vaatlerini ve sorumluluklarını yerine getirmek,

¹³⁴ Roskin vd., 2013, s. 289.

¹³⁵ Lijphart, 1996, s. 66.

¹³⁶ Lijphart, 2006, s. 141.

prestijlerini ve meşruiyetlerini pekiştirmek istemesidir. Zira seçilmiş bir devlet başkanı, siyasi karar alma mekanizmasında aktif rolü üstlenir. Bir devlet başkanı, yasama sürecini başlatma yetkisine sahip olmazsa; kamu taleplerini karşılamada, seçim vaatlerini gerçekleştirmede güçlük çeker. Bu durum, devlet başkanının performansın düşmesine ve kamuoyunda negatif bir algı oluşmasına sebebiyet verebilir. Dahası devlet başkanı, bu durumu aşmak için; anayasal olmayan ve antidemokratik yollara başvurabilir. Bu nedenle anayasal mimari yapılandırılırken; devlet başkanının aşırı güçlenmesine karşı; kamu kurum ve kuruluşları, bağımsız mahkemeler, seçim sistemi, seçim komisyonları gibi denge ve fren mekanizmaları etkin bir şekilde kurgulanmalıdır.¹³⁷

Devlet başkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinin diğer bir yönü de; devlet başkanlığı makamını işgal eden kişinin karakterinin, seçmenin bir sonraki seçimlerde kullanacağı oyu etkilemesidir. Zira halk, genelde güçlü bir devlet başkanından sonra, zayıf bir başkan ister. Zira güçlü bir başkanının diktatörlüğü andıran tutumu, halkta zayıf başkan isteği; zayıf bir başkanının devleti yönetmekteki yetersizliği, halkta güçlü başkan isteği uyandırmıştır. Örneğin yarıbaşkanlık hükümet sistemi ile yönetilen Finlandiya’da 1919-1939 yılları arası; Stohlberg, Relander, Svinhufud, Kallio devlet başkanı seçilmiştir. Bunlar sırasıyla; güçlü, zayıf, güçlü, zayıf devlet başkanları idi.¹³⁸

Öte yandan siyasetin kişiselleşmesi, yürütme organında devlet başkanından başka bireylerin de ön plana çıkmasına neden olmuştur. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri’nde kamuoyunda büyük bir prestije ve önemli meselelerde kamuoyunun desteğini kazandığı için Kongre üzerinde baskı yapma olanağına sahip olan başkanın,

¹³⁷ Bulmer, 2017, s. 6, 7.

¹³⁸ Duverger, 1980, s. 174.

Kongre’yi kendi tarafına çekmek amacıyla kullandığı fiili bir yol vardır. Başkan, seçimlerden sonra kendi siyasi partisine yararı dokunan dostlarını önemli mevkilere getirerek Kongre’deki üyeleri tatmin eder ve dolaylı yoldan onları kazanmış olur. Bu yola, “*patronage*” denmektedir.¹³⁹ Patronage sayesinde başkanla birlikte, başkanın istediği bireyler de ön plana çıkmaktadır.

Son olarak devlet başkanının gücünün kaynağına da değinmek gerekmektedir. Bazı yazarlara göre devlet başkanı, gücünü üç kaynaktan alır. Bunlardan ilki, anayasalarda tanımlanmış yetkileri özellikle veto yetkisi şeklinde ortaya çıkan “*reaktif güçleri*” ile özellikle belli alanlarda kanun hükmünde kararname çıkartabilme yetkisi şeklinde kendini gösteren “*proaktif güçleri*”dir. İkincisi, devlet başkanının mensup olduğu siyasi partinin yasama organındaki gücü ve bütünlüğüdür. Sonuncusu, devlet başkanının halk tarafından seçilmesidir.¹⁴⁰ Bununla birlikte devlet başkanlarının halk nazarındaki meşruiyetini sağlayan etmenlerden biri de teknolojidir. Zira kitle iletişim araçları, devlet başkanı için yapılan propagandayı neredeyse halkın tamamına ulaştırmış ve devlet başkanının tanınırlığını arttırmıştır, kişisel iktidarını güçlendirmiştir. Örneğin Roosevelt’in Ocak Başı sohbetleri yapmasının, De Gaulle’ün halk arasına karışmasının, Eisenhower’ın Kore’ye gitmesinin, devlet başkanlarının yurtiçi gezilerine çıkmasının, temel atma törenlerine katılmasının sebeplerinden biri de kendi tanınırlıklarını arttırmaktır. Halkça tanınırlığı yüksek bir devlet başkanının, halkın desteğini alarak, siyasi ajandasını icra etmesi kolaylaşmıştır. Zira halkta inanılan lider portresi oluşmuş ve “*O, iktidarda oldukça tasarlanmaya lüzum yoktur.*” kanısı zihinlere yerleşmiştir.¹⁴¹

¹³⁹ Tunaya, 1969, s. 799.

¹⁴⁰ Lijphart, 2006, s. 129.

¹⁴¹ Tunaya, 1969, s. 771, 772.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KATILIM

Bu bölümde devlet başkanının yasama sürecine katılımı ve bu katılım sırasında elinde bulundurduğu güçler, ayrıntılı olarak incelenecektir.

I. DEVLET BAŞKANI ÖZELİNDE YÜRÜTME ORGANININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMI

Kuvvetler ayrılığı teorisi bağlamında yürütme ve yasama organları arasındaki ilişkinin bir görünümü de “*devlet başkanının yasama sürecine katılımı*”yla ilgilidir.

Devlet başkanlarının yasama sürecine katılımının temelinde, anayasal ya da yasal hükümler olabileceği gibi anayasal teamüller de bulunmaktadır. Aynı zamanda devlet başkanının yasama sürecine ilişkin gücü, yasama organı tarafından devlet başkanına söz konusu gücün bir kısmının devredilmesinden ya da devlet başkanının söz konusu gücü gasp etmesinden kaynaklanabilir.¹⁴² Devlet başkanlarının yasama sürecine katılımını çeşitli kriterlere göre inceleyen yazarlar bulunmaktadır.

Bunlardan ilki, devlet başkanının yasama sürecine ilişkin güçlerinin asli (*yerleşik, entrenched/constitutional, originaire*) ve devri (*türevsel, müştak, tali, delegated/delegation, dérivé*) niteliklerine göre ikiye ayrılmasıdır. Devlet başkanının yasama sürecine ilişkin asli güçleri, anayasa tarafından devlet başkanına verilen güçlerdir. Devlet başkanının yasama sürecine ilişkin devri güçleri, yasama organın kendine ait güçleri iradi olarak devlet başkanına devretmesiyle ortaya çıkar. Devlet başkanının devri güçleri, yasama organının yetkisine yönelik bir gasp değildir. Zira

¹⁴² Udofa, 2017, s. 2.

yasama organı, kendi isteğiyle uhdesinde bulunan güçleri devlet başkanına devreder. Başkanın asli güçleri arasında veto gücü (*veto power*), olağanüstü hal kararnamesi çıkarma gücü (*emergency power*), kararname çıkarma gücü (*decree power*), kanun teklifinde bulunma gücü (*initiative of legislation*) vardır. ¹⁴³

Hem parlamenter sistemde hem başkanlık sisteminde yasama organının kendi uhdesinde bulunan güçleri, devlet başkanına devretmesi; yasama organının yasama sürecinde asli rol oynamadığı, yasama organının by-pass edildiği, yasama organının sadece “*lastik mühür*” gibi davrandığı, demokrasinin sadece görünüşte kaldığı (*facade democracy*) anlamına gelmez. Ancak sorun, yasama organının bu güçlerini, niçin yürütme organına devrettiği noktasındadır. Diğer bir deyişle yasama organı tarafından yapılan güç devri; onun bu güçlerden feragat etmesi ya da yürütme organının bu güçleri gasp etmesi anlamına gelmez. Zira yasama organı devrettiği güçler üzerinde etkin rol oynamaya devam eder. Söz gelimi yasama organı yürütme organına devrettiği gücü, istediği an geri alabilir. Ayrıca yasama organı güçlerini kendi isteği ile yürütme organına devrettiğinden; ortada bir gasp yoktur. ¹⁴⁴

Öte yandan yürütme organının yetkilerinin devri nitelikte olduğunun kabulü başka bir deyişle yürütmenin düzenleme yapabilmesi için yasama organı tarafından o alanın önceden hukuki kaidelerle çerçevesinin çizilmesi gerekliliğinin kabulü; yürütme organının yasama organına bağlı, tabi bir organ olduğu neticesini doğuracaktır. Başka bir deyişle yasamanın yürütmeden üstün olduğu bir hiyerarşi yaratacaktır. ¹⁴⁵ Malberg ve

¹⁴³ Shugart, Matthew Soberg, Carey, John M., **Presidents and Assemblies Constitutional Design And Electoral Dynamics**, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, s. 131-134.

¹⁴⁴ ibid, s. 132, 133.

¹⁴⁵ Güneş, 1965, s. 42.

Vedel tarafından yapılan bu ön kabul, yürütme organını sadece kanunları icra etmesi gibi dar bir alanla sınırlandırmaktadır. Halbuki yürütme organının kanunları icrası dışında örneğin yabancı devletlerle gerekli ilişkileri gerçekleştirmek gibi başka yetkileri de bulunmaktadır.¹⁴⁶

Diğer taraftan Fransız hukukçularının bir kısmı; yürütme organının yasama organı tarafından kendisine devredilen yetkiye dayanılarak yaptığı işlemlerin, bir delegasyona dayanmaları sebebiyle yasama işlemi değerine sahip olduğunu, bu nedenle bu tür işlemlerin idari yargının denetimine tabi olmadığını savunmaktadır.¹⁴⁷

Bununla birlikte asli – devri nitelikteki güç ayrımında bir noktaya değinmekte fayda vardır. Başkanlık sistemindeki başkanın yasama sürecine katılımına ilişkin güçleri, parlamenter sistemdeki başbakanın yasama sürecine katılımına ilişkin güçleri ile paralellik gösterir. Ancak başbakan sadece devri nitelikteki güçlere sahipken; başkan bunların yanında asli nitelikteki güçlere de sahiptir. Başkanın yasama sürecine ilişkin

¹⁴⁶ Güneş, 1965, s. 45, 46.

¹⁴⁷ Bazı yazarlar kamu hukukunda yetki devrinin yapılamayacağını, anayasanın organa *“sahip olduğu anayasal yetkiyi kendisinin mi yoksa bu yetkiyi devrettiği başka bir organ tarafından mı kullanılacağına”* dair takdir hakkı tanımadığını, zira anayasa ile organlara hak değil görev ve yetki bahşedildiğini savunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Güneş, 1965, s. 64-66. John Locke da Yönetim Üzerine İkinci Deneme adlı kitabında yasama yetkisinin halk tarafından yasama organına bahşedildiğinden bahisle devredilemeyeceği vurgulamıştır. Ancak 19. yüzyılda kamu hizmetlerinin gelişimiyle paralel bir şekilde idarenin düzenleyici işlemlerinin artması, bu teoriyi yıkmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Aslan, Volkan, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, B. 1, İstanbul, On İki Levha Yay., 2020, s. 48, 49.

anayasal güçlere sahip olması, başkanı başbakandan daha güçlü bir konuma getirmeye yeterli değildir. Zira başbakanın mensup olduğu siyasi parti ile parlamento çoğunluğunun mensup olduğu siyasi parti aynı ise; başbakan, yasama sürecini kendi politik görüşüne göre yönetebilir. Söz gelimi başbakanın sunduğu kanun tasarıları parlamento tarafından kanunlaştırılır, başbakan tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararname parlamento huzurunda değişikliğe uğramadan aynen kabul edilir.¹⁴⁸

Öte yandan Ernst Freund, Cecil T. Carr, James Hart devri nitelikteki güçle yapılan yasama özelliğine sahip idari işlemlerin avantaj ve dezavantajlarını ortaya koymuştur. Söz konusu avantajlar; yasama organının yasama politikasının fiilen uygulanmasıyla ortaya çıkacak duruma ilişkin gerçek bilgi sahibi olamaması, hızla değişen koşullar karşısında yasama organının hantal bir organizasyona sahip olması, idarenin yasaları uygularken takdir yetkisine sahip olması, idari mevzuatın bilimsel değere ve kalıcılığa sahip olması, yasama organının genel ilkeleri ve politikaları çerçeveleyip ayrıntıların belirlenmesini yürütmeye bırakması şeklinde sıralanabilir. Söz konusu dezavantajlar; müzakereci bir meclis yerine idare ajanının takdir yetkisinin kamuoyunu tatmin etmemesi, yasa koyucunun idare ajanına nazaran neyin siyasi olarak yerinde olduğu konusunda net bir anlayışa sahip olması, halen yasa koyucuların halkın iradesinin mükemmel temsilcisi görünmesi karşısında yürütmenin (monarkların vb.) verdiği korkuyu muhafaza etmesi, yetki devriyle yapılan idari mevzuatın içkin tehlikeleri (kamu hizmetinin; takdir yetkisini, geleneğe ya da bürokrasiye dönüştürmesi) şeklinde sıralanabilir.¹⁴⁹

Bunlardan ikincisi, devlet başkanının yasama sürecine katılımına ilişkin güçlerin dış opsiyonlara göre sınıflandırılmasıdır. Başka bir deyişle Saiegh, yürütme organının

¹⁴⁸ Shugart vd., 1992, s. 132.

¹⁴⁹ Comer, 1927, s. 15 - 17.

bu gücünün başarısında dış opsiyonların (*outside options*) etkisinin olduğunu ifade eder. Dış opsiyonlar, kanun yapma gücü bağlamında yasama organı ile yürütme organı arasında anlaşmazlık çıktığında; kilitlenen sistemin hiç kilitlenmemesi için oluşturulmuş alternatif faktörleri ifade eder. Örneğin seçim sisteminin türü, yasama organını oluşturan meclislerin sayısı, veto etmeye yetkili mercilerin sayısı dış opsiyonlar kapsamındadır. Dış opsiyonlar “*yasama ikamesi*” ve “*tali cezalar*” şeklinde tasnif edilir. Yasama ikamesi, olağan yasama sürecine alternatif olarak geliştirilmiş, bu türden anlaşmazlıkları çözmeye yönelik anayasal mekanizmalardır. Bunlar; kararname çıkarma yetkisi, olağanüstü hal yetkileri, anayasa değişikliği teklifi verme yetkisi ve referandum başlatma yetkisidir. Devlet başkanı, bu yetkileri kullanabileceğini göstererek; yasama organı karşısında pazarlık gücü elde eder. Tali cezalar, uluslararası hukukta devletlerin yaptırım uygulama ya da savaşıma güçlerine benzetilebilir. Burada, yasama ve yürütme organı birbirlerini cezalandırabilir. Örneğin yürütme organının yasama organını feshetme yetkisi, yürütme organının veto yetkisi, yasama organının yürütme organını denetleme yolları (meclis araştırması, gen soru gibi) tali ceza kapsamındadır.¹⁵⁰ Devlet başkanı bu yetkileri sayesinde yasama organı karşısında kanun yapımı (*law making*) bağlamında pazarlık yapma gücüne sahip olur.

Bunlardan sonuncusu, devlet başkanının yasamaya ilişkin güçlerinin reaktif (önleyici) ve proaktif (başlatıcı) olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmesidir. Devlet başkanının reaktif güçleri, statükoda yasama organı tarafından yapılacak değişikliklerin devlet başkanı tarafından engellenmesidir. Devlet başkanı, yasama organı tarafından çıkarılan metinlerin kanunlaşmasını engeller. Devlet başkanının refleksi, statükonun değiştirilmemesi veya korunması yönündedir. Devlet başkanının proaktif güçleri, statükonun devlet başkanı tarafından değiştirilmesini sağlayacak niteliktedir. Devlet

¹⁵⁰Melton vd., 2012, s. 4-9.

başkanı, kendi siyasi ajandasını gerçekleştirmek için statüko üzerinde birtakım değişiklikler yapmak ister. Bu türden güçler, devlet başkanına yasama organı karşısında pazarlık gücü verir. Devlet başkanının refleksi, statükonun kendi isteği doğrultusunda değiştirilmesi yönündedir.¹⁵¹

Devlet başkanının reaktif güçleri: veto yetkisi, kanunları imzalama ve yayınlama yetkisi, referandum ilan etme yetkisi şeklinde; proaktif güçleri: devlet başkanın düzenleyici işlem tesis etme, kanun teklifinde (yasama teşebbüsünde) bulunma ve bütçe yapma, anayasa değişikliği teklifinde bulunma ve parlamentoya mesaj gönderme yetkisi şeklinde sıralanabilir.

Devlet başkanının söz konusu reaktif ve proaktif güçlerinin yanı sıra yasama sürecine katılımıyla ilgili; “*devlet başkanlarının yasamayla ilgili görev ve yetkileri*” başlığı altında değerlendirilen parlamentoyu feshetme / parlamentonun seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi ile parlamentoyu toplantılara çağırma, parlamentonun toplantılarını erteleme ve toplantılarını kapatma yetkisi, “*devlet başkanlarının yargıyla ilgili görev ve yetkileri*” başlığı altında değerlendirilen Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma yetkisi, “*devlet başkanlarının dış ilişkilerle ilgili görev ve yetkileri*” başlığı altında değerlendirilen uluslararası anlaşmaları akdetme ve onaylama yetkisi de bulunmaktadır. Çoğu devlette devlet başkanına tanınan söz konusu yetkiler, sıkı anayasal koşullara ve sonuçlara bağlandığından; reaktif ve proaktif yönleri genellikle baskın değildir. Bu nedenle anılan yetkiler, çalışmanın sistematığından sapılarak, dünya devletlerinden çarpıcı örneklemeler yapılarak ve Türkiye Cumhuriyeti’ndeki görünümü irdelenerek ayrı bir başlık altında kısaca değerlendirilecektir.

¹⁵¹Bulmer, 2017, s. 17.

II. DEVLET BAŞKANININ REAKTİF GÜÇLERİ

Bu güçler; devlet başkanının veto yetkisi, kanunları imzalama ve yayınlama yetkisi, referandum ilan etme yetkisi şeklinde sıralanabilir.

A. Devlet Başkanının Veto Yetkisi

1. Genel Olarak

Veto yetkisi, devlet başkanının reaktif güçlerindendir. Zira devlet başkanının veto yetkisi, yasama organının çoğunluğunun statükoyu değiştirmeye yönelik teşebbüslerine karşı mevcut statükoyu korumasını sağlar.¹⁵² Ancak devlet başkanı, veto gücünü proaktif şekilde de kullanabilir. Zira veto gücü, devlet başkanına yasama organı ile siyasal pazarlık yapabilme yetkisi verdiğinden; devlet başkanı, veto gücünü politikaya yön vermek ve kendi siyasi ajandasını gerçekleştirmek için de kullanabilir. Nitekim yasalaşmasını istemediği metinleri geri göndererek yasamanın ajandasını başka bir deyişle yasama organının dinamiğini kontrol eder. Yasama organını, devlet başkanının kendisinin kabul edeceği metinleri hazırlamaya teşvik eder.¹⁵³ Bu teşvik, proaktif niteliktedir.

Devlet başkanının veto yetkisi, onun siyasi gündemini sürdürmek amacıyla konuşlandığı stratejik bir araçtır.¹⁵⁴ Ayrıca devlet başkanı veto yetkisi sayesinde

¹⁵² Mainwaring, Scott, Shugart, S. Matthew, “Juan Linz, Presidentialism and Democracy A Critical Appraisal”, **Comparative Politics**, 1997, Vol. 29, No. 4, s. 464.

¹⁵³ Bulmer, Elliot, “Presidential Veto Powers”, **International Institute for Democracy and Electoral Assistance Constitution – Building Primer 14**, 2015, s. 10, 11.

¹⁵⁴ Bulmer, 2017, s. 18.

yasama organının gündemini belirleyebilir. Başka bir deyişle veto sürecinde, devlet başkanı ve yasama organının üyeleri iki başat aktördür. Devlet başkanı, diğer aktör olan yasama organının üyelerinin fikri hakkında genel bilgiye sahip olursa; kazan kazan politikasını güderek, ilgili yasayı veto ettiğinde ya da etmediğinde ortaya çıkacak sonucu öngörebilecektir. Devlet başkanı, sahip olduğu bu stratejik aracı; kendi siyasi gündeminin statükoyu koruma ya da korumama yönündeki politikasına göre lehine kullanabilecektir. Ancak Saiegh'e göre, devlet başkanının veto yetkisini, yasamanın gündemini belirlemede araç olarak kullanabilmesi için; yasama organının desteğini alması gerekir. Başka bir deyişle yasama organını çoğunluğunu oluşturan üyelerin mensup olduğu parti ile devlet başkanının mensup olduğu siyasi parti aynı olmalıdır.¹⁵⁵

Diğer taraftan devlet başkanının yasama sürecine katılımı bağlamında veto bakımından özellik arz eden ayırım, kısmi ve tam vetodur. Bir teklifin tamamını veto etmesi veya tamamını geri göndermesi, tam veto (*package veto*); bir kısmını kabul edip bir kısmını geri göndermesi, kısmi veto (*partial, item, parça veto*) olarak tanımlanır. Kısmi veto, yasama organı karşısında devlet başkanını güçlendirir. Zira kısmi veto; devlet başkanının onayladığı metinlerin kanunlaşmasını; devlet başkanının onaylamadığı metinlerin ise yasama organına geri gönderilmesini sağlar. Bu sayede devlet başkanı, salt kabul ettiği bölümün kanunlaşması için metnin bütününe onaylamak zorunda kalmaz.¹⁵⁶ Ayrıca kısmi veto, geri gönderilen kanunun tümü yerine bazı maddeleri üzerinde parlamento tarafından inceleme yapılmasını gerektirdiğinden, parlamentonun iş yükünü hafifletir.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Melton vd., 2012, s. 5, 6.

¹⁵⁶ Mainwaring vd., 1997, s. 464.

¹⁵⁷ Tanör vd., 2019, s. 320.

Devlet başkanının veto gücünün etkinliğini; yasama organında vetoyu geçersiz kılmak için gerekli nisap sayısının oranı, kısmi vetonun varlığı, üzerinde veto yetkisi kullanılabilecek kanun türlerinin kapsamı gibi faktörler belirler.¹⁵⁸ Söz gelimi devlet başkanının mutlak veto yetkisinin varlığı karşısında; onu dengeleyip denetleyecek bir mekanizma yoksa; bu durum, parlamentonun yasama sürecinden dışlanmasına ve yürütme organının negatif yasa koyucu statüsüne geçmesine neden olur.¹⁵⁹

2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri

a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü

Öncelikle belirtmek gerekir ki; kural olarak başkanlık sisteminde başkan, parlamento tarafından çıkarılan yasaları icra etmekle görevlidir. Ancak başkan, huzurundaki kanunun anayasaya aykırı olduğunu düşünürse; bu kanunu, veto edebilir veya uygulamayı ihmal edebilir.¹⁶⁰ Ancak bir kanunun anayasaya aykırı olup olmadığını

¹⁵⁸ Shugart vd., 1992, s. 147.

¹⁵⁹ Ertaş, Türker, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, B. 2, Ankara, Seçkin Yay., 2019, s. 221, 222.

¹⁶⁰ Örneğin 1970’lerde Kongre’nin çıkardığı ve temelinde cinsiyet ayrımcılığının olduğu Sosyal Güvenlik Yasası’nın bazı hükümlerinin Supreme Court tarafından Anayasa’ya aykırı bulunması üzerine; Başkan Ford bu kanunun hükümlerini uygulamamıştır. Easterbrook, Frank H., ‘‘Presidential Lawmaking Powers: Vetoes, Line Item Vetoes, Signing Statements, Executive Orders, and Delegations of Rulemaking Authority’’, **Washington University Law Quarterly**, 1990, Vol. 68, s. 533-537.

tespit etme yetkisine dair uzmanlık alanı, anayasa yargısı özelinde gelişmiştir. Başkanın böyle bir tespit yapması, uzmanlığı olmadığından, oldukça güçtür.¹⁶¹

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası Madde I Bölüm 7 Paragraf 2'ye göre başkanın bir kanun tasarısını veto etmesi halinde tasarının yeniden kabulü, Kongre'nin her iki kanadının da üçte iki oranında olumlu oy alması şartına bağlanmıştır. O halde burada “*güçleştirici veto*” söz konusudur. Bu yetki “*regular veto*” olarak da adlandırılır. Burada değinilmesi gereken bir başka veto türü “*cep vetosu (pocket veto)*”dur. ABD Anayasası'nda cep vetosuna ilişkin doğrudan düzenleme yoktur. Bu konudaki dolaylı düzenleme; Kongre'nin, kabul ettiği tasarımı, başkanın imzasına sunduğu on günlük süre içinde tatile girmek suretiyle; başkanın geri göndermesini önlemesi halinde, söz konusu tasarının kanunlaşmayacağını belirtmektedir. Bu çerçevede başkan, bu on günlük süre içinde Kongre'nin tatile girmesi halinde; önüne gelen tasarımı imzalamazsa; o tasarı, yürürlüğe girmeyecektir. Başkana tanınan bu imkan, yürütmeyi yasama karşısında koruma güdüsüne dayanmaktadır.¹⁶²

Öte yandan başkanın önüne gelen tasarıdaki bazı hükümleri veto edip; geri kalan kısımları onaylayarak yürürlüğe sokma (*kısmi veto*) yetkisi bulunmamaktadır. Başkanın böyle bir yetkiye sahip olması gerektiğine yönelik görüşlere, hatta 1996 yılında çıkarılan bir kanunla başkana böyle bir yetki tanınmak istenmesine rağmen; bu girişim, Supreme Court'un verdiği Anayasa'ya aykırılık kararıyla gerçekleşmemiştir.¹⁶³ Söz gelimi Supreme Court bir kararında, Kongre'nin Amerikan Bankası kurma yetkisine sahip olduğunu ancak bu yetkiye ilişkin sürenin dolduğunu hüküm altına almıştır.

¹⁶¹ Easterbrook, 1990, s. 538.

¹⁶² Bahçeci, Barış, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Devlet Başkanı'nın Veto Yetkisi**, Ankara, Yetkin Yay., 2008, s. 29-31.

¹⁶³ ibid, s. 29-31.

Bunun üzerine Kongre, yeni bir Amerikan Bankası kurmuştur. Başkan Andrew Jackson ise, Kongre'nin Banka'ya ilişkin çıkardığı yasaı, Supreme Court'un kararına rağmen Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle reddetmiştir. Bu durum, aynı zamanda başkanın Anayasa'ya bağılı olduğunu diğeri bir deyişle Anayasa'nın üstünlüğü ilkesini kabul ettiğini ve fakat her zaman yargısal görüşler çerçevesinde hareket etmediğini gösterir.¹⁶⁴

ABD başkanının veto yetkisi, herhangi bir anayasal sınırlamaya tabi olmadığından; başkan, geniş bir takdir yetkisine sahiptir. Geniş takdir yetkisi, başkanın Kongre karşısında pazarlık yapma gücünü artırır. Bu durum, vetonun politik değerini ortaya koyar. Ancak anayasal sistemde mevcut olan fren ve denge mekanizmaları (örneğin başkanın sekreterleri ataması hususunda Senato'nun onay yetkisi...), başkanın veto yetkisine ilişkin takdir yetkisini keyfi şekilde kullanmasının önüne geçer.¹⁶⁵ Ancak, söz gelimi Başkan Roosevelt döneminde, veto yetkisi sıklıkla kullanılmıştır.¹⁶⁶

Buna ilave olarak başkan, veto yetkisinin kullanımı hususunda geniş takdir yetkisine sahip olmasından dolayı, her ne kadar veto yetkisini neden kullandığına ilişkin bir gerekçe göstermek zorunda olmasa da; ‘*nezaketen*’ mezkur kanun tasarısının Anayasa'ya ya da ulusun çıkarlarına aykırı olduğu yönünde bir açıklama yapar.¹⁶⁷

Öte yandan bazı yazarlara göre ABD Anayasası Madde II Bölüm 1'e gereğince başkanın Anayasa'yı gözetme, koruma ve savunma yemini olduğundan; Anayasa'ya

¹⁶⁴ Easterbrook, 1990, s. 537-540.

¹⁶⁵ Ertaş, 2019, s. 218.

¹⁶⁶ Fendoğlu, 2012, s. 43. (“*Roosevelt iktidarı süresince 631 kez veto yetkisini kullanmıştır. Kongre, bunlardan 10'unu kanunlaştırabilmiştir.*” Tunaya, 1969, s. 798.)

¹⁶⁷ Udofa, 2017, s. 14.

aykırı bir yasayı imzalamama “görevi” vardır.¹⁶⁸ Bu durumda veto yetkisi, bir görev haline gelmektedir.

Son olarak değinmek gerekir ki; Amerikan hükümet sisteminde başkana güçleştirici veto yetkisi tanınmış ve fakat asli nitelikte ve kanun gücünde düzenleyici işlem yapma yetkisi tanınmamıştır. Bu durum, kuvvetler ayrılığı ilkesi ile uyumludur. Zira güçleştirici veto yetkisi ile negatif kanun koyucu statüsünde olan başkana; kanun gücünde düzenleyici işlem yapma yetkisi tanınmamıştır. Böylece başkan pozitif yasa koyucu statüsüne girmekten alıkonulmuştur. Aksi takdirde yasama organı, yasama sürecinden büsbütün dışlanmış olacaktır.¹⁶⁹

Latin Amerika’da başkanlık sisteminin uygulandığı devletlerde de başkanın veto yetkisi bulunmaktadır. Ancak burada, başkanın kanun teklifi verme yetkisi ile veto yetkisi arasındaki ilişki özelinde bir açıklama yapmak gerekir. Bazı Latin Amerika devletlerinde başkan, veto yetkisini kullanırken; karşı çıktığı maddeler için “*değişiklik tekliflerinde (amendatory observations)*” bulunarak tasarıyı yasama organına geri gönderir. Yasama organı, bu tasarıyı yeniden görüşürken; başkanın getirdiği bu teklifleri de oylar. Burada vetonun aşılması için aranan çoğunluk, normalde aranan çoğunluk ile aynıdır. Başkanın yaptığı bu teklifler, basit çoğunlukla kabul edilebilmektedir. Dahası Şili’de başkanın değişiklik içeren önerilerinin kabul edilmemesi için; Kongre’nin üçte iki oy çoğunluğu aranmaktadır. Böylece başkan, kanun yapım sürecine daha etkin bir biçimde katılmış olmaktadır. Bu yetki; Honduras, Guatemala ve Dominik Cumhuriyeti dışında tüm Latin Amerika’da tanınmıştır. Dahası

¹⁶⁸ Library of Congress, “**Presidential Signing Statements**”, <https://guides.loc.gov/legislative-history/presidential-communications/signing-statements> (Erişim Tarihi: 21.09.2020).

¹⁶⁹ Ertaş, 2019, s. 219.

Uruguay ve Ekvator’da başkanın bu türden teklifleri, kendiliğinden kanunlaşabilmektedir. Bu iki devlette başkanın yaptığı bu karşı teklifler, yasama organı tarafından otuz gün içinde görüşülüp (Uruguay’da beşte üç, Ekvator’da üçte iki oyla) etkisiz kılınmazsa kendiliğinden yürürlüğe girmektedir. Şili’de ise başkanın hazırladığı bütçe tasarısı altmış gün içinde kabul edilmezse, başkanın tasarısı kanunlaşır.¹⁷⁰

Arjantin Anayasası Madde 99’a göre başkan tarafından on iş günü içinde Kongre’ye geri gönderilmeyen teklifler onaylanmış sayılır. Teklifin bazı maddelerinin onaylanıp bazılarının veto edilmesi, kural olarak mümkün değildir. Ancak bunun istisnası vardır: veto edilmeyen hükümler bağımsız bir nitelik taşıyorsa ve onların yayımlanması kanunun ruhunu ve bütünlüğünü bozmuyorsa; kısmi veto edilebilir. Bu durumda zorunlu ve ivedi kararnameler için öngörülen hükümler uygulanır. Başkanın teklifi, tümüyle veya kısmen veto etmesi halinde; öneri, ilk görüşülen meclise geri gelir. Bu durumda önerinin kabulü için; her iki meclisin üçte iki çoğunluğunun sağlanması gerekir. Söz konusu çoğunlukla kabul edilen teklif, kanunlaşmış sayılır ve yayımlanmak üzere başkana gönderilir.¹⁷¹

Azerbaycan¹⁷² Anayasası Madde 110’a göre devlet başkanı kanunları sunulduğu günden itibaren elli altı gün içerisinde imzalar ya da geri gönderir. Devlet başkanının

¹⁷⁰ Bahçeci, 2008, s. 78, 79.

¹⁷¹ Tunçkaşık, Halit, “Siyasi İktidar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, 2015, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yay., s. 88.

¹⁷² “*Azerbaycan hükümet sisteminin niteliği konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Başbakan ve bakanlar kurulunun varlığı sistemin yarıbaşkanlık olduğu yönünde değerlendirmelere yol açsa da başbakan ve bakanlar kurulunun milli meclise değil*

geri gönderdiği kanunlardan seksen üç oy çokluğu ile kabul edilenleri, doksan beş oy çokluğu ile, altmış üç oy çokluğu ile kabul edilenleri, seksen üç oy çokluğu ile Milli Meclis yeniden kabul ederse; bu kanunlar, yürürlüğe girer. Diğer bir deyişle devlet başkanının güçleştirici veto yetkisi vardır. Öte yandan devlet başkanının anayasa değişiklikleri üzerinde mutlak veto yetkisi vardır.¹⁷³

Brezilya Anayasası'na göre başkan, Anayasa'ya ve kamu yararına aykırı gördüğü kanunları; kendisine ulaştığı tarihten itibaren on beş iş günü içinde tamamen veya kısmen veto edebilir. Başkan, gerekçeli olarak veto kararını verdikten sonraki kırk sekiz saat içinde; durumu, Senato başkanına bildirir. Başkan, on beş iş günü içinde herhangi bir işlem yapmazsa; kanunu onaylamış sayılır. Veto edilen kanun, tekrar Kongre'ye gelir ve meclislerin ortak oturumunda Kongre'ye geliş tarihinden itibaren otuz gün içinde görüşülür. Vetonun aşılabilmesi için Kongre üyelerinin salt çoğunluğunun gizli oyu gerekmektedir. Kongre vetoyu aşabilirse; kanunu yayımlaması

devlet başkanına karşı sorumlu olması, anayasada devlet başkanının meclisi feshedebileceğine dair bir düzenleme bulunmaması, yürütme organının sadece devlet başkanından oluşması, devlet başkanının başbakan ve ilgili bakanların karşı imzaları olmaksızın tek başına karar alabilmesi nedeniyle; Azerbaycan'ı başkanlık sistemi kapsamında incelemek daha doğru olacaktır.” Ayrıntılı bilgi için bkz.: Doğan, Meltem, “Devlet Başkanı Ekseninde Anayasal Sistem: Azerbaycan Başkanlık Sistemi”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, 2015, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yay., s. 137, 138.

¹⁷³ ibid, s. 145.

için başkana gönderir.¹⁷⁴ Kongre bu yetkisini çok da sık kullanmamaktadır. Bu durum, üyelerin çoğunluğunun birlikte hareket etme maliyetlerine katlanmak yerine; statükonun sürmesine itiraz etmediklerini göstermektedir.¹⁷⁵ O halde veto, çok güçlü reaktif bir araç haline getirilmektedir.

1999 Nijerya Anayasası Madde 58'e göre; yasama sürecini ulusal meclisin her iki kanadı da başlatabilmektedir. Yasaların yapılması için yasa teklifinin ulusal meclisin her iki kanadı tarafından da onaylanması gerekmektedir. Bu tarihten sonra başkan, yasa tekliflerini otuz gün içerisinde onaylayabilmekte ya da geri gönderebilmektedir. Başkanın yasa teklifini geri göndermesi halinde; söz konusu yasa teklifi, ancak ulusal meclisin her iki kanadının da üçte iki oyu ile yasalaşabilmektedir. Bu durumda, başkanın onayına gerek yoktur.¹⁷⁶ Diğer taraftan ABD başkanı gibi Nijerya başkanı da veto yetkisinin kullanımı hususunda geniş takdir yetkisine sahip olmasından dolayı, her ne kadar veto yetkisini neden kullandığına ilişkin bir gerekçe göstermek zorunda olmasa da; "*nezaketen*" mezkur kanun tasarısının Anayasa'ya ya da ulusun çıkarlarına aykırı olduğu yönünde bir açıklama yapar.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Solak, Mehmet, "Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya", **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, 2015, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yay., s. 177-218, s. 189.

¹⁷⁵ ibid, s. 199.

¹⁷⁶ Bilgin, Murat, "Afrika'da ABD Tipi Başkanlık Sistemi: Nijerya Federal Cumhuriyeti", **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, 2015, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yay., s. 232.

¹⁷⁷ Udofa, 2017, s. 14.

b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü

Bu sistemi “*yarıbaşkanlık*”, Shugart ve Carey “*başbakanlı başkanlık (premier presidential)*” olarak tanımlar. Yarıbaşkanlık hükümet sisteminde iki kanatlı yürütmenin varlığı ve devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, devlet başkanının veto yetkisini güçlü bir silah olarak kullanmasına ve sistemin kilitlenmesine yol açabilir.

1958 tarihli Fransa Anayasası Madde 10’da cumhurbaşkanına kanunları veto etme yetkisi (*ask to reconsider*) tanınmıştır. Madde 19’da ise karşı imza kuralı ve istisnaları düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının veto yetkisi, bu istisnalar arasında sayılmadığından karşı imzaya tabidir. O halde uygulamada; cumhurbaşkanının mensup olduğu siyasi partiden farklı bir siyasi partiye mensup bir başbakan, (başbakanın mensup olduğu siyasi partiye mensup olan) meclis çoğunluğunun çıkardığı bir kanunun veto edilmesi için, imza vermez. Diğer taraftan cumhurbaşkanı ve başbakanın aynı siyasi partiye mensup olduğu dönemde, veto yetkisinin kullanımı iki kez ¹⁷⁸ gerçekleşmiştir. Ayrıca cumhurbaşkanının kararnameleri veto etme yetkisi de bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı, kanunların aksine, kararnameleri veto etmek için başbakanın karşı imzasına ihtiyaç duymaz. Bir kanun teklifi ya da tasarısı Fransız parlamentosunda kabul edildikten sonra yayımlanması için Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği aracılığıyla cumhurbaşkanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı huzuruna gelen metni, on beş gün içinde Resmi Gazete’de yayınlanması için imzalayabilir. İmzalamazsa ve Anayasa’ya aykırı olduğunu düşünüyorsa Anayasa Konseyi’ne başvurabilir ya da yeniden görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderebilir. Bununla

¹⁷⁸ İlki 1983 yılında Paris’te uluslararası bir organizasyonun düzenlenmesine, ikincisi 1985 yılında Yeni Kaledonya’nın statüsüne ilişkin kanunların Sosyalist Cumhurbaşkanı Mitterand ve Sosyalist Başbakan’ın imzalarıyla veto edilmesidir.

birlikte cumhurbaşkanı, Konsey tarafından Anayasa'ya aykırı olduğu tespit edilen maddeleri yeniden görüşölmek üzere parlamentoya geri gönderir.¹⁷⁹

1997 tarihli Polonya Anayasası Madde 122'ye göre cumhurbaşkanının, yasama organı tarafından (Temsilciler Meclisi/Sejm ve Senato) kabul edilen bir kanunu imzalamak için; yirmi bir gün süresi vardır. Ancak yirmi bir gün içinde imzalama ya da veto yetkisini kullanabileceği gibi; Anayasa Mahkemesi'ne kanunun Anayasa'ya uygunluğunu denetlemesi için başvurarak, öndenetim yolunu da çalıştırabilir. Cumhurbaşkanı huzuruna gelen kanunun imzalamayıp Sejm'e gönderdiğinde veto yetkisini kullanmış olur. Söz konusu veto, Sejm tarafından toplantı yeter sayısının (üye tam sayısının en az yarısı) ve karar yeter sayısının (beşte üç oy çoğunluğu) sağlanmasıyla aşılabılır. Bu çoğunluğa ulaşamadığı takdirde kanun teklifi “*düşmüş*” sayılır. Ancak toplantı ve karar yeter sayıları sağlandığında; cumhurbaşkanı, huzuruna gelen kanuna karşı Anayasa Mahkemesi'ne başvuramaz ve bunu imzalamak zorundadır.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Ocaklı, Fatih Çağrı, Palabıyık, Hakan, Solak, Mehmet, Altay, Ayşen, Selver, Mert Can, **Fransa Ulusal Meclisi'nde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Ankara, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, s. 30, 31. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Guide de Legistique, LegiFrance Mevzuat Sitesi, s. 208, https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Droit-francais/Guide-legistique/Guide_Legistique_2017_PDF, Erişim Tarihi: 18.03.2019.)

¹⁸⁰ Candan, Kadir, “1989 sonrası Doğu Bloku Ülkelerinde Demokratikleşme Süreci: Polonya Cumhuriyeti'nde Yarı-Başkanlık Sisteminin Dönüşümü”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)**, 2017, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yay., s. 119.

1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası Madde 107’ye göre Devlet Duması ve Federasyon Konseyi’nin kabul ettiği kanunlar, onaylanması için 5 gün içinde devlet başkanının huzuruna sunulur. Devlet başkanının 14 gün içinde ya kanunu onaylaması ya da tekrar görüşülmek üzere Meclis’e geri göndermesi gerekir.¹⁸¹

Geri gönderilen kanun, Devlet Duması ve Federasyon Konseyi’nin üçte iki çoğunluğuyla aynen kabul edilirse; devlet başkanı, bu kanunu 7 gün içinde ısdar etmeli ve yayınlamalıdır. Burada, güçleştirici veto (*otlogatelnoe veto*) söz konusudur. Bu yetki, devlet başkanının Meclis’in yasama faaliyetlerine etki etmesinin bir aracıdır.¹⁸²

Rusya Anayasa Mahkemesi, 22.04.1996 tarihli kararında, devlet başkanının bir kanunu iade ederken; söz konusu iadenin gerekçesini bildirmek zorunda olduğuna işaret etmiştir. Bu gerekçeler genellikle; federal kanunun Anayasa’ya ve diğer kod kanunlara aykırı olması, “*düşük hukuk kalitesi*”, federal bütçeden ek kaynak talep eden kanun tasarılarının hükümetçe imzalanmamasıdır.¹⁸³ Bu kararın diğer bir önemli yanı ise; devlet başkanı tarafından yapılan her iadenin, veto olarak değerlendirilemeyeceğinin yargı merciince saptanmasıdır. Söz konusu karara göre “*Rusya Federasyonu Anayasası ile belirlenen federal kanun kabulü usulünün ihlal edilmesi ve bu ihlalin Federal Meclis*

¹⁸¹ Eroğlu Durkal vd., 2017, s. 71.

¹⁸² Shukurov, 2003, s. 96, 97.

¹⁸³ Devlet (eski) Başkanı Yeltsin bir kanunu iade ederken; “*Tüm bunlar, beni, hukuki denetim aracı olarak, Devlet Başkanı vetosu yetkisini kullanmaya itmektedir.*” şeklinde beyanda bulunmuştur. ibid, s. 98. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Okunkov, L., “Prezident Rossiyskoy Federatsii: Konstitutsiya i Politicheskaya Praktika (Rusya Federasyonu Devlet Başkanı: Anayasa ve Siyasal Uygulama)”, Moskova ,1996, s. 74.)

*kanatlarının iradesinin sonuçlarını ve kanun kabulünün kendisini şüphe altında bırakması halinde'' devlet başkanı federal kanunu iade eder ama bu bir veto değildir.*¹⁸⁴

Diğer taraftan Litvanya, Finlandiya, Portekiz Anayasalarında da cumhurbaşkanının sırasıyla on gün, üç ay, yirmi gün içinde veto yetkisi vardır. ¹⁸⁵

c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü

Parlamenter monarşilerde monarkın veto yetkisi yoktur. Zira 1776 tarihli Amerikan ve 1789 tarihli Fransız devrimlerinden sonra; dönemin ünlü demokratik düşünürlerinden Thomas Paine ve Thomas Jefferson gibi radikal cumhuriyetçi yazarlar, monarşi ile devlet başkanının veto yetkisi arasında bağ bulunduğundan bahisle; devlet başkanının, veto yetkisinin olmaması gerektiğini savunmuşlardır. Onlara göre özgürlüğün ilk görünüm biçimi, vatandaşların hükümet üzerinde kontrol yetkisi ve siyasal katılma hakkıdır. Devlet başkanının veto yetkisi, halkın seçilmiş temsilcilerinin otoritesine “*tehlikeli*” ve “*keyfi*” bir kısıtlama yaratacağından, devlet başkanına haddinden fazla bir güç verecektir.¹⁸⁶

Söz gelimi anayasal monarşilerden olan Birleşik Krallık, Japonya, İspanya, Danimarka’da sembolik konumda bulunan monarkın başkanlık sistemindekine benzer bir veto yetkisi bulunmamaktadır. Ancak burada 1814 Norveç Anayasası Madde 77 ve devamını ele almakta fayda vardır. Zira bu hükümler uyarınca, parlamentonun kabul ettiği bir kanun tasarısı, kralın onayına sunulmaktadır. Kral, bu tasarıyı imzalamazsa; bu durumu, parlamentonun alt kanadı olan Odelsting’e bildirmekte; fakat parlamento aynı dönem içinde bu tasarıyı bir daha görüşüp kabul edememektedir. Ancak iki dönem

¹⁸⁴ Shukurov, 2003, s. 97, 98.

¹⁸⁵ Bahçeci, 2008, s. 101-111.

¹⁸⁶ Bulmer, 2015, s. 6.

(*session*) sonraki yasama organının (*Storking*) iki ayrı toplantı döneminde de tasarıyı aynen kabul etmesi halinde; kral, bu tasarıyı imzalamalıdır. Kral, parlamento tatile girmeden tasarıyı onaylamasa bile; tasarı, kendiliğinden kanunlaşacaktır. Ancak her halükarda kralın tüm kararları karşı imza kuralına bağlıdır.¹⁸⁷ Yine 1848 tarihli İtalyan Anayasası Madde 73'e göre kralın kanunları tasdik etme yetkisi vardır. Kral, bir kanunun gerekçesini belirtmek suretiyle yeniden müzakeresini isteme yetkisine sahiptir. Fakat Senato ve Mebusan Meclisi, aynı kanunu kabul ederlerse; Madde 74 uyarınca kral, o kanunu tasdiğe mecburdur.¹⁸⁸

Parlamenteer cumhuriyetlerde ise devlet başkanları, siyasi sorumsuzluk ve demokratik meşruiyet bağlamında veto yetkilerini kullanarak sembolik konumlarından sapma yaşarlar. Almanya Bonn Anayasası (1949 tarihli Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası), cumhurbaşkanına veto yetkisi vermemiştir. Bununla beraber veto gibi işletebileceği kanunları yayımlama yetkisi (Federal Yüksek Noter – Supreme Federal Notary sıfatıyla) vardır. Anayasa'da söz konusu yayım yetkisi, belirli bir süreye bağlanmadığından cumhurbaşkanı yayım işlemini geciktirerek kanunun anayasallığını inceleyip, Anayasa'ya aykırılık halinde yayımlamayı (istisnaen) reddedebilmektedir. İtalya Anayasası Madde 79'a göre cumhurbaşkanının geciktirici veto yetkisi bulunmaktadır. Diğer taraftan Madde 89'a göre cumhurbaşkanının tüm işlemleri karşı imzaya tabi iken; uygulamada veto yetkisini kullanması için başbakan ve ilgili bakanın imzası aranmaz. Yunanistan Anayasası Madde 26'ya göre yasama yetkisi, parlamento ve cumhurbaşkanı tarafından kullanılır. Madde 42'ye göre, cumhurbaşkanı bir aylık süre içinde kanunu (*statute*) ilan eder ve yayımlar (*promulgate and publish*) ya da veto

¹⁸⁷ Bahçeci, 2008, s. 114-117.

¹⁸⁸ Örs, 1953, s. 276.

ederek parlamentoya geri gönderir. Yeniden kabul için parlamentonun salt çoğunluğu yeterlidir. Ayrıca Madde 35/2 gereğince cumhurbaşkanının veto yetkisi karşı imzaya tabi değildir. Yine Arnavutluk, Estonya, Macaristan, Makedonya, Çek Cumhuriyeti, Letonya Cumhurbaşkanlarının veto yetkisi bulunmaktadır. Estonya ve Macaristan'da cumhurbaşkanının vetosu basit çoğunlukla aşılabilmektedirken; Makedonya, Arnavutluk ve Çek Cumhuriyeti'nde ise vetoyu aşmak için üye tam sayısının salt çoğunluğu gerekmektedir. Ayrıca söz konusu devletlerde cumhurbaşkanının veto yetkisi yanında anayasa yargısı yoluna başvurarak önleyici denetim yolunu çalıştırma yetkisi de bulunmaktadır.¹⁸⁹ 1946 tarihli Fransız Anayasası Madde 36'ya göre cumhurbaşkanı kanunların tekrar müzakere edilmesini isteyebilir ancak bunun için cumhurbaşkanının imzasına başbakanın imzasının katılması başka bir deyişle karşı imza gerekmektedir.¹⁹⁰

B) Devlet Başkanının Kanunları İmzalama ve Yayımlama Yetkisi

1. Genel Olarak

Fuller'e göre yasa koyucu, yasama fonksiyonunu ifa ederken, hukukun iç ahlakını esas almalıdır. Fuller, hukukun iç ahlakını sekiz ilke de özetlemiştir. Bunlar; kuralların genel olması gerekliliği, kuralların yayımlanması gerekliliği, kuralların geçmişe yürümemesi gerekliliği, kuralların açık olması gerekliliği, kuralların çelişik olmaması gerekliliği, kuralların yapılması imkansız olanı istememesi gerekliliği, kuralların zaman içinde tutarlı ve istikrarlı olması gerekliliği ve yetkililerin eylemleri ile kurallar arasında uyum olması gerekliliğidir. Kuralların yayınlanması diğer bir deyişle onların ilan edilmesi ve onlara kamusal özellik kazandırılması; gizli olmayan kuralların

¹⁸⁹ Örs, 1953, s. 277-281.

¹⁹⁰ ibid, s. 272.

vatandaşların davranışlarını yönlendirmesinde esas alınması amacıyla yapılır. Bu sayede vatandaş, hukuki öngörü kazanır.¹⁹¹

Diğer taraftan kanunların devlet başkanları tarafından imzalanması ile yayınlanması arasında, ısdar denilen bir aşama bulunur. İsdar aşamasında devlet başkanı, huzurundaki metnin parlamento tarafından kabul edilen metin olduğuna ve bu metnin devletin kanunu olarak uygulanacağına ilişkin bir cümle yazar ve bu metni imzalar. İsdar ve onay yetkisi birbirinden farklıdır. Zira yalnız monarşilerde bulunan onay şartı, kanunun varlık koşulu iken; ısdar, parlamento tarafından kabul edilen kanun ile devlet başkanının huzurundaki metnin aynı olduğunu gösteren bir tespit işidir.¹⁹²

Devlet başkanı, bu tespit işini yaparken reaktif bir yetki kullanır. Zira tespit sırasında bir farklılık görürse, metni imzalamaz, ısdarı reddeder ve statükoda değişiklik yapılmasına izin vermez.

Hans Kelsen'e göre devlet başkanı, kural olarak huzuruna gelen kanun metnini yayınlamak zorundadır. Ancak devlet başkanı, kanun metninin yasama organından sadır olmadığını tespit ederse; bu metni yayınlamaktan kaçınabilir. Kelsen, devlet başkanı tarafından metnin yasama organından sadır olup olmadığının tespit edilmesini, “*minimum kontrol mekanizması*” olarak tanımlar.¹⁹³

Ancak bazı yazarlar; ısdarı reddetmenin bir onay yetkisi anlamına geleceğini, bu nedenle devlet başkanının yasama yetkisinin kullanımına katılacağını ve kuvvetler

¹⁹¹ Burg, Wibren Van Der, “Lon L. Fuller’dan Yasa Koyucuya Dersler” (Çev. İrem Akı), **Hukuk Kuramı**, 2014, C. 1, S. 3, s. 60, 61.

¹⁹² Gözler, 2018, s. 657.

¹⁹³ ibid, s. 662, 663. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Kelsen, Hans, *Théorie Pure du Droit*, Traduction Française par Charles Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962, s. 361 vd.)

ayrılığı teorisini ihlal edileceğini, ısdar yetkisinin teşrii işlem değil idari işlem olduğunu, devlet başkanının ısdar hususunda bağlı yetkisinin bulunduğunu ve ısdarın kanunun dış sağlamlığı üzerinde minimum kontrol yetkisi olduğunu bu nedenlerle ısdardan kaçınamayacağını savunur.¹⁹⁴

2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri

a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü

ABD Anayasası'na göre başkanın kanunları imzalama yetkisi vardır. Ancak burada önemli olan husus, başkanlar tarafından yayınlanan imza beyannameleridir. Başkanlar, kanunları imzaladığı sırada ya da imzaladıktan kısa süre sonra; başkanın kamu makalelerinde ya da United States Code Congressional and Administrative News'te (West Group) imza beyannamelerini yayınlar. İmza beyannameleri, yasama sürecinin bir parçasını teşkil etmez ve bunların yasal etkisi yoktur. Zira imzalanmış diğer bir deyişle veto edilmemiş bir yasa, imza beyannamesinin içeriği ne olursa olsun bir yasadır. Nitekim 1972'de Başkan Nixon tarafından o yasanın idarenin politikalarını temsil etmediğine, bağlayıcı olmadığına ve dahi etkisiz olduğuna yönelik imza beyannamesinin yayınlanmasının ardından; bir Federal Bölge Mahkemesi, başkan tarafından olsa bile; yürütme organı tarafından çıkarılan ve mevzuatın etkinliğini reddeden hiçbir beyannamenin, geçerli olamayacağına karar vermiştir.¹⁹⁵

19. yüzyıldan itibaren yayınlanan imza beyannamelerinin içeriği; yasanın dili, anayasal gerekçelerle yasanın belli hükümlerine itiraz edilmesi, yasanın nasıl

¹⁹⁴ Gözler, Kemal, **Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, B. 2, Bursa, Ekin Yay., 2016, s. 155, 156.

¹⁹⁵ Library of Congress.

yürütüleceği, yasanın yürütme organının teşkilatında yer alan personele nasıl rehberlik edeceği gibi birçok husus hakkında, başkanın yorumlarını kapsar.¹⁹⁶

O halde söz gelimi başkanın kanun hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle imza beyannamesi yayınlaması ve kanun hükümlerini uygulamayacağı yönündeki niyetini göstermesi, anılan yetkinin reaktif yönünü ortaya koymaktadır. Zira başkan, Kongre'nin yaratmak istediği statükoyu engellemektedir.

Nitekim Başkan George W. Bush ise 700'den fazla kanun hükmüne genellikle Anayasa tarafından yürütme organına verilen yetkiyi ihlal ettiği gerekçesiyle itiraz etmiş ve hakkında imza beyannamesi yayınlamıştır. Bu itirazdan bazıları, başkanın o kanunu uygulama niyetinde olmadığını gösterir.¹⁹⁷

Diğer taraftan bazı yazarlar, başkanın kanun hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle imza beyannamesi yayınlamasının; başkanın, Anayasa hakkındaki görüşlerini, tek taraflı olarak empoze etmesine, neden olduğunu ileri sürmektedir. Ancak Yüksek Mahkeme, Anayasa'da yer alan dikkatli olma ile yemin hükümleri (*Take Care and Oath Clauses*) uyarınca başkanlar tarafından tesis edilen yürütme işlemlerinin Anayasa'ya uygun olması gerektiğine işaret etmiştir. Doktrin ise; bir kanunu, hükümsüz hale getirenin imza beyannameleri değil Anayasa'nın kendisi olduğunu, imza beyannamelerinin tek başına yasal bir etkisinin olmadığını ve fakat başkanların anayasal yargılarını ifade etmelerinin farklı bir yolu olduğunu savunmuştur.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Library of Congress.

¹⁹⁷ ibid.

¹⁹⁸ Yoo, Christopher S., "Presidential Signing Statements: A New Perspective",

University of Pennsylvania Law Review, 2016, Vol. 164, s. 1808, 1809.

Amerikan Barolar Birliği dahil olmak üzere bazı yazarlar, imza beyannamelerinin Kongre'nin yanıt veremediği bir tür veto anlamına geldiğini, kısmi veto olarak kullanıldığını ve Yüksek Mahkeme'nin kısmi vetoları, Anayasa'ya aykırı bulduğunu ileri sürerek; başkanın, giderek artan bir biçimde, kanun hükümlerine itiraz etmek için imza beyannamesi yayınlamasına karşı çıkmaktadır.¹⁹⁹

Başka bir görüş ise yasama faaliyetinin Kongre'nin ihtisas alanına girdiğini kabul ederek; imza beyannamelerine karşı çıkmaktadır. Ancak ABD Anayasası'nı yapan kurucu iktidarın sert kuvvetler ayrılığı yerine kuvvet paylaşımını kabul etmesi, Kongre'ye birliğin durumu hakkında mesaj gönderme ve gerekli, yerinde gördüğü önlemleri Kongre'ye tavsiye etme ile olağanüstü durumlarda Temsilciler Meclisi ve Senato'nun birini ya da her ikisini toplantıya çağırma, kanunları veto etme yetkilerinin Anayasayla başkana tanınması; yasama faaliyetinin, Kongre'nin münhasır yetki alanının sınırları dahilinde kalmadığını göstermektedir. Başkanın yasama sürecindeki rolünü açıkça gösteren bu yetkilerin Anayasa'da yer alması, onun baş kanun koyucu (*the legislator-in-chief*) olarak görülmesinin nedenini ortaya koymaktadır.²⁰⁰

Öte yandan başkanların imza beyannameleri vasıtasıyla kanunların anlamları hakkındaki görüşlerini ortaya koymasının temelinde; yasama sürecinde başkanların liderlik rolü, başkanı seçen seçim bölgeleri arasındaki farklılıklar, yürütme organının reformları yasallaştırmada ve bilgi toplamadaki ayırt edici kurumsal yetkinlikleri, yürütme kaynaklarının sınırlı doğası vardır. Dahası başkanlar, imza beyannameleri vasıtasıyla kanun hükümlerini yorumlayarak; yasama işleminin birincil katalizörü haline gelmektedir. Nihayetinde 20. yüzyılın sonlarında başkanlar, yasama sürecinin

¹⁹⁹ Library of Congress.

²⁰⁰ Yoo, 2016, s. 1828-1830.

arkasındaki itici güç haline gelmiştir.²⁰¹ Bu durum, imza beyannamelerinin proaktif yönünü ortaya koymaktadır. Diğer bir deyişle başkan, imza beyannameleri vasıtasıyla kanun hükümlerini kendi istediği statükoya uygun şekilde yorumlayabilmektedir.

Ancak imza beyannameleri geçmişte yasama ile yürütme organı arasındaki çatışmalarda da rol oynamıştır. Söz gelimi Başkan Franklin Roosevelt, II. Dünya Savaşı sırasında 1943 tarihli İvedi Noksan Ödenek Kanunuyla ilgili verdiği imza beyannamesinin içeriğinde, anılan Kanun'un 304. bölümünün Anayasa'ya aykırı olduğunu düşünmesine rağmen; savaş hareketini geciktirmemek için, metni imzalamak zorunda olduğundan bahsetmiştir.²⁰² Aynı zamanda Başkan Reagan'dan sonra sık sık yayınlanan imza beyannameleri, mahkemelerin mevzuatı yorumlarken başvurabileceği bir metin haline gelmiştir.²⁰³

1995 tarihli Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'na göre devlet başkanının kanunları imzalama ve yayınlama yetkisi vardır. Devlet başkanı, kanunları sunulduğu günden itibaren elli altı gün içerisinde imzalar ya da geri gönderir. Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası'na ek düzenlemeler getiren ve Azerbaycan Cumhuriyeti Milli

²⁰¹ Yoo, 2016, s. 1830.

²⁰² Başkan Roosevelt, yasayı uygulayacağını ve fakat yasaya karşı dava açılırsa; Başsavcı'nın yasayı savunmak yerine davacının yanında yer alarak yasaya saldıracığını belirtmiştir. Daha sonra bu türden bir dava açılmış ve Kongre, yasayı savunması için başka bir avukat görevlendirmek zorunda kalmıştır. Nihayetinde dosya, Yüksek Mahkeme'nin huzuruna taşınmış ve Mahkeme, imza beyannamesine atıfta bulunarak anılan hükmü hükümsüz kılmıştır. Library of Congress.

²⁰³ ibid.

Meclisi'nde doksan beş oyla kabul edilen “*Anayasal Kanun*” olarak adlandırılan kanunlar, devlet başkanı tarafından imzalanmazsa yürürlüğe girmez.²⁰⁴

1988 tarihli Brezilya Anayasası'na göre başkanın kanunları yayımlama yetkisi vardır. Başkan, kanunu yayımlaması gereken hallerde bunu yerine getirmezse; Senato başkanı, yayımlar. Senato başkanı da yayımlayamazsa; Senato başkan yardımcısı yayımlar.²⁰⁵

b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü

1958 tarihli Fransa Anayasası'na göre devlet başkanı, belirli periyodlarla kanunları yayımlar ya da Anayasa Konseyi huzuruna taşır.²⁰⁶ Bir kanun teklifi ya da tasarısı, Fransız Parlamentosu'nda kabul edildikten sonra; yayımlanması için Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği aracılığıyla cumhurbaşkanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı huzuruna gelen metni on beş gün içinde Resmi Gazete'de yayınlanması için imzalayabilir. İmzalamazsa ve Anayasa'ya aykırı olduğunu düşünüyorsa; Anayasa Konseyi'ne başvurabilir ya da yeniden görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderebilir. Diğer taraftan cumhurbaşkanı Konsey tarafından Anayasa'ya aykırı olduğu tespit edilen maddeleri yeniden görüşülmek üzere parlamentoya geri gönderir.²⁰⁷

²⁰⁴ Doğan, 2015, s. 145.

²⁰⁵ Solak, 2015, s. 189.

²⁰⁶ Duverger, 1980, s. 170.

²⁰⁷ Ocaklı vd., 2019, s. 30, 31. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Guide de Legistique, LegiFrance Mevzuat Sitesi, s. 208, https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Droit-francais/Guide-legistique/Guide_Legistigue_2017_PDF, Erişim Tarihi: 18.03.2019.)

1937 tarihli İrlanda Anayasası'na göre devlet başkanının kanunu imzalamaktan kaçınması, kanunun Anayasa'ya aykırı olduğundan bahisle Yüksek Mahkeme'ye göndereceği anlamına gelmektedir.²⁰⁸

1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası Madde 107'ye göre Federal Meclis'in kabul ettiği federal kanun, 5 gün içinde ısdar edilmek ve yayınlanmak üzere; devlet başkanının huzuruna sunulur. Devlet başkanı, federal kanunu 14 gün içinde ısdar eder ve Resmi Gazete'de (*Rossiyskaya Gazeta*) yayınlar. Öte yandan Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi, 06.04.1998 tarihli ve No.11-P sayılı kararında ısdarın bir görev ve yetki olduğunu hüküm altına almıştır.²⁰⁹

1997 tarihli Polonya Anayasası Madde 122'ye göre cumhurbaşkanının yasama organı tarafından (Temsilciler Meclisi/Sejm ve Senato) kabul edilen bir kanunu imzalamak için; yirmi bir gün süresi vardır. Bununla birlikte hükümetin “*ivedi*” olarak nitelendirdiği kanun tasarıları için bu süre yedi gündür. İmzaladıktan sonra yayınlanması için Resmi Gazete'ye (*Dziennik Ustaw*) gönderilir ve yayınlanmasıyla birlikte yürürlüğe girer.²¹⁰

c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü

Geleneklere müstenit bir kurallar ve kurumlar düzeni olan parlamenter sistemde mühim devlet işlerinin tamamı, devlet başkanının imzası ile tekemmül eder.²¹¹

²⁰⁸ Ertaş, 2019, s. 220.

²⁰⁹ Shukurov, 2003, s. 96.

²¹⁰ Candan, 2017, s. 119.

²¹¹ İzgi, Ömer, Gören, Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Yorumu**, C. 2, Ankara, TBMM Basımevi, 2002, s. 975.

Hollanda, Belçika, Lüksemburg gibi anayasal monarşilerde monark, kanunu imzalamaktan kaçınmaz. İmzadan imtina yasağının temelinde, monarkların veto yetkisinin bulunmaması ve ‘seçimle’ göreve gelmedikleri için demokratik meşruiyete sahip olmamaları gibi nedenler vardır.²¹²

İngiltere’de bir kanun teklifinin Lordlar ve Avam Kamarası’ndaki aşamaları tamamladıktan sonra; kanun niteliğini (*act of parliament*) kazanabilmesi için kraliyet onayını (*royal assent*) alması gerekir. Kraliyet onayı, bir kanun teklifinin kanunlaştırılmasında formalite bir prosedürdür. Kanun teklifinin kral ya da kraliçenin huzuruna taşınmasıyla kraliyet onayı alınması arasında aranan belirli bir süre yoktur. Başka bir deyişle kral ya da kraliçe, kanun teklifi huzuruna geldikten birkaç dakika sonra bile ona onay verebilir. Kraliyet onayı alındıktan sonra; buna ilişkin duyuru, hem Lordlar hem de Avam Kamarası’na yapılır. Bir devlet bakanı, bu kanunun mevcut statükoya eklenmesi için gerekli prosedürleri (*commencement order-başlangıç emri*) ifa eder. Devlet bakanı tarafından düzenlenen başlangıç emri, kraliyet onayını alan kanunun ne zaman yürürlüğe gireceğine ilişkindir. Başlangıç emri, bir kanunun uygulamaya konulması hakkındaki sorumluluğun parlamentoya değil de hükümete ait olduğunu göstermektedir. Ancak bir başlangıç emri düzenlenmemişse; kanun, kraliyet onayının yapıldığı günün gece yarısında yürürlüğe girer.²¹³

1946 tarihli Fransız Anayasası Madde 36’ya göre devlet başkanı kanunları ilan eder.²¹⁴

²¹² Ertaş, 2019, s. 219.

²¹³ UK Parliament, **Royal Assent**, <https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/commons/coms-royal-assent/> (Erişim Tarihi: 21.04.2020).

²¹⁴ Örs, 1953, s. 272.

1949 tarihli Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'na göre cumhurbaşkanı, Anayasa'ya uygun olarak kabul edilen kanunları ısdar eder ve yayınlar. Hükmün mefhumu muhalifinden cumhurbaşkanının Anayasa'ya aykırı gördüğü kanunları imzalamaktan imtina edeceği anlamı çıkar.²¹⁵ Federal Anayasa Madde 76'ya göre, Federal Meclis'e kanun teklifi sunma yetkisine sahip anayasal organlar; hükümet, Federal Meclis ve Federal Konsey üyeleridir. Federal Anayasa Madde 58'e göre Federal Meclis'te kabul edilen kanun teklifleri, ilgili federal bakan ve federal başbakan tarafından imzalanır. Federal Anayasa Madde 82'ye göre bu tekliflerin hukuki sonuç doğurabilmesi ve yasama sürecinin tamamlanabilmesi için; cumhurbaşkanı (*Bundespräsident*) tarafından imza yoluyla onaylanıp Resmi Gazete'de (*Bundesgesetzblatt*) yayınlanması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından onay verme işleminin ne kadar süre içinde gerçekleştirileceğine ilişkin açık anayasal hüküm bulunmadığından; bu işlem, makul süre içinde tamamlanmalıdır. Cumhurbaşkanının huzuruna gelen kanunu geri gönderme yetkisi bulunmamaktadır. Ancak cumhurbaşkanı, onay işlemi sırasında; Federal Meclis'te kabul edilen metin ile huzuruna gelen metnin aynı olup olmadığını ve o metnin, Federal Anayasa hükümlerine uygun olup olmadığını kontrol eder. Cumhurbaşkanı Anayasa'ya aykırı bir metni imzalamak zorunda değildir ve metni imzalamayı reddetmekle yükümlüdür. Zira Federal Anayasa gereğince bir kamu görevlisi (Cumhurbaşkanı da bir kamu görevlisidir.) Anayasa'ya aykırı bir işlem yapmaya zorlanamaz, hukuk devleti ilkesi gereğince anayasal organlar Anayasa hükümlerini dikkate alarak işlem yapar, cumhurbaşkanı herhangi bir noter gibi sadece tasdik işlemi yapmaz, kaldı ki noterler dahi hileli işlemleri tasdik edemez. Bununla birlikte cumhurbaşkanı, metnin üzerinde yerindelik denetimi yapamaz. Ancak metnin Anayasa'ya uygunluğunu şekil ve esas yönünden denetleyebilir. Ancak esas yönünden sınırlı bir denetim (Örneğin cumhurbaşkanı, Anayasa'ya açık aykırılık varsa esas

²¹⁵ Ertaş, 2019, s. 220.

yönden denetim yapılabilir.) söz konusudur. Zira kanunların Anayasa'ya uygunluğunun denetiminde asli görevli mercii, Federal Anayasa Mahkemesi'dir. Buna ilave olarak cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisi bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanının sunulan metnin imzalanmasının reddine ilişkin verdiği kararlara karşı; Federal Meclis, Federal Konsey ve Federal Hükümet tarafından Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açabilir. Federal Anayasa Madde 82/2'ye göre kanun metninde yürürlük tarihine ilişkin özel bir hüküm yer almıyorsa kanun, yayınlandığı tarihten itibaren on dört gün sonra yürürlüğe girer.²¹⁶

Ayrıca Federal Anayasa uyarınca Federal Bütçe Kodu'na göre federal kurumlardan alınan raporlar nazara alınarak; Maliye Bakanlığınca hazırlanan ve hükümet tarafından sunulan bütçe kanun teklifi, parlamentoda kabul edildikten sonra; maliye bakanı, şansölye ve cumhurbaşkanı tarafından imzalanır ve Resmi Gazete'de yayınlanır.²¹⁷

²¹⁶ Muratoğlu, Tahir, “Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2014, C. 18, S. 2, s. 320-322. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Maurer, Hartmut, s. Staatsrecht I; Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 6. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2010, s. 550 vd.)

²¹⁷ Türer, Akın, Çolak, Ali, Tunçkaşık, Halit, Candan, Kadir, Bilgin, Murat, Kaysal, Alper Mahmut, **Almaya Parlamentosu'nda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Ankara, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019, s. 63. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: OECD, Journal on Budgeting: Budget Review Germany, s. 67-69.)

C) Devlet Başkanının Referandum İlan Etme Yetkisi

1. Genel Olarak

Devlet başkanının referandum ilan etme yetkisi, proaktif ve reaktif olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. Ancak baskın olan güç, reaktif yöndür. Devlet başkanının reaktif yönüyle referandum ilan etmesi, yasama organından sadır olan bir konuyu referanduma götürmesi olarak tanımlanabilir. Diğer bir deyişle devlet başkanı, referandum ilan etme yetkisini yasama organına karşı bir tepki olarak kullanır. Devlet başkanı, yasama organından sadır olan düzenlemeleri referanduma götürerek; bir anlamda bu düzenlemeleri veto eder. Bu sayede devlet başkanının yasama organı karşısında pazarlık gücü artar ve yasama organının gündemine etki eder. Söz gelimi Tunus Anayasası Madde 82, 144'e göre başkan; insan hakları, özgürlükler, kişisel statüler hakkındaki yasaları ve anayasa değişikliklerini referanduma götürür. Başkanın proaktif yönüyle referandum ilan etmesi, henüz yasama organı tarafından karara bağlanmamış bir konunun referanduma götürülmesi olarak tanımlanabilir. Söz gelimi Ekvador Anayasası Madde 104'e göre başkan, uygun gördüğü konuları referanduma götürebilir.²¹⁸

Öncelikle belirtmek gerekir ki demokratik yönetim biçimleri; doğrudan, yarı doğrudan ve temsili model olmak üzere üçe ayrılır. Bir yarı doğrudan demokrasi aracı²¹⁹ ve saf ulusal egemenlik anlayışından halk egemenliği anlayışına doğru bir uzaklaşmanın uzantısı olan²²⁰ referandumun, çeşitli türleri bulunmaktadır. İstişarî ya da danışma

²¹⁸ Bulmer, 2017, s. 18, 19.

²¹⁹ Tanör vd., 2019, s. 127.

²²⁰ Ulusal egemenlik ilkesine dayanan temsili demokrasilerde; halk egemenliği ilkesinden esinlenen referandum, yasama girişimi, halkın vetosu ve parlamentonun feshi gibi mekanizmalar mevcuttur. Ayrıntılı bilgi için bkz.: İba, 2008, s. 55.

niteliğindeki halk oylamasında (*consultative referendum*); bir kanun tasarısı veya milletlerarası anlaşma, parlamento huzurunda uygun bulunmadan veya kabul edilmeden önce oylamaya sunulur. Her ne kadar halk oylaması sonucu ile parlamento bağlı değilse de diğer bir deyişle danışma niteliğinde bir halk oylaması yapılsa da; bu oylamayla halkın eğilimini ölçüldüğünden, parlamentonun referandum sonucunun aksine karar alması pek mümkün değildir. Zira bu durum, halkın temsilcisi olan parlamenterlerin serbestçe hareket edebilmesini kısıtlar niteliktedir.²²¹ Ancak tasdik (onay) referandumunun sonucu ile parlamento bağlıdır. Yine anayasa metninin kabul edilmesi veya değiştirilmesi konu alan kurucu referandum; bir kanunun kabul veya red edilmesini konu alan yasama referandumu; bir diplomatik anlaşma ya da sözleşmenin onaylanmasını konu alan milletlerarası referandum (*plebisit*) şeklinde türleri bulunmaktadır. Kurucu iktidar tarafından hazırlanan anayasa tasarısının yürürlüğe girebilmesi için; referandum yapılması, anayasa metninde öngörülmüşse ya da hangi kanun tasarıları için halk oylaması yapılacağı anayasada belirtilmişse; zorunlu (mecburi) referandum söz konusudur. Ancak anayasa değişiklikleri ve kanun tasarıları ancak belirli koşullar yerine getirildikten sonra ve devlet başkanının, parlamentonun veya halkın iradesi ile referandum konusu yapılabilirse; ihtiyari (isteğe bağlı) referandum söz konusudur.²²²

2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri

a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü

Kolombiya Anayasası halkın yasama girişimi (*agenda initiative*), halkın yetki verdiği vali veya belediye başkanını görevden alması (*mandate recall*), plebisit ve referandum gibi pek çok doğrudan demokrasi aracını benimsemiştir. Başkan, yürütme

²²¹ Teziç, 2013, s. 285, 286.

²²² ibid, s. 287-289.

organı tarafından alınan bir kararın halk nazarında desteklenip desteklenmediğinin tespiti için; tüm bakanların imzasını taşıyan ve Senato'ya sunulduktan sonra Senato'nun onayını alan bir beyanname ile plebisit ilan edebilir. Aynı zamanda başkan, bir kanun tasarısının reddedilmesi, onaylanması yahut henüz yasama organından geçmemiş bir kanunun hükümsüz kılınması için halkı referanduma çağırabilir. Referandum, kayıtlı seçmenlerin en az % 25'inin katılımı ile gerçekleşir ve katılanların basit çoğunluğu ile karar alınır. Ayrıca vergiler veya kamu harcamalarıyla ilgili önlemler, uluslararası anlaşmalar, genel veya özel af gibi konular hariç olmak üzere; başkan ulusal öneme sahip konularla ilgili olarak halkı istişari referanduma çağırabilir.²²³

Ekvador Anayasası'na göre bir konuyu sadece başkan referanduma götürebilir. Bu durum, Kongre'nin başkan tarafından sunulan bir kanun teklifi üzerinde değişiklik yapma yetkisini kullanma derecesini etkiler. Zira başkan, Kongre tarafından teklif üzerinde yapılan değişikliği referanduma götürebilir. O halde başkan, referanduma götürme yetkisini bir anlamda veto olarak kullanabilir.²²⁴

1985 tarihli Guatemala Anayasası'na göre başkan veya Kongre, “*özel öneme*” sahip bir konuyu referanduma götürebilir.²²⁵ **Arjantin Anayasası**'na göre başkan ya da Kongre, istişari nitelikte referandum çağırısı yapabilir.²²⁶ **Şili Anayasası**'na göre bir

²²³ Beramandi, Virginia, Ellis Andrew, Kaufman, Bruno, Kornblith, Miriam, LeDuc, Larry, McGuire, Paddy, Schiller, Theo, Svensson, Palle, **Direct Democracy The International IDEA Handbook**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, s. 13.

²²⁴ Shugart vd., 1992, s. 152.

²²⁵ ibid, s. 152.

²²⁶ Beramandi, vd., 2008, s. 15.

metnin yasalaşabilmesi için her iki meclisin ve başkanın onayı aranmaktadır. Başkan ve meclisler arasında bir anlaşmazlık çıktığında; başkan, referandum ilan edebilir.²²⁷

b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü

1958 tarihli Fransız Anayasası Madde 11'e göre cumhurbaşkanının referandum kararı verme yetkisi vardır.²²⁸ Ancak cumhurbaşkanı, parlamentonun (Ulusal Meclis'in ve Senato'nun) ya da hükümetin girişimi olmadan referandum yoluna başvuramaz. Bununla birlikte cumhurbaşkanı, referandum yoluna başvurulması için parlamento veya hükümet tarafından bulunulan girişimi reddedebilir.²²⁹ Ayrıca ihtiyari nitelikteki referanduma çağırma yetkisi, yalnız cumhurbaşkanına aittir.²³⁰ Madde 11 gereğince, referanduma sunulabilecek konular kamu iktidarlarının işleyişi (söz gelimi kamu kurumlarının teşkilat yapısı, ekonomik, sosyal ve çevresel politikalar ve bunlarla ilgili kamu hizmetleri ve Anayasa'ya aykırı olmasa dahi kurumların işleyişini ilgilendiren uluslararası anlaşmaların uygun bulunması) ile ilgili kanun tasarılarıdır.²³¹ Bu konularla ilgili parlamento üyelerinin beşte biri ve seçmenlerin onda birinin talebi üzerine; bir kanun teklifi de halk oyuna sunulabilir ancak bu teklif, son bir yılda çıkarılan bir kanunu yürürlükten kaldıramaz. Halk oylaması sonucu teklif kabul edilmezse, aynı konuda iki yıl boyunca halk oylaması yapılamaz. Cumhurbaşkanı, halk oylaması sonucunda kabul edilen kanun teklifini ya da tasarısını on beş gün içinde Resmi Gazete'de yayınlanması için imzalar.²³² Bazı yazarlar, ünlü Fransız lider de

²²⁷ Miş vd., 2016, s. 60.

²²⁸ Musil, 2015, s. 196.

²²⁹ Duverger, 1980, s. 171.

²³⁰ Beramandi vd., 2008, s. 15.

²³¹ ibid, 2008, s. 46.

²³² Ocaklı vd., 2019, s. 33.

Gaulle'ün en sık kullandığı yetkilerden birinin referanduma başvurma yetkisinin olduğunu ileri sürmektedir. Zira, referandum, diğer politikacıları by-pass ederek halkla doğrudan iletişim kurmanın bir yoludur. Beş plebisit ilen eden ve sadece sonuncusunu kaybeden de Gaulle, bu kayıptan sonra istifa etmiştir.²³³

1976 tarihli Portekiz Anayasası Madde 137/c gereğince cumhurbaşkanı, ulusal önemi haiz konular üzerinde referanduma başvurma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanının referanduma götürme yetkisini kullanabilmesinin ön koşulu, Cumhuriyet Meclisi'nin (*Assembleia da República*) veya hükümetin teklifte bulunmasıdır.²³⁴

1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası Madde 84 gereğince devlet başkanı, referanduma sunma yetkisini haizdir. Ancak anılan madde hükmünde usule ilişkin açık bir düzenleme yer almadığından; bu konudaki şekli kuralları saptayan, Federal Anayasal Kanun'dur.²³⁵ İhtiyari tasdik niteliğinde olan bu referandum, devlet başkanının uygun görmesi veya iki milyon vatandaşın yazılı başvurusu üzerine ilan edilir. Ancak Anayasa Değişikliği'ne ilişkin kanun teklifinin referanduma sunulabilmesinin ön şartı; Anayasal Meclis tarafından bu yönde alınmış bir kararın varlığıdır. Bununla birlikte 10 Ekim 1995 tarihli Referanduma Dair Federal Anayasal Kanun'da referanduma sunulamayacak konular tahdidi olarak sayılmıştır.²³⁶ Ancak söz konusu Anayasal Kanun, 2004 yılında değiştirilmiştir. 2004 tarihli N-5 FKZ sayılı Referanduma Dair Federal Anayasal Kanun

²³³ Roskin, 2011, s. 124-126.

²³⁴ Gözler, 2016, s. 162.

²³⁵ Beramandi vd., 2008, s. 46.

²³⁶ Shukurov, 2003, s. 102, 103.

Madde 6/5'te referanduma sunulamayacak konular, tahdidi olarak on başlık halinde sayılmıştır.²³⁷

c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü

Macaristan Anayasası'na göre cumhurbaşkanının ihtiyari nitelikte referanduma sunma yetkisi vardır. Ulusal nitelikteki referandum süreci on beş ve doksan günlük özel süreler içinde seçim komitelerinin gözetiminde gerçekleştirilir. Ulusal Seçim Komitesi'nin bazı kararları (örneğin imza toplama bordrosuyla ilgili kararlar) istisna olmak üzere; seçim komitelerinin kararlarına karşı yetkili seçim komitelerine, mahkemelere ve nihayetinde Yüksek Mahkeme'ye itiraz edilir.²³⁸

1937 tarihli İrlanda Anayasası Madde 27'ye göre cumhurbaşkanı, kanunları; Seanad Eireann'ın çoğunluk üyeleri ve Dail Eireann'ın en az üçte birinin talebine müteakip Devlet Şûrası'nın görüşü alındıktan sonra referanduma sunabilir.²³⁹ İhtiyari referandumun yapılabilmesi için cumhurbaşkanına referandum çağrısı yapmasına yönelik talep dilekçesi sunulur.²⁴⁰

²³⁷ 2004 tarihli N- 5 FKZ sayılı Referanduma Dair Federal Anayasal Kanun için bkz.:

'<http://www.cikrf.ru/law/constitution.php> (Erişim Tarihi: 26.10.2020)', Özkan, 2020, s. 155.

²³⁸ Medve, Krisztina, "Direct Democracy in the Republic of Hungary", Scope Of The Treaty Power In United States'', **Direct Democracy The International IDEA Handbook**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, s. 100- 103.

²³⁹ Gözler, 2016, s. 162.

²⁴⁰ Beramandi vd., 2008, s. 15.

1978 tarihli İspanya Anayasası Madde 92'ye göre, özel öneme sahip siyasi kararları üzerinde; Temsilciler Meclisi'nin iznini alan hükümet başkanının (başbakanın) teklifi üzerine kral, istişarî referandum çağrısı yapabilir.²⁴¹ **1949 tarihli Avusturya Anayasası** Madde 49'a göre federal cumhurbaşkanı, kanunları; Milli Konsey'in (Nationalrat) istemi üzerine referanduma götürebilir.²⁴²

III. DEVLET BAŞKANININ PROAKTİF GÜÇLERİ

Bu güçler; devlet başkanın düzenleyici işlem tesis etme, kanun teklifinde (yasama teşebbüsünde) bulunma ve bütçe yapma, anayasa değişikliği teklifinde bulunma ve parlamentoya mesaj gönderme yetkisi şeklinde sıralanabilir.

A. Devlet Başkanının Düzenleyici İşlem Tesis Etme Yetkisi

1. Genel Olarak

Yürütme organı tarafından tesis edilen ve onun takdir yetkisinin bir görünümü olan²⁴³ düzenleyici işlemler, literatürde farklı adlarla kategorize edilmiştir. Örneğin kanun hükmünde kararnamelerin (*legislative decree*), olağan dönem düzenleyici işlemlerinin (*decree*), olağanüstü dönem düzenleyici işlemlerin (*emergency decree*) tamamı, yürütme organı tarafından tesis edilmiş olsa da; tabi oldukları usullerin ve ele aldıkları konuların farklılığı sebebiyle; ayrı hukuki sonuçlar doğurur.²⁴⁴ Anayasalarda her bir tür için ayrı düzenleme yapılmıştır. Söz gelimi anayasalarda yürütme organının

²⁴¹ Beramandi vd., 2008, s. 46.

²⁴² Gözler, 2016, s. 162.

²⁴³ Güneş, 1965, s. 88, 89.

²⁴⁴ Carey, John M., Shugart, Matthew Soberg, "Institutional Design and Executive Decree" **Excutive Decree Authority**, (Ed.: John M. Carey, Matthew Soberg Shugart), 1988, Cambridge University Press, s. 293.

çıkardığı kararnamelerin, yayımıyla ya da bir onay merciinin (örneğin yasama organının) onayıyla geçerli olacağına ilişkin düzenlemeler yer alır. Öte yandan anayasaların kararname bir kere çıkarıldıktan sonra, ona ne olacağına ilişkin sessiz kaldığı haller de vardır.²⁴⁵

Devlet başkanının kararname çıkarma yetkisinin hem proaktif hem de reaktif yönü vardır. Ancak proaktif yön, daha baskındır. Reaktif boyutuyla devlet başkanının kararname çıkarma yetkisi, yasama organında yer alan çoğunluğun statükoyu değiştirmeye yönelik teşebbüslerine karşı; onun, mevcut statükoyu korumasını sağlar. Proaktif boyutuyla devlet başkanının kararname çıkarma yetkisi, yeni bir statüko kurmak için onun teşebbüste bulunmasını sağlar. Söz gelimi yasama organının yetki vermesine veya onaylamasına ihtiyaç duymadan salt devlet başkanının imzasıyla hukuk dünyasında doğan bir kararname, yeni bir statüko yaratabilir.²⁴⁶ Başka bir deyişle devlet başkanlarının kararname çıkarma yetkisi, (*decree power*) politika yapım (*policy making*) sürecinde etkin role sahiptir.²⁴⁷ Dahası devlet başkanları, özellikle yasama organının kararnameyle tesis edilecek yeni düzen ile statüko arasında kaldığı bir zamanda, kararname çıkarma yetkisini stratejik bir araç olarak kullanabilir.²⁴⁸

Söz gelimi güçlü veto yetkisine sahip devlet başkanları, yasama organına istediklerini yaptırabilmek için, süreci söz konusu düzenleme yetkilerini kullanarak manipüle edebilirler. Başka bir deyişle güçleştirici veto yetkisine sahip bir devlet

²⁴⁵ Cheibub, José Antonio, Elkins, Zachary, Ginsburg, Tom, “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, **Public Law and Legal Theory Working Paper**, 2011, No. 361, s. 19.

²⁴⁶ Mainwaring vd., 1997, s. 463, 464.

²⁴⁷ Shugart vd., 1992, s. 133.

²⁴⁸ Mainwaring vd., 1997, s. 464.

başkanının düzenlediği bir kararnameyi, çıkaracağı bir kanunla etkisiz kılmaya çalışan bir parlamento, o kanunun devlet başkanı tarafından veto edilmesi ile karşı karşıya kalacaktır. Parlamento devlet başkanının çıkaracağı bir kararnameyi bir kanun çıkararak aşabileceksen, devlet başkanı da yasayı veto ederek parlamentonun bu inisiyatifini engelleyecektir.²⁴⁹ Diğer bir deyişle parlamentonun iradesine ket vurarak; anılan yetkisini, reaktif biçimde kullanacaktır.

Devlet başkanlarının kararname çıkarma yetkisinin asli ve devri (tali, müştak) yönü de bulunmaktadır. Yazarların çoğu, bu durumu yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiyi ele alarak açıklamıştır. Bu nedenle bu bölümde yürütme organına atfen yapılan açıklamaların devlet başkanlığı makamını da kapsadığı göz önünde bulundurulmalıdır. Zira kararname çıkarma yetkisi başkanlık ve yarıbaşkanlık sistemlerinin %70'inde, parlamenter sistemlerin yarısında yürütme organına tanınır.²⁵⁰

Asli kararname yetkisi, doğrudan anayasa tarafından tanınan yetkiye dayanılarak kararname çıkarma yetkisi olarak ifade edilebilir. Başka bir deyişle parlamento tarafından çıkarılan yetki kanununa dayanmaya ihtiyaç yoktur. Bununla birlikte anayasalar tarafından asli düzenleme yetkisinin sınırları çizilmiştir.²⁵¹

Devri kararname yetkisi ise parlamento tarafından tanınan yetkiye dayanılarak kararname çıkarma yetkisi olarak ifade edilebilir. Bazı yazarlar yürütme organı

²⁴⁹ Aslan, 2020, s. 192. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Shugart, Matthew Soberg, Mainwaring, Scott: “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of Debate”, Presidentialism and Democracy in Latin America, (Ed.: Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart), 1997, Cambridge University Press, pp. 12-54.)

²⁵⁰ Cheibub vd., 2011, s. 18.

²⁵¹ Aslan, 2020, s. 104.

tarafından çıkarılan kararnamelerin, yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğunu savunur. Onlara göre yasama organı, yasama organına özgü anayasal ayrıcalıktan vazgeçmektedir. Yürütme organı kararname yetkisi sayesinde yasama gündemini/ajandasını kontrol etmektedir. Bu durum, gelişmekte olan demokrasilerde, yasama organının sürdürülebilirliği hakkında endişe yaratır.²⁵²

Bazı yazarlar ise yasama organının yürütme organına kararname çıkarma yetkisi vermesinin (talilik, devrilik) denge ve frenleme mekanizmasını havi demokratik sistemlerde akılcı bir yol olduğunu düşünür. Onlara göre, yasama ve yürütme arasında sürekli bir koordinasyon ve müzakereyi gerektiren ve yavaş işleyen kanun yapım süreci karşısında; ivedi siyasi ve ekonomik ihtiyaçlara cevap vermek için yürütme organına kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Kamu taleplerinin hızlıca karşılanması demokratik sistemin meşruiyetini de artırır. Ancak yürütmeye tanınan kararname çıkarma yetkisi, yasama organını by-pass eden, otoriter ve hesap verilebilirlikten yoksun, kuvvetler birliğine yol açan bir sistem yaratabilir. O nedenle, kararname çıkarma yetkisi anayasalarda konu ve zaman sınırlaması, yasama organının onayına sunma gibi mekanizmalarla frenlenir.²⁵³

Bundan başka Fransız hukukçularına göre yürütme organının yetki devrine dayanan düzenleyici işlemleri ile kanunlarda değişiklik yapabilmesi imkanı, yasama organının bu türden kanunları yasama alanından çıkartıp yürütme alanına bıraktığı başka bir deyişle bu alanlara sınıfsal indirme (*déclassement*) uyguladığı anlamına gelir.

²⁵² Reich, Gary, “Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy”, **Legislative Studies Quarterly**, 2002, Vol. 27, No.1, s. 5.

²⁵³ Bulmer, 2017, s. 13, 14.

Malberg'e göre yasama organı, yetki kanunu ile delegasyon faaliyeti yapıp; yürütme organına konu bakımından sınır çizdiği için kurucu bir vazife görür.²⁵⁴

Öte yandan bazı yazarlara göre yasama yetkisinin devri niteliğini taşıyan bu kararnameler, yasama ve yürütme kuvvetlerinin ayrılığı bağlamında sorun teşkil eder. Zira yasama organı, bu kararnameler yüzünden mevzuat oluşturulması ve önemli kamu meselelerinin tartışılması konularında ikinci planda kalır. Ancak bu durum, kararnamelerin meclisin onayına sunulması ve akabinde değişiklik yapım süreci ile sönümlenebilir.²⁵⁵

Öte yandan hem kontinental hem de Anglo Sakson hukuku, yürütmenin yasama yetkisinin devri yoluyla düzenleyici işlem tesis etmesini kabul etme eğilimindedir. Kaldı ki yetki devrini savunmayanlar dahi, devletin daha az etkin olmasına dayanan “*laissez faire*” idealinin baskınlığına rağmen, bu eğilimin karşısında bir direnç gösterememiştir.²⁵⁶ Kaldı ki Anglo Sakson hukukunun düşünürleri, anayasanın yürütülmesini sağlayan yollardan birinin yetki devrine dayanarak çıkarılan işlemlerin olduğunu savunmaktadır.²⁵⁷

Diğer taraftan bir kararnamenin yürütme organı tarafından çıkarılmasından sonra hukuki sonuçlarını doğurmaya ne kadar süre devam edeceği de kuvvetler arası ilişkilere etki eder. Başka bir deyişle kararname, hukuk dünyasında geçerlik kazandıktan sonra; ya yasama organı tarafından açıkça yürürlükten kaldırılmadığı sürece geçerli olur ya da yasama organı tarafından uzatılmadıkça belirli süre sonra kendiliğinden yürürlükten kalkar. Bu durum, yasama – yürütme dengelerini etkiler. İlk durumda, yürütme organına

²⁵⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz.: Güneş, 1965, s. 71.

²⁵⁵ Reich, 2002, s. 27.

²⁵⁶ Comer, 1927, s. 9, 10.

²⁵⁷ *ibid*, s. 9-15.

ayrıcalık tanınmıştır. Zira kararname, artık statüko haline gelir ve yasama organı, bu kararnameyi değıştirmek istediğinde yasa yapmak zorunda kalır. İkinci durumda, yasama organına ayrıcalık tanınmıştır. Zira kararname, ancak yasama organının kararname ile oluşturulan durumu tercih ettiğı müddetçe yürürlükte kalır.²⁵⁸

Diğer taraftan devlet başkanlarının kararname çıkarma yetkisi olağanüstü dönemlerde de gündeme gelmektedir. Olağanüstü hale ilişkin anayasal düzenlemeler genel olarak; olağanüstü hal sürecine yasama organının katılıp katılmayacağına, olağanüstü hale sebep olan konunun ve olağanüstü hal sırasında temel hak ve özgürlüklerin kayıtlanması rejiminin ne olduğuna, olağanüstü hal süresi boyunca anayasalarda değışiklik yapıp yapılmayacağına ilişkindir. Buna ilave olarak anayasalarda genel olarak yürütme organına tanınan doğal afetlere ilişkin olağanüstü hal yetkilerine nazaran; iç güvenliğe ilişkin olağanüstü hal yetkileri daha geniştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra olağanüstü hal sırasında temel hak ve özgürlüklerin kayıtlanmasına ilişkin koşullar, yürütme lehine tekrar düzenlenmiştir.²⁵⁹ Bu nedenle olağanüstü hallerde devlet başkanına tanınan kararname çıkarma yetkisi, olağan döneme göre genişlemektedir.

Bundan başka yürütme organını yasama sürecine katılımında yürütme organınca tesis edilen düzenleyici işlemlerin temel hak ve özgürlükleri sınırlandırıp sınırlandıramayacağı hususuna da değinmek gerekir. Öncelikle belirtmek gerekir ki temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanması gerekliliğı düşüncesinin altında yürütme organı tarafından ortaya atılan güvenlik tehdidi (olağanüstü hal ilan edilmesi gerekliliğı) iddiası vardır. Ancak bu iddialara kesin karar statüsü veren, yasama organıdır. Yürütme organı olağanüstü hallerde kendine tanınan düzenleyici işlem yapma yetkisi ile olağan

²⁵⁸ Cheibub vd., 2011, s. 19.

²⁵⁹ ibid, s. 16, 17.

dönemde yasamaya ilişkin yetkilerini birbirine karıştırmadan kullanmalıdır. Aksi takdirde; olağanüstü dönemde yürütme organı tarafından temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmesi sonucu doğabilecektir. Söz gelimi Venezuela'da Başkan Rafael Caldera ikinci başkanlık dönemi sırasında Anayasa'nın ekonomik özgürlükleri düzenleyen 96. bölümünde ve mülkiyet hakkını düzenleyen 99. bölümünde yer alan bazı temel hakları askıya almıştır. Bazı malların müsaderesine, vergi reformuna, gayrimenkul satışına ilişkin düzenleyici işlemler yapmıştır. Ancak bu düzenleyici işlemler, olağanüstü halin gereklerini aştığından diğer bir deyişle statükoyu bütünüyle değişmesine neden olabilecek bir yasama faaliyeti niteliğinde olduğundan ve temel hakların özüne etki ettiğinden; Kongre, bu düzenleyici işlemlerin yürürlükten kaldırılmasına karar vermiştir. Kongre bu tutumuyla, başkanın olağanüstü hal sürecine ilişkin güçleri ile yasama sürecine ilişkin güçleri arasındaki farkı net bir şekilde ortaya koymuştur. Ancak yine de Venezuela Anayasası Madde 236/8²⁶⁰ gereğince başkanın sahip olduğu kanun hükmünde kararname düzenleme yetkisi nazara alındığında; yasama organı tarafından ortaya konan bu fark, kaybolmuştur.²⁶¹

Örnekten de anlaşılacağı üzere birçok devlette yürütme organı olağan ve olağanüstü dönemde sahip oldukları düzenleme yetkisini, anayasal sınırları aşarak kullanmış ve yasama organını, yasama sürecinde saf dışı bırakmıştır. Bu durum, kamu politikaları üzerinde yürütme organının daha fazla söz sahibi olmasına neden olmuştur.

²⁶⁰ Venezuela Anayasası Madde 236/8'na göre başkan, yasama organı tarafından çıkarılan yetki kanununa dayanarak kanun hükmünde kararname düzenleme yetkisine sahiptir. **Venezuela Anayasası (1999)**, <http://hrlibrary.umn.edu/research/venezuela-constitution.html> (Erişim Tarihi: 15.04.2020).

²⁶¹ Carey vd., 1998, s. 293, 294.

Ancak yürütme organının düzenleyici işlem tesis etme yetkisi, her zaman yasama organının çıkarlarının göz ardı edileceği anlamına gelmemektedir. Zira bu yetki sayesinde kamusal işlemler hızlı şekilde tesis ve icra edilebilmiştir. Ancak yasama organının; iç reform yaparak kendi komisyon çalışmalarını, profesyonel uzmanlar ile yürütmesi ya da kendi çıkarları aleyhine oluşabilecek durumları ortadan kaldıracak biçimde yürütme organına yetki devretmesi de bir seçenektir.²⁶²

2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri

a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü

Başkanlık sisteminde yasama organı ile yürütme organı arasındaki çatışmayı çözecek kurumsal araçlardan biri de başkanın kararname çıkarma yetkisidir. Ancak bu yetki, yasama – yürütme organları arasındaki hassas dengeyi yürütme organı lehine bozar niteliktedir. Zira kararname yetkisi sayesinde; iyi çalışmayan bir yasama organı, by-pass edilmektedir.²⁶³

Bazı yazarlara göre başkanın kararname çıkarma yetkisi, Kongre üyelerinin kendilerine ait yasama yetkisini akılcı olarak başkana devretmesi anlamına gelmektedir. Başka bir deyişle ortada, başkanın yetki gaspından ziyade kongresel bir tercih vardır. Üyelerin böyle bir tercih yapmasının sebeplerinden bazıları; uzun vakit alan çalışma komitelerinden/ komisyon çalışmalarından kaçınmaları, yürütme organının sahip olduğu teknik bilgiden faydalanmaları, kararnameleri değiştirerek kabul etme yetkisine sahip olmalarıdır. Kararnameler üzerinde değişiklik yapma süreci, üyeleri kararname üzerinde düşünmeye ve onları sıkı bir şekilde denetlemeye iter.²⁶⁴ Söz konusu değişiklik yapma

²⁶² Carey vd., 1998, s. 296, 297.

²⁶³ Aslan, 2020, s. 71-73.

²⁶⁴ Reich, 2002, s. 7.

süreci başkan ile Kongre üyeleri arasında pazarlık yapılmasını sağlar. Söz gelimi Brezilya’da demokratik kurallara dönüldüğünden beri; asgari ücret, başkanın çıkardığı kararnameler ile saptanır. 2000’lerin başında başkan tarafından saptanan asgari ücrete ilişkin kararname, Kongre’nin onayına sunulmuş ancak Kongre asgari ücretin düşük olduğu kanaatiyle, kararnamede değişiklik yapılması için özel çalışma komiteleri oluşturmuştur. Bunun üzerine Başkan Cardoso, yeni bir kararnameyle asgari ücreti (Kongre’nin istediği seviyeye kadar çıkaramasa da) yükseltmiştir. Bu durum, üyelere avantaj sağlamıştır. Zira kararnameden daha yüksek seviyede asgari ücret öneren üyeler, seçmen tarafından takdir edilmiştir.²⁶⁵

OLAĞAN DÖNEMDE

ABD Anayasası’nda kararname yetkisi açıkça düzenlenmemiştir. Başkan asli nitelikte, kanun gücünde düzenleyici işlem yapma yetkisine sahip değildir. Ancak başkan, kural olarak kanunlar çerçevesinde ve kanunlara aykırı olmamak kaydıyla düzenleyici işlem yapabilir. ABD Anayasası’nda, Kongre’nin başkanı yetkilendirirken uyacağı usul ve esaslar ayrıntılı bir şekilde belirtilmediğinden; Kongre, başkana hem kanunların uygulanmasına yönelik hem de kanunlar tarafından düzenlenmeyen alanlarda kural koymasına yönelik düzenleyici işlem tesis etme yetkisi tanımıştır. Ancak yine de bu yetki devrinin sınırı, “(yasama yetkisinin devredilmezliği) devredilmezlik ilkesi (*non-delegation principle*)” ile çizilmektedir.²⁶⁶ Bu yetki, Amerikan Yüksek Mahkemesi’nin denetimine tabidir. Ancak Yüksek Mahkeme, devredilen yetkilerin belirli ve sınırlı olmasına ilişkin devredilmezlik ilkesini sıkı bir şekilde uygulamamakta; böylece başkana geniş bir yetki devri yapılmasına olanak sağlamaktadır. Başkana yapılan bu geniş yetki devrinin, Yüksek Mahkeme ve doktrin tarafından Anayasa ve

²⁶⁵ Reich, 2002, s. 26, 27.

²⁶⁶ Aslan, 2020, s. 56, 57.

kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı bulunmamasının temelinde; modern devlet yönetiminin gerektirdiği işlemlerin, nicelik ve nitelik bakımından ‘yetersiz’ Kongre tarafından yerine getirilemeyişi vardır. Ancak bu durum, modern devletin gerekli kıldığı işlemlerin büyük bir çoğunluğunun halk tarafından seçilen Kongre’nin değil de başkana tabi idari personel tarafından yapılmasına dolayısıyla şeffaflık ve hesap verilebilirliğin azalmasına sebep olmaktadır.²⁶⁷

Aynı zamanda başkanlar, kararnameler aracılığıyla Kongre’nin onayına gerek olmaksızın kendi siyasi kararlarını icra edebilir. Her ne kadar Kongre, söz konusu kararnameleri geçersiz kılmaya yönelik bir yasa çıkarma yetkisine sahip olsa da; anılan yasanın başkanın onayına sunulması ve başkan tarafından veto edebilmesi olasılığı karşısında; Kongre’nin bu yetkisi, işlevsiz hale gelmiştir. Bu durum, başkanların gittikçe otoriterleşmesine neden olan etmenler arasında yer almaktadır.²⁶⁸

Bununla birlikte başkanlar tarafından sayısız kararname tesis edilmiştir. Bunlar, 1907 yılında Dışişleri Bakanlığı tarafından numaralandırılmaya ve dosyalandırılmaya başlanmıştır.²⁶⁹

Arjantin Anayasası Madde 99’a göre başkan, kanunların yürütülmesi için gerekli düzenleyici metinleri çıkarır.²⁷⁰ Başka bir deyişle burada yasama yetkisinin başkana devri söz konusudur. Ancak 1994’te yapılan Anayasa reformları ile başkanların kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi kısıtlanmıştır.²⁷¹

²⁶⁷ Ertaş, 2019, s. 297, 298.

²⁶⁸ Udofa, 2017, s. 16.

²⁶⁹ ibid, s. 15.

²⁷⁰ Tunçkaşık, 2015, s. 90.

²⁷¹ Musil, 2015, s. 202.

Azerbaycan Anayasası Madde 113'e göre devlet başkanı, genel esasları belirleyen hususlarda “*ferman*” çıkarır; diğer konular hakkında ise “*serencam (emirname)*” verir. Ferman ve serencam devlet başkanı tarafından çıkarılan kararnamelerdir. Fermanlar, ya mevcut bir kanuna dayanarak kanunun nasıl uygulanacağını gösterir ya da herhangi bir kanuna dayanmaksızın kendisi hukuksal kaynak niteliğinde olur. Kanun hükmünde olan fermanların yürürlüğe girebilmesi için Milli Meclis tarafından onaylanması gerekir. Serencam ise genellikle kişileri göreve tayin etmek, görevden almak veya ödüllendirmek için devlet başkanı tarafından başvurulmuş hukuki işlem türüdür.²⁷² O halde fermanların, devlet başkanının teşrii faaliyetleri; serencamların, devlet başkanının idari faaliyetleri kapsamında değerlendirilmesi gerekir.

1999 tarihli Nijerya Anayasası'na göre başkanın kanun hükmünde kararname düzenleme yetkisi bulunmamaktadır. Öte yandan Anayasa Madde 315 gereğince 1999'dan önceki askeri yönetim döneminde çıkarılan yasalarda bir kararname ile değişiklik yapılabilmekte idi.²⁷³ **1988 tarihli Brezilya Anayasası'na** göre başkanın kararname çıkarma yetkisi vardır. Bu kararnameler, Kongre'nin onayına sunulur. O nedenle başkan, bu kararnameleri Kongre'nin onayına sürekli sunarak ve yasama ajandasını/gündemini kontrol ederek; politika yapımını (*policy making*) domine eder. Bu sayede başkan güçlü bir yasama aktörü olarak yasama sürecine katılır.²⁷⁴ Bu durum, kararname çıkarma yetkisinin proaktif yönünü açıkça ortaya koyar. **Şili Anayasası** Madde 64'e göre yasama organı, en çok bir yıllık süre için, başkanın talebi üzerine başkana kararname çıkarma yetkisi verir. Bu yetki, geniş sınırlamalara tabidir. Söz

²⁷² Doğan, 2015, s. 145.

²⁷³ Bilgin, 2015, s. 233.

²⁷⁴ Reich, 2002, s. 9-12.

gelimi başkan; vatandaşlık, seçim, yargı, plebisit gibi konularda kararname çıkaramaz.²⁷⁵

OLAĞANÜSTÜ DÖNEMDE

Arjantin Anayasası'nda 1994 yılında yapılan referanduma kadar başkanların olağanüstü durumlarda kararname çıkarma yetkisi yoktu. Ancak 1994 yılına kadar Yüksek Mahkeme'nin da onayladığı yasalara dayanarak başkan, olağanüstü durumlarda kararname çıkarmıştır. 1994 yılına kadar yaşanan bu fiili durum, reform ile anayasa hükmü haline getirilmiştir.²⁷⁶ Anayasa Madde 99'a göre başkan, kanun niteliğinde düzenleyici işlem tesis edemez. Öte yandan kanunların öngörülen olağan usulde çıkarılmasının imkan dahilinde olmadığı olağanüstü ve ivedi hallerde; cezai, vergi, seçim, siyasi partiler konularında olmamak kaydıyla kanun hükmünde kararnameler (*zorunluluk ve ivedilik kararnameleri – decreto de necesidad y urgencia DNU*) çıkarabilir. Söz konusu biçimde düzenlenen kararnameler bakanların görüşü alınarak başbakanın karşı imzasıyla tanzim edilir. Bu kararnameler on gün içinde başbakan tarafından Kongre'de karma komisyona gönderilir. İki meclisteki partilerin sandalye sayısına orantılı olan bu komisyon tarafından on gün içinde rapor hazırlanıp; iki meclise sunulur. Acil yapılması gereken söz konusu görüşmelere müteakip meclislerin tasdiikiyle (sözsüz onay, geçersiz kılmama gibi yollarla) kararname kabul edilir.²⁷⁷

1988 tarihli Brezilya Anayasası Madde 62'ye göre ivedi durumlarda başkan geçici tedbirler (*medidas provisórias*) alabilir. Bu geçici tedbirler, olağanüstü hal kararnameleri niteliğinde olup otuz gün boyunca kanun hükmündedir. Otuz günün

²⁷⁵ Bulmer, 2017, s. 13.

²⁷⁶ ibid, s. 12.

²⁷⁷ Tunçkaşık, 2015, s. 91.

sonunda Kongre tarafından kanunlaştırılmazsa, geçersiz hale gelir. Ancak bazı başkanlar; geçersiz hale gelen bu kararnameleri defaten yayımlamış, geçici olan tedbirleri kalıcı hale getirmeye çalışmış, bu sayede yasama gündemini/ajandasını kontrol etmiştir. Başkanın olağanüstü hal kararnamesi çıkarma yetkisini bu şekilde kötüye kullanması durumunun Kongre üyelerince bilinmesine rağmen; başkandan bu yetkinin alınmasına dair bir Anayasa değişikliği yapılmamıştır. Zira başkanın bu yetkisi, Kongre üyelerine birtakım avantajlar sağlar. Örneğin bu kararnamelerin konusu yürütmenin uzmanlık alanı dahilindedir; yasama organı, uzun süren çalışma komiteleri/komisyon çalışmaları yapmak zorunda kalmaz; Kongre’de daha yüksek öneme sahip işler görüşülür. Ancak bu kararnameler, Kongre’nin onayına sunulduğunda; öncelikli işlerden sayıldığından ve yasama gündemine ilk sıradan girdiğinden; yasama gündemi, ister istemez bu kararnamelere göre şekillenir. Kongre, onayına sunulan bu kararnameleri değiştirerek kabul edebilir. Bu kararnamelerin Kongre tarafından değiştirilerek kabulü; yasama organının bu süreçten tamamen el çekmediğini, kararnamelerin üzerinde halen yasama organın etkili olduğunu, yürütme organının yasama organı tarafından denetlendiğini gösterir.²⁷⁸

Bununla birlikte geçici tedbirler üzerinde, Kongre’nin anayasal süre içinde red ya da onay vermemesi diğer bir deyişle sessiz kalması durumunda; başkanların, aynı geçici tedbirleri ikinci kez Kongre’ye sunup söz konusu yetkilerini kötüye kullanmasının önüne 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile geçilmiştir. Bundan sonra başkanlar, üçüncü kez aynı geçici tedbirleri Kongre’nin huzuruna sunamayacaktır. Yine de başkanın sunduğu tekliflerin 183 gün içinde yasalaşması karşısında; yasama sürecinin

²⁷⁸ Reich, 2002, s. 6-8.

üç yılı aşkın şekilde sürmesi, başkanın sunduğu tekliflere ilgiyi arttırmıştır. Nihayetinde yasaların yaklaşık %70-80’ni başkanın kaleminden çıkmıştır.²⁷⁹

b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü

Yarıbaşkanlık sistemlerinde devlet başkanının ve parlamento çoğunluğunun mensup olduğu siyasi partilerin aynı ya da farklı olması, kararname çıkarma yetkisinin devlet başkanı tarafından kullanımını etkiler. Söz gelimi devlet başkanı ile parlamento çoğunluğu aynı siyasi partiye mensup ise; devlet başkanı, istediği bir konunun kanun formunda düzenlenmesini sağlayabilir ancak devlet başkanı, bu konuyu hızlı bir şekilde düzenleme ihtiyacı duyduğunda kararname çıkarma yetkisine başvurabilir. Bununla birlikte devlet başkanı ile parlamento çoğunluğu farklı siyasi partilere mensup ise devlet başkanı, parlamentoya karşı istediklerini dayatmak için kararname çıkarma yetkisini kullanabilir. Bu durum, halk tarafından seçilen devlet başkanı ile parlamentoya karşı sorumlu olan hükümet arasında çatışmaların doğmasına yol açabilir.²⁸⁰

OLAĞAN DÖNEMDE

1958 tarihli Fransız Anayasası’na göre yürütme organının münhasır düzenleme alanı vardır. Başka bir deyişle Anayasa Madde 34’te kanunun düzenleyeceği haller (vatandaşlığa ilişkin haller, kamu tüzel kişiliğinin kurulması, eğitim vb.) tahdidi olarak sayılmış; Madde 37’de kanunla düzenlenmesi öngörülmeleyen konularda yürütme organının regülasyon (*le réglementaire*) şeklinde düzenleme yapacağı hüküm altına alınmıştır. Yürütme organına mahfuz düzenleme alanı bırakılarak; yürütme organı,

²⁷⁹ Miş, Nebi, Aslan, Ali, Ayvaz, M. Erkut, Duran, Hazal, **Dünyada Başkanlık Sistemi**

Uygulamaları ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore Şili, B. 2,
İstanbul, SETA Yay., 2016, s. 55, 56.

²⁸⁰ Shugart vd., 1992, s. 23, 24.

yasama organının karşısında güçlendirmiştir.²⁸¹ Yürütme organının münhasır düzenleme alanı, kamu hizmetlerinin iç işleri ve idari kolluk faaliyetleridir.²⁸² Asli yetkili, cumhurbaşkanı değil hükümettir. Bunun yanı sıra Fransa’da yürütme organı, kanuna dayanan düzenleyici işlemler (*réglements d’administration publique*) de tesis edebilir.²⁸³ Ancak bu yetki, yürütme organının devlet başkanı değil hükümet kanadına verildiğinden bu konular üzerinde ayrıntılı durulmayacaktır.

Bununla birlikte Fransa’da meclisten alınan bir yetki kanununa dayanılarak Bakanlar Kurulunca çıkarılan kararnamelerin (*l’ordonnance, le décret*) yürürlüğe girmesi için cumhurbaşkanının imzası gerekmektedir. Cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamaktan kaçınabilme yetkisi bulunmaktadır.²⁸⁴ Cumhurbaşkanının imzalamayı reddetme yetkisi üzerinde, bakanlar kuruluna sürekli başkanlık etme yetkisinin etkisi vardır.²⁸⁵

1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası Madde 90’a göre devlet başkanının düzenleyici işlem (kararname/*ukaz* ve emirname/*rasporjeniya*) tesis etme yetkisi vardır. Söz konusu genel, soyut, kişilik dışı kararnamelerin; normatif nitelikte olduğu, Anayasa’nın 115. ve 125. maddelerinde açıkça hüküm altına alınmıştır. Ancak devlet başkanı, bireysel kararnameler (örneğin belli bir kimsenin bir kadro, pozisyon, göreve atanmasına yönelik işlemler) de düzenleyebilmektedir. Sıkıyönetim ve olağanüstü hal

²⁸¹ Huber, John D., “Excutive Decree Authority in France”, **Excutive Decree Authority**, (Ed.: John M. Carey, Matthew Soberg Shugart), 1988, Cambridge University Press, s. 240.

²⁸² Güneş, 1965, s. 58.

²⁸³ *ibid*, s. 63.

²⁸⁴ Huber, 1998, s. 241-243.

²⁸⁵ Sezginer, 2010, s. 108.

ilanına ilişkin kararnameleler (Federal Konseyce onanır.) hariç olmak üzere; söz konusu normatif işlemler, yasama organının onayına sunulmaz. Bununla birlikte kararnameler, Anayasa'ya ve kanunlara uygun olmalıdır. Anayasa Mahkemesi, devlet başkanının normatif nitelikteki kararnamelerini Anayasa'ya uygunluk bakımından denetlerken; Yüksek Tahkim Mahkemesi ise normatif olmayan kararnamelerin kanunlara uygunluğunu denetler.²⁸⁶

Düzenleyici işlem tesis etme yetkisi, özellikle başkanın yakın olduğu siyasi partinin Meclis'te (Devlet Duması'nda ve Federal Konsey'de) çoğunluğu elde edememesi durumunda kullanılır. Örneğin Vladimir Putin, devlet başkanlığının ilk iki döneminde, 2000-2008 yılları arasında, parlamento çoğunluğuna itimat ettiğinden bu yetkisini minimum düzeyde kullanmıştır. Ancak devlet başkanlığının üçüncü döneminde, Putin tarafından desteklenen, Birleşik Rusya Partisi parlamento çoğunluğunun (226) hemen üzerinde (238) bir sandalyeye sahip olduğundan; Putin, bu yetkisini etkin şekilde kullanmıştır.²⁸⁷

Ayrıca kararnameler, birçok reforma işlerlik kazandırmıştır. Örneğin Vladimir Putin tarafından siyasi merkeziyetçiliğin geliştirilmesi için (Zira, Rusya Federasyonu'nda seçimle değil atama yoluyla gelen kamu görevlilerinin bölgeler üzerinde halen ciddi nüfuzu vardır.); idari bölgelerin²⁸⁸ mevzuatlarının, merkezi

²⁸⁶ Shukurov, 2003, s. 107-111.

²⁸⁷ Eroğlu Durkal vd., 2017, s. 73, 74.

²⁸⁸ “Rusya Federasyonu, anayasal olarak her biri diğerinden bağımsız kabul edilen 89 idari bölgeden oluşmakla birlikte, devlet bütünlüğünü vurgulayan bir yapı kurulmaya çalışılmıştır. Rusya Federasyonu 21 Cumhuriyet, 7 bölge (teritorya), 48 alt bölge, Federal düzeyde önemli 2 büyük şehir (Moskova ve St. Petersburg), 1 otonom bölge ve 9 otonom saha ile idari yapılanması bakımından karmaşık ve

yönetim mevzuatına uygun olması amacıyla yapılan reformlardan biri de; 2003-2005 yılları arasında çıkarılan başkanlık kararnamesidir. Bu kararname, genel olarak; liyakate dayalı ve kamu hizmetlerinde şeffaflık ilkesinin esas alındığı bir sistem kurmaya, idari süreçlerin aktifleştirilmesi için bilgisayar kullanımının genelleştirilmesine, yolsuzluğun önlenmesi tedbirlerine, kamu görevlilerinin ücretlerinin arttırılmasına ilişkin düzenlemeler içermektedir.²⁸⁹

Örnekten de görüleceği üzere devlet başkanı birçok konuda kararname çıkarabilir. Zira Anayasa’da kararnamelerin konusuna ilişkin herhangi bir kayıt getirilmemiştir. Bununla birlikte yerleşik içtihadlar, devlet başkanının yasama organının görev alanına giren konularda (Bu konular, Anayasa’da sayılmıştır.) kararname çıkaramayacağı yönünde gelişse de; 1990’lı yıllarda devlet başkanı, yasamanın faaliyet sahasında kalan konularda bu türden düzenleyici işlemler tesis etmiştir.²⁹⁰ Diğer bir deyişle her konuda kararname çıkarılıp çıkarılamayacağı hususundaki tartışmanın kaynağını, münhasıran federal yasayla düzenlenmesi gereken konular oluşturmaktadır.²⁹¹

Ancak Anayasa Mahkemesi Nisan 1996 tarihli bir kararında, “*devlet başkanının Anayasa uyarınca Anayasa’nın garantörü olması ve devlet organları arasında işbirliği*

parçalı bir görünüm arz eder.” Ayrıntılı bilgi için bkz.: Oğurlu, Yücel, Saetgaraev, Alvir, “Rusya Federasyonu İdare Hukukunda Temel Kavramlar ve Yaklaşımlar”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2006/2, Yıl: 5, S.10, s. 151, 152.

²⁸⁹ ibid, s. 159.

²⁹⁰ Eroğlu Durkal vd., 2017, s. 76.

²⁹¹ Özkan, Zeynep, **Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesinin Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi**, B. 1, Adana, Karahan Kitabevi, 2019, s. 148, 149.

ve eşgüdümü sağlamakla görevli olması'' gerekçesiyle²⁹²; devlet başkanının kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar geçerli olmak üzere; yasama çözümü gerektiren konularda (örneğin Anayasa'nın 77. maddesi)²⁹³, kararname çıkarabileceğini hüküm altına alarak; *'kararnamelerin yasama gücünü, mevzuattaki boşluklardan ve parlamentonun yasama faaliyetindeki gecikmelerden doğan ihtiyaçtan aldığını'* ileri süren görüşle aynı doğrultuda olduğunu ortaya koymuştur. Bununla birlikte karşı oy yazısında Hakim Luchin, söz konusu kararla kararnamelere *"geçici federal kanun"* şeklinin verildiğini belirtmiştir. Ancak mahkemeler, Rusya Federasyonu bağımsız mahkemeleri *"Mahkeme bağımsızdır ve sadece kanunlara uyar."* ilkesi gereğince, yargılama faaliyeti sırasında; söz konusu kararnameleri uygulamaktan imtina etmektedir.²⁹⁴

²⁹² Özkan, 2019, s. 149.

²⁹³ Madde 77: *"Cumhuriyetlerin, toprakların, vilayetlerin, federal şehirlerin, özerk vilayetin, özerk alanların, devlet hakimiyeti organları sistemi; Rusya Federasyonu anayasal düzeninin temellerine ve devlet hakimiyetinin temsili ve yürütme organlarının federal kanunla belirlenen genel ilkelerine uygun olarak, Rusya Federasyonu federe unsurlarınca serbest şekilde belirlenir.*

Rusya Federasyonu yeki alanı ve Rusya Federasyonu devlet hakimiyeti sınırlarında; Rusya Federasyonu ve Rusya Federasyonu federe unsurlarının, ortak yetki alanına dahil konular hakkında Rusya Federasyonunun federal yürütme organları ve Rusya Federasyonu federe unsurlarının yürütme organları, Rusya Federasyonunun tek bir yürütme hakimiyeti sistemini oluştururlar." Aleskerli, Alesker (Hazırlayan),

"Rusya Federasyonu Anayasası", 2005,
https://www.anayasa.gen.tr/rusya.htm#_ftn11 (Erişim Tarihi: 11.08.2020).

²⁹⁴ Luchin: *"Kararnamenin geçici olma özelliği, Devlet Başkanının yasama erkinin yetki alanına müdahale etme ve yasama alanındaki boşlukları doldurma, gerekçesi ne*

Dahası 1996, 2001 ve 2003 senelerinde dört kez kararname ile anayasa değişikliği yapılmıştır.²⁹⁵ Bu konunun detayları, devlet başkanlarının anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisi başlığı altında ele alınacaktır.

Son olarak belirtmek gerekir ki devlet başkanı olma sıfatından kaynaklanan ve normatif nitelikte olmayan emirnameler ise; personel, organizasyon, Devlet Başkanlığı İdaresi hakkında çıkartılır.²⁹⁶

1997 tarihli Polonya Anayasası Madde 92 ve 93'e göre cumhurbaşkanı kanunların uygulanması amacıyla kanunda gösterilen şartlara (örneğin konu şartı) tabi olmak kaydıyla yönetmelikler (*regulations*) çıkarabilir. Bununla birlikte Anayasa Madde 142'ye göre vatandaşlara ve tüzel kişilere esas oluşturmayan ve başbakanın karşı imzasına tabi olmayan idari kararnameler (*executive orders*) düzenleyebilir. Ayrıca Anayasa Madde 144 gereğince resmi kararlar (*official acts*) yayınlar. Resmi kararların bir kısmı başbakanın Sejm karşısında siyasi sorumluluğu alması için karşı imza kuralına tabi iken; diğer bir kısmını cumhurbaşkanı tek başına yayımlayabilir.²⁹⁷ **1919 tarihli Weimar Cumhuriyeti Anayasası'na** göre cumhurbaşkanının olağan dönem kararnamesi çıkarma yetkisi vardır. Ancak Madde 50 uyarınca söz konusu kararnameler şansölyenin ya da ilgili bakanın karşı imzasına tabidir.²⁹⁸

olursa olsun, hakkını vermemektedir...” şeklinde beyanda bulunurken; bu konuda ilk Devlet Başkanı: “...ilgili kanunların bulunmadığı sürece Devlet Başkanı kararnameleri her türlü ilişkilerin yaranması, sona ermesi ve değişmesi için yasal temeli oluşturmaktadır.” şeklinde açıklama yapmıştır. Shukurov, 2003, s. 108-110.

²⁹⁵ Eroğlu Durkal vd., 2017, s. 75.

²⁹⁶ Shukurov, 2003, s. 111.

²⁹⁷ Candan, 2017, s. 124.

²⁹⁸ Skach, 2005, s. 46.

OLAĞANÜSTÜ DÖNEMDE

1958 tarihli Fransız Anayasası Madde 16 uyarınca ülke tehditte olduğunda cumhurbaşkanı, olağanüstü hal yetkilerine sahiptir ve fakat bu yetkilerle ilgili açık bir anayasal kısıt bulunmamaktadır. Örneğin bu türden bir halin tanımı, cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır.²⁹⁹ Bununla birlikte olağanüstü dönemlerde, cumhurbaşkanının asli düzenleme yapma yetkisi vardır. Başka bir deyişle cumhurbaşkanının, parlamento tarafından çıkarılan bir yetki kanununa dayanmasına ihtiyacı yoktur. Cumhurbaşkanı; cumhuriyetin kurumlarını, milletin bağımsızlığını ülkenin bütünlüğünü, uluslararası taahhütlerin yerine getirilmesini ciddi ve güncel tehlikeye sokan bir durumla karşılaştığında durumun gerektirdiği tedbirleri alır. Parlamento, kendi takdirini kullanarak toplanıp bu olağanüstü hal kararnamele hakkında vatandaşlara bilgi verebilir. Bununla birlikte cumhurbaşkanı, olağanüstü hal döneminde parlamentoyu feshedemez.³⁰⁰ Olağanüstü hal dönemde çıkarılan bu kararnamele (*ordonnances*), kanun hükmündedir.³⁰¹

Anayasa Madde 16'nın ilk halinde cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan olağanüstü hal kararnamelelerinin yargısal denetimine ilişkin bir hüküm yoktur. 2008 Anayasa Reformu'nun akabinde uygulanan tedbirler neticesinde maddenin kötüye kullanılmasının engellenmesi amacıyla, bu kararnamele üzerinde de Anayasa Konseyi'nin denetimi başlamıştır.³⁰² Anayasa Konseyi, cumhurbaşkanının çıkardığı

²⁹⁹ Roskin, 2011, s. 126.

³⁰⁰ Huber, 1998, s. 235-237.

³⁰¹ Güneş, 1965, s. 57.

³⁰² Ertaş, 2019, s. 283. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Bayron, Sophie, The Constitution of France France – A Contextual Analysis, Hart Publishing, Oxford, Portlandand Oregon, 2013.)

olağanüstü hal kararnamelerini; sadece sebep unsuru yönünden başka bir deyişle olağanüstü halin koşullarının bulunup bulunmadığı bakımından denetlemektedir.³⁰³ Diğer taraftan Anayasa Madde 68'in “Yüce Divan” sıfatıyla parlamentonun cumhurbaşkanının görevine son verebilmesine ilişkin hükmü karşısında; cumhurbaşkanı, siyasi sebeplerle olağanüstü hal yetkilerini kullanamaz. Zira cumhurbaşkanı, siyasi sebeplerle yetkilerini kullandığı takdirde; parlamento tarafından görevden alınabileceğini bilir.³⁰⁴

1919 tarihli Weimar Cumhuriyeti Anayasası Madde 48'e göre cumhurbaşkanı, kamu düzeni ve güvenliği tehlikeye girdiğinde, talep etmesi halinde silahlı kuvvetlerin yardımıyla, gerekli tedbirleri alma yetkisine sahiptir. Öte yandan cumhurbaşkanı durumu, hemen Reichstag'a (Alman Parlamentosu'na) bildirmekle yükümlüdür. Reichstag'daki (elde edilmesi güç olan) çoğunluk, söz konusu gerekli tedbirleri kaldırma yetkisine sahiptir. Ancak gerekli tedbirleri içeren olağanüstü hal kararnamelerinin Reichstag tarafından kaldırılması olasılığı karşısında; cumhurbaşkanı da Madde 25 uyarınca onu feshetme yetkisine sahiptir.³⁰⁵

Bununla birlikte 1930'dan 1933 yılına kadar diğer bir deyişle anayasal diktatörlüğün oluşmaya başladığı cumhuriyet döneminin son %20'lik kısmında cumhurbaşkanı; parlamento olmaksızın, özenle seçilmiş şansölye ve kabine ile uyum içinde yasama faaliyetini gerçekleştirmek amacıyla; olağanüstü hal dönemindeki yetkilerini genişletmiştir. Nitekim 1930'da yürürlüğe giren kanunların %95'i, Reichstag'ın olağan usulü çerçevesinde kabul edilmişken; %5'inin kaynağı, cumhurbaşkanının olağanüstü kararnameleridir. Ancak 1932 yılına gelindiğinde

³⁰³ Ertaş, 2019, s. 301.

³⁰⁴ Huber, 1998, s. 238-239.

³⁰⁵ Skach, 2005, s. 46.

parlamento gücünü kaybetmiştir ve bu yılda yürürlüğe giren kanunların %7'si, Reichstag'ın olağan usulü çerçevesinde kabul edilmişken; %93'ünün kaynağı, cumhurbaşkanının olağanüstü kararnameleridir.³⁰⁶

Söz konusu olağanüstü hal kararnameleri ile kişi hak ve özgürlükleri, demokratik toplum düzeninin gerekleri ciddi boyutlara varacak şekilde ihlal edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından olağanüstü hal kararnamesi çıkarma yetkisinin kötüye kullanıldığını deneyimleyen Almanya, 1949 yılında Anayasa yapım çalışmaları sırasında bu türden bir yetkiye Anayasa'da yer vermemiştir. Öte yandan ilerleyen dönemlerde, 1968 yılında, olağanüstü hallere ilişkin bir düzenlemenin Anayasa'dan yoksunluğu; birtakım problemlere yol açmıştır. Bu nedenle Anayasa'ya önce direnme hakkı eklenmiştir. Akabinde olağanüstü hallerde; parlamentonun işlevsizleşmesi karşısında, bu yetkiyi kullanmaya ehil bir olağanüstü meclis oluşturmuştur. Parlamentonun içinden çıkacak olan olağanüstü meclis, siyasi parti gruplarının parlamentodaki oranları esas alınarak teşekkül eder. Bu meclis, yasalarda değişiklik yapabilir ve fakat Anayasa'da değişiklik yapamaz.³⁰⁷

1976 tarihli Portekiz Anayasası Madde 137 ve devamına göre cumhurbaşkanının, hükümetin görüşünü ve Cumhuriyet Meclisi'nin (*Assembleia da República*) izninin alınmasına müteakip; sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan etme yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu yetki, karşı imza kuralına tabidir. Diğer bir deyişle cumhurbaşkanınca bu yetkinini kullanılabilmesi için hükümetin imzası aranır.³⁰⁸

³⁰⁶ Skach, 2005, s. 32, 33.

³⁰⁷ Kanadoğlu, Korkut, Oturum Adı: “Otoriter Sistem Arayışları”, **Cumhuriyet Halk Partisi Anayasa Çalıştay Raporları: Türkiye’de Başkanlık Sistemi Tartışmaları**, 2016, s. 137, 138.

³⁰⁸ Gözler, 2016, s. 198.

1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası Madde 88'e göre devlet başkanı, Federasyon Konseyi ve Devlet Duması'na söz konusu konuda acil bilgi vererek olağanüstü hal uygular ancak Anayasa Madde 102 gereğince devlet başkanı tarafından olağanüstü hal ilan edilmesine dair kararname, Federasyon Konseyi'nin onayına sunulur.³⁰⁹ Olağanüstü Hal Federal Anayasal Kanun gereğince Konsey'in, kararnamenin huzuruna sunulmasından itibaren en çok 72 saat içinde bir karar vermesi gerekir. Konsey tarafından söz konusu azami süre içinde bir karar verilmemesi durumunda, bu kararname uygulanmaz hale gelir. Benzer şekilde Sıkıyönetim Federal Anayasal Kanun gereğince sıkıyönetim, devlet başkanının kararnamesi ile ilan edilir. Kararname, Konsey'in ve Duma'nın huzuruna sunulur. Konsey'in, kararnamenin huzuruna sunulmasından itibaren en çok 48 saat içinde bir karar vermesi gerekir. Konsey tarafından söz konusu azami süre içinde olağanüstü ve bertaraf edilemez bir hal nedeniyle karar verilmemesi durumunda; kararın alınması en geç kararnamede belirtilen sürenin sonuna kadar ertelenebilir.³¹⁰

c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü

Kanun hükmünde kararnameler diğer bir deyişle yürütmenin düzenleyici işlemleri; özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası devletin sosyal ve ekonomik alana müdahalesi ihtiyaçlarına yanıt vermek ve bu alanda gelişen teknoloji doğrultusunda kararların çabucak alınmasını sağlamak amacıyla mühim, acil ve zaruri durumlarda başvurulmuş, yürütmeyi güçlendiren ve ona etkili tanzim etme yetkisi veren işlemler olarak Batı demokrasilerine intikal etmiştir.³¹¹ Ancak bu yetki, parlamenter sistemlerde düalist yapıda olan yürütme organının bakanlar kurulu kanadına verilmiştir.

³⁰⁹ Eroğlu Durkal vd., 2017, s. 76.

³¹⁰ Özkan, 2019, s. 143, 144.

³¹¹ İzgi vd., 2002, s. 977.

Başka bir deyişle klasik parlamenter sistemde, devlet başkanının sembolik yetkilerle donatılmasının sonuçlarından biri de kararname çıkarma yetkisine sahip olmayışıdır. Söz gelimi İtalya’da kararnamenin çıkarılması sürecinde devlet başkanı, formalite niteliğinde bir imza atacağından, “*sessiz oyuncu*” olarak adlandırılmaktadır.³¹²

Bununla birlikte parlamenter sistemlerin bazılarında devlet başkanlarının hükümet tarafından çıkarılan kararnameleri imzalama yetkisi bulunmaktadır. Devlet başkanlarının imza yetkisi siyasi açıdan bir önem arz etmeyip sadece işlemin tamamlanması için gerekli hukuki bir koşuldur. Ancak bir parlamenter cumhuriyet olan Hindistan’da son yıllarda devlet başkanı, imzalanmak üzere kendisine sunulan (olağan dönem) kararnamelerde beğenmediği koşulları kabine ile konuşarak değiştirebilmektedir.³¹³

OLAĞAN DÖNEMDE

İngiltere’de hükümet kanundan aldığı yetkiye dayanarak düzenleyici işlem tesis edebilir. Parlamento, çıkardığı yetki kanunlarını istediği takdirde geçersiz kılabilir.³¹⁴

³¹² Sala, Vincent Della, Kreppel, Amie, “Dancing Without A Lead Legislative Decrees in Italy” **Excutive Decree Authority**, (Ed.: John M. Carey, Matthew Soberg Shugart), 1988, Cambridge University Press, s. 196. (Yazarlar, Nisan 1995’te Lamberto Dini hükümeti sırasında, Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı’na yapılacak ziyaretin gündemde olduğu dönemde parti liderlerinin televizyonda görülme sürelerine ilişkin kararnamenin imzalanması örneğinden hareketle devlet başkanlarının “*sessiz oyuncu*” rolüne sahip olduğunu ileri sürmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz. Sala vd., 1998, s. 191.)

³¹³ Aslan, 2020, s. 117, 118.

³¹⁴ *ibid*, s. 55.

Monarkın bu türden bir yetkisi yoktur. **1983 tarihli Hollanda Anayasası** Madde 89’a göre “*genel idari emirler (general administrative orders)*” kral tarafından çıkarılan “*kraliyet kararnamesi (royal decree)*” ile düzenlenir. Kraliyet kararnamelerinin yayınlanmasına ve yürürlüğüne ilişkin konular ile genel idari emirlerde yer alan cezai hükümler kanunla düzenlenir. Kraliyet kararnameleri, karşı imza kuralına tabidir. Diğer bir deyişle kral ve en az bir bakan tarafından imzalanır.³¹⁵ **1814 tarihli Norveç Anayasası** Madde 17’ye göre kral, Anayasa’ya ve Storting (Norveç Yüksek Meclisi) tarafından kabul edilen kanunlara aykırı olamamak koşuluyla; ticari, ekonomik konular ile gümrük tarifeleri ve polise ilişkin hususlarda “*emirname (ordinances)*” çıkarabilir. Bu emirler, normlar hiyerarşisinde kanun altı düzenlemelerdir.³¹⁶

OLAĞANÜSTÜ DÖNEMDE

Hindistan Anayasası başkana olağanüstü hallerde asli düzenleme yetkisi tanımıştır. Madde 123’e göre parlamentonun her iki kanadının toplantı halinde olduğu zamanlar dışında, devlet başkanında koşulların ivedi bir şekilde hareket edilmesi gerektiği yolunda bir kanaat uyanırsa; devlet başkanı durumun gerektirdiği kararnameleri çıkarabilir.³¹⁷ **1983 tarihli Hollanda Anayasası** Madde 103’e göre kral, iç ve dış güvenlik tehlikeye düştüğünde kraliyet kararnamesiyle (*royal decree*) olağanüstü hal ilan edebilir. Öte yandan kralın anılan yetkisi, karşı imza kuralına tabidir. Diğer bir deyişle kralın bu yetkisini kullanabilmesi için en az bir bakanın imzası aranır. Olağanüstü hal süresi boyunca Temsilciler Meclisi (*Tweede Kamer*) ve Senato (*Eerste Kamer*)’dan oluşan Hollanda Krallığı Genel Meclisi, istediği takdirde olağanüstü halin

³¹⁵ Gözler, 2016, s. 184.

³¹⁶ ibid, s. 184.

³¹⁷ Aslan, 2020, s. 118, 119.

devam edip etmeyeceğine karar verir.³¹⁸ **1953 tarihli Danimarka Anayasası** Madde 23'e göre kral, Anayasa'ya aykırı olmamak kaydıyla, parlamento (*Folketinget*) tatilde iken oluşan olağanüstü hallerde geçici kanunlar (*provisional laws*) çıkarabilir. Öte yandan kralın anılan yetkisi karşı imza kuralına tabidir. Diğer bir deyişle kralın bu yetkisini kullanabilmesi için hükümetin imzası aranır. Geçici kanunlar, parlamento toplandığında derhal parlamentonun onayına sunulur.³¹⁹

B. Devlet Başkanının Kanun Teklifinde (Yasama Teşebbüsünde) Bulunma ve Bütçe Yapma Yetkisi

1. Genel Olarak

Devlet başkanının kanun teklifi verme (yasama teşebbüsünde - inisiyatifinde bulunma) yetkisinin hem reaktif hem proaktif yönü vardır. Ancak proaktif yönü daha baskındır. Reaktif yöne göre, kanun tasarılarının sadece devlet başkanı tarafından sunulduğu bir sistemde; devlet başkanı, tasarıları yasama organının huzuruna sunmayarak, mevcut statükoyu koruyabilir. Proaktif yöne göre, devlet başkanı yasama organının huzuruna kanun teklifleri sunarak yeni bir statüko yaratabilir.³²⁰ Zira devlet başkanının yasa yapımı sürecinde etkin bir rol oynadığı durumlardan bazıları; devlet başkanına, belirli konularda kanun teklifinde bulunma yetkisinin münhasır olarak verilmesi ve sunulu bu teklifler üzerinde yasama organının değişiklik yapma yetkisine, kısıtlamalar getirilmesidir.³²¹ Bu sayede devlet başkanı, mezkur yetkisini proaktif olarak

³¹⁸ Gözler, 2016, s. 197.

³¹⁹ ibid, s. 197.

³²⁰ Mainwaring vd., 1997, s. 464.

³²¹ Shugartvd, 1992, s. 147.

kullanır. Saiegh'e göre yürütme organının ancak geçeceğine inandığı kanun tekliflerini yasama organına sunması dahi mezkur yetkinin proaktif yönünü ortaya koymaktadır.³²²

Ancak ister başkanlık ister yarıbaşkanlık ister parlamenter sistem olsun; yürütme organına tanınan kanun teklifinde bulunma yetkisi (özellikle mezkur yetkinin proaktif yönü); yürütme organının yasama gündemini/ajandasını belirleme ve yürütme organının başını de facto olarak yasama organının lideri statüsüne getirme sonuçlarını doğuracağından kuvvetler ayrılığı prensibinde kırılmalara yol açar.³²³

Diğer taraftan devlet başkanlarının bütçe yapma yetkisini incelemeyen önce verginin ve bütçenin ne anlama geldiğini ortaya koymakta fayda bulunmaktadır.

Vergi kavramı, “*kamu giderlerini karşılamak üzere, gerçek ve tüzel kişilerden zora dayanarak, ancak mali gücüne göre alınan parasal yükümlülükler*” şeklinde tanımlanabilir. Dünya tarihinde ilk vergiler, MÖ 2000’li yıllarda Mısır’da yağ ve köleler üzerinden alınmış ve vergi konuları çeşitlenerek artmıştır.³²⁴

Kralların vergi toplama yetkisinin halkın temsilcilerinin iznine bağlanması saikiyle meydana gelmiş ve parlamentoların varlık sebebini teşkil eden bütçe hakkı, parlamentoların yasa yapımı yetkisinden önce gelmektedir. Buna ilave olarak yürütme organının parlamentonun iznini almadan vergi toplaması ve harcama yapması, İngiltere’de Kral John döneminde akdedilen 1215 tarihli Magna Carta’dan günümüze kabul edilmiş olan “*Temsilsiz vergi olmaz. (No taxation with out representation)*”

³²² Melton vd., 2012, s. 10.

³²³ Cheibub vd., 2011, s. 21.

³²⁴ Bilici, Nurettin, Bilici, Adem, **Kamu Maliyesi**, B. 4, Ankara, Savaş Yayınevi, 2014, s. 125, 126.

ilkesine tehalüf oluşturun.³²⁵ Bu ilke günümüzde “*vergilemede kanunilik ilkesi*” olarak adlandırılmaktadır. Vergilemede kanunilik ilkesi, verginin kanunla konulması ve vergilendirme konusunda yapılacak diğer hukuki düzenlemelerin istisnai boyutta kalmasını ifade eder.³²⁶

Bütçe, “*bir yıl zarfında devletin elde edeceği gelirlerle yapacağı masrafları tahmin eden bir kanun*”dur. Yasama organı, yürütme organı tarafından yapılan tahminleri müzakere ve tasdik eder. Genel olarak kanunlar; emirler, yasaklar, genel kaideler içerdiği halde; bütçe kanunları, tahmin mahiyetinde hükümler içerir. Kamu masrafları ve kamu gelirlerinin genel esasları yasama organının öngördüğü politika çerçevesinde çizilir.³²⁷ Başka bir deyişle bütçe, “*yasama organı tarafından yürütme organına çalışması için verilmiş milli yetkinin tutarı*”dır. O halde; parlamento istediği takdirde bütçeyi kabul etmeyerek hükümeti düşürebilir veya istifaya zorlayabilir.³²⁸ Bu nedenle bütçenin yasama organında kabul edilmesi, siyasal iktidarın gücü ile ilgilidir.³²⁹

Öte yandan devlet başkanının bütçe teklifi hazırlaması ise, yasama organı üyelerinin milli finansal refah aleyhine yapacakları yerel harcamaları, seçim bölgelerine sağladıkları ödeneklerin aşırıya kaçmasını engeller.³³⁰

³²⁵ Gözler, Kemal, **Elveda Anayasa 16 Nisan 2017’de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler**, B.3, Bursa, Ekin Yay., 2017, s. 65, 66.

³²⁶ Bilici vd., 2014, s. 127.

³²⁷ Musaballı, Hakkı, **Bütçe Teorisi ve Uygulanması**, Numara: 3, İstanbul, SadrettinTosbi – Yayın ve Yardım Vakfı Yay., Selçuklu Matbaası, 1978, s. 51, 52.

³²⁸ ibid, s. 74.

³²⁹ Bilici vd., 2014, s. 60.

³³⁰ Bulmer, 2017, s. 9, 10.

2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri

a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü

Azerbaycan devlet başkanının yasama alanındaki en önemli yetkisi, yasama teşebbüsünde bulunma yetkisidir. Azerbaycan Anayasası Madde 96'ya göre devlet başkanının Milli Meclis'e gönderdiği kanun önerisi üzerinde devlet başkanının rızası olmadan, Milli Meclis'in değişiklik yapma yetkisi yoktur.³³¹ Devlet başkanının kanun teklifinde bulunabilmesi ve başkanın önerileri üzerinde Milli Meclis'in değişiklik yapamaması; anayasal sistem içinde devlet başkanına verilen ağırlığın, kuvvetler ayrılığı teorisinin yumuşadığının bir göstergesidir. Mezkur anayasal düzenlemeler, Milli Meclis'in “*uysal ya da uyumlu parlamento*” şeklinde isimlendirilmesine yol açmıştır. Parlamentonun uyumlu olarak nitelendirilmesinin bir diğer sebebi ise; seçim sisteminin devlet başkanı ile her konuda uyumlu çalışacak bir parlamentonun oluşumuna izin vermesidir.³³²

Brezilya'da başkan, kanun teklifi (*normal veya tamamlayıcı kanun teklifi*) verebilir. Başkan, kendi verdiği tekliflerin ivedilikle görüşülmesi için istekte bulunabilir. Bu durumda Temsilciler Meclisi veya Senato kırk beş gün içinde herhangi bir işlemde bulunmayıp sessiz kalırsa, anayasal zorunluluklar sebebiyle görüşülmesi gerekenler istisna olmak üzere; meclislerin gündemlerindeki işler, askıya alınır ve başkanın teklifi görüşülür.³³³

Ayrıca Brezilya Anayasası Madde 61'e göre “*silahlı kuvvetlerin insan gücünün belirlenmesi ve değiştirilmesi; kamu yönetiminde veya özerk kuruluşlarda kamu*

³³¹ Doğan, 2015, s. 144.

³³² ibid, s. 154.

³³³ Solak, 2015, s. 188.

makamlarının görevlerinin veya çalışma yerlerinin ihdas edilmesi veya bunların maaşlarının arttırılması; yargısal ve idari kuruluşlar, vergi ve bütçe işleri ve kamu hizmetleri; kamu personeli, bunların yasal statüleri, göreve atanmaları, görev güvenceleri ve emeklilikleri; federal bölgenin ve eyaletlerin savcıları, federal devlet savcısı makamlarının örgütlenmeleri ile bu örgütlenmelerine ilişkin genel kurallar; bakanlıkların ve kamu yönetimindeki diğer kuruluşların organizasyonu, yapılanmaları ve yetkileri; silahlı kuvvetlerin ve askerlerin yasal statüsü, atama, terfi, görev süresi, ödenekleri, emeklilikleri ve ihtiyata ayrılmaları’’ hakkında kanun teklif etme yetkisi, münhasıran başkana aittir.³³⁴

Bütçe kanunu, başkan tarafından Kongre’ye sunulmaktadır. Başkanın bütçeyle ilgili yetkileri, siyasi ve mali kaynakları dağıtma serbestliğini de içermektedir. Kongre, bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahip olsa da bu değişiklikler, yine yürütme tarafından hazırlanan çok yıllık bütçe planı ve bütçe kanununda belirtilen rehber ilkelerle uyumlu olmak zorundadır ve Kongre, bütçe gelirlerinin aşılmasına neden olacak giderleri oylayamaz. Milletvekillerinin bütçe tahsisatlarını değiştirecek bu önergelerden hangilerinin kabul edileceğine, başkan karar verir. Başkanlar kendi tercihleri yönünde oy kullanan milletvekillerinin bütçedeki değişiklik önergelerini (kendi seçim bölgelerine kaynak aktarımı) kabul ederken, bunu yapmayan ya da daha az yapan milletvekillerinin değişiklik önergelerini kabul etmeyerek onları “cezalandırmaktadır.” Bu şekilde başkanlar, kendi yasama programlarını geçirmek için milletvekillerinin desteklerini sağlamaktadır. Bu alışveriş sayesinde milletvekilleri, kendi seçim bölgelerine finansal kaynak aktarılmasını sağlamaktadır. Bu aktarımın yapılmasını sağlayan milletvekillerinin de yeniden seçilme şansı artmaktadır.³³⁵

³³⁴ Solak, 2015, s. 193.

³³⁵ ibid, s. 199, 200.

Bu noktada yürütme organının başka bir deyişle başkanın yasama üzerindeki etkisini arttıran yetkilerden biri olan “*ivedilik talebine (petition of urgency)*” değinmekte fayda vardır. İç Tüzük’ün 56. maddesine göre tasarı için ivedilik talebinde bulunulduğunda; komisyon, tasarıyı inceleyip genel kurula göndermesi için iki toplantı yapabilir. Verilen bu süre, kısıtlı olduğu için; komisyonlar, pratikte ivedilik talebinde bulunulan tasarıları görüşmeden; doğrudan Genel Kurul’a göndermeyi tercih edebilmektedir. İç Tüzük’ün 54. maddesine göre bu yetkiyi başkanın yanında meclislerin danışma kurulu üyelerinin üçte ikisi, meclislerin üye tam sayısının üçte biri, ilgili komisyon üyelerinin üçte ikisi kullanabilir.³³⁶

Amerika Birleşik Devletleri’nde başkanlar yasama sürecini başlatırlar ancak tekliflerin/insiyatiflerin kanunlaştırılmasında yasama organına bağımlıdırlar.³³⁷ Başka bir deyişle başkanlık sisteminde başkan, diğer karar verici olan Kongreyle işbirliği yapmak zorundadır. Örneğin Obama, gelir ve gider arasındaki farkın artmasıyla birlikte sağlık hizmetine ilişkin kanun teklifinde (yasama insiyatifinde) ilkin başarısız olmuş, kamu desteğini dolayısıyla Kongre’yi kaybetmiştir. Bu nedenle Obama seçim propagandaları sırasında sunduğu yasama insiyatiflerini bloke eden Kongre’yi sık sık eleştirmiştir. Obama, uzun uğraşlarından sonra sağlık reformunun kanunlaştığını görmüştür.³³⁸

Öte yandan 1921 yılına kadar Kongre’nin gelir ve gider komiteleri tarafından ortaya konan bütçe hazırlama yetkisi, Birinci Dünya Savaşı sonrasında başkana

³³⁶ Solak, 2015, s. 200, 201.

³³⁷ Newton vd., 2014, s. 92.

³³⁸ Mezey, L. Michael, **(Excerpted From) Presidentialism: Power in Comparative Perspective**, Boulder, Lynne Rienner Publisher, 2013, 2-17.

verilmiştir. Başkan, bütçeyi Bütçe Bürosu eliyle hazırlar ve Kongre'ye sunar.³³⁹ Yine de bütçe hakkı münhasıran Kongre'ye aittir. Başkan ne kadar güçlü yetkilerle donatılırsa donatılsın, nihayetinde bu yetkileri gerçekleştirmek için paraya diğer bir deyişle bütçeye ihtiyacı olduğundan, Kongreyle uzlaşmak zorunda kalır.³⁴⁰

Bütçenin müzakeresine önce Temsilciler Meclisi'nde başlanır; daha sonra bütçe, bütçe komisyonuna gönderilir ve bütçede yer alan sayıların kontrol edilmesi için maliyeyle ilgili sekreterin de katılımıyla on bir tali komiteye aktarılır; bu komitelerden gelen raporlar, bütçe komisyonu tarafından Temsilciler Meclisi'nin huzuruna çıkarılır. Hem Temsilciler Meclisi hem de Senato bütçeyi görüşür ve kabul eder ve Senato başkanı bütçeyi başkana gönderebilir. Başkanın bütçeyi veto etme yetkisi vardır. Ancak başkanın vetosu, Kongre'nin üçte iki çoğunluğunun oyuyla aşılabılır.³⁴¹

Ekvador Anayasası Madde 140'a göre başkan, Ulusal Meclis'e ekonomik konular hakkında “*ivedi*” kanun tasarısı sunabilir. Ulusal Meclis otuz gün içinde sunulu tasarımı kabul etmek, reddetmek veya değiştirmekle yükümlüdür. Aksi takdirde başkan sunulu tasarımı, kararname şeklinde yürürlüğe koyar. Ulusal Meclis'in bu kararnameyi değiştirme veya yürürlükten kaldırma yetkisi vardır. Bu sayede başkanın Ulusal Meclis'i by-pass etme olanağı ortadan kalkar.³⁴² Örneğin 1986'da Başkan León Febres Cordero tarafından teklif edilen yirmi sekiz tasarıdan sadece üçü kanunlaşmıştır.³⁴³

³³⁹ Tunaya, 1969, s. 799.

³⁴⁰ Gözler, 2017, s. 66.

³⁴¹ Musaballı, 1978, s. 75.

³⁴² Bulmer, 2017, s. 15.

³⁴³ Melton vd., 2012, s. 1.

Şili Anayasası Madde 65'e göre başkanın kanun teklifi sunma yetkisi vardır.³⁴⁴

Madde 63'e göre Kongre, altmış gün içinde başkanın sunduğu kanun tasarısını kabul etmezse; sunulu tasarı kendiliğinden yürürlüğe girer.³⁴⁵ Bununla birlikte başkanın yasalaşmasını istediği metinler üzerinde ivedilik seviyesi belirleme yetkisi bulunmaktadır. Böyle bir durumda Kongre o metni; 3, 10 ve 60 günlük süre içinde görüşmek zorundadır. 1990 sonrası kanunlaşan metinlerin çoğu; 1980 Anayasası'nın başkanın sahip olduğu yetkileri genişletmesiyle birlikte; ekonomik ve sosyal politik alanlarda da yasa teklifi sunmaya kabil başkanın sunduğu tekliflerden teşkil etmiştir. Diğer bir deyişle başkan, '*en önemli yasama aktörü*' konumundadır.³⁴⁶

Meksika Anayasası Madde 71'e göre kanun teklif etme yetkisine; devlet başkanı, Temsilciler Meclisi ve Senato, federe devletlerin yasama organları ve seçmen listelerinde yer alan seçmenlerin %13'ü sahiptir.³⁴⁷ Başkanın ve Kongre'nin çoğunluğunun mensup olduğu siyasi partinin aynı olması durumunda, 1997 yılına kadar yoğun bir şekilde, başkanın sunduğu yasa teklifleri denetimsiz olarak Kongre'den geçip yasalaşmakta idi. 1990'larda başlayan demokratikleşme hareketleri ile birlikte bu durum, ortadan kalkmıştır. Başkan, sadece bütçe hususunda yasa teklif etme yetkisine

³⁴⁴ Aslan, 2020, s. 71.

³⁴⁵ Bulmer, 2017, s. 9, 10.

³⁴⁶ Miş vd., 2016, s. 59, 60.

³⁴⁷ Aban, M. Fernanda Gomez, **Mexico's Constitution of 1917 with Admendments through 2015**, PDF generated: 03.02.2020,

https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015.pdf?lang=en (Erişim

Tarihi: 24.04.2020), s. 64.

sahiptir ve fakat Anayasa Madde 73 gereğince vergi toplama ve harcama yapma konusunda asıl yetki sahibi, Kongre'dir.³⁴⁸

Endonezya Anayasası Madde 23, bütçe teklifinin mali yıl bitmeden yasama organı tarafından kabul görmemesi halinde; önceki yıl bütçesinin, yeni yıla adapte edileceğini düzenlemektedir.³⁴⁹ **1999 tarihli Nijerya Anayasası**'na göre başkanın bütçe tasarısı dışında yasama sürecini başlatma yetkisi olmamasına rağmen; pratikte birçok kanunun, başkan tarafından hazırlanıp çeşitli parlamento üyelerine gönderildiği görülmektedir.³⁵⁰ **Arjantin Anayasası**'na göre kanun teklifinde bulunan kişi, başbakandır.³⁵¹ Ancak Arjantin'in genel siyasal anayasal sistemi göz önünde bulundurulduğunda; bu yetkinin, fiilen başkanda olduğu görülür. Diğer bir deyişle yasama inisiyatifini kullanmada yasama organına ortak olan merci fiilen, başbakan değil, başkandır. Kısacası kanun teklifinin sunulmasında yetkili merci; hukuken, resmiyette başbakan; fiilen başkandır.³⁵² Bununla birlikte **Güney Kore'de** de başkanın meclise yasa teklif etme yetkisi bulunmaktadır.³⁵³

³⁴⁸ Miş vd., 201, s. 57, 58.

³⁴⁹ Bulmer, 2017, s. 9, 10.

³⁵⁰ Bilgin, 2015, s. 233.

³⁵¹ Arjantin, hükümet sistemi olarak başkanlık sistemini benimsemiştir. Başkan, icra edeceği faaliyetlerde yardımcı olmaları için bir bakanlar kurulu oluşturur. Bakanlar Kurulu başkanı, başbakan (*El jefe de gabinete de ministros*)dır. Tunçkaşık, 2015, s. 92.

³⁵² ibid, s. 103.

³⁵³ Miş vd., 2016, s. 61.

b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü

1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası Madde 104'e göre devlet başkanı, kanun tasarısı önerme yetkisine sahiptir. Kanun tasarıları Meclis'te görüşülürken devlet başkanının görüşlerini Meclis üyelerine iletmek üzere devlet başkanının temsilcileri hazır bulunur. Kanun tasarı üzerinde bir anlaşmazlık olduğunda devlet başkanının ve Meclis'in (Federal Konsey'in ve Devlet Duması'nın) temsilcilerinden teşekkül eden bir uzlaşi komisyonu kurulur.³⁵⁴

Başbakanlı parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı devletler arasında değerlendirilen **Polonya**'da ve başkanlı parlamenter hükümet sisteminin uygulandığı devletler arasında değerlendirilen **Ukrayna**'da demokrasiye geçiş sürecinde devlet başkanına pek çok benzer yetki tanınmıştır.³⁵⁵ Bu benzerliklerden biri 1997 tarihli Polonya Anayasası Madde 118'e göre cumhurbaşkanına tanınan kanun teklifi verme yetkisi³⁵⁶ ile Ukrayna cumhurbaşkanına bahsedilen yasama inisiyatifi verme hakkıdır.³⁵⁷

³⁵⁴ Shukurov, 2003, s. 95. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Okunkov, L., “Prezident Rossiyskoy Federatsii: Konstitutsiya i Političeskaya Praktika (Rusya Federasyonu Devlet Başkanı: Anayasa ve Siyasal Uygulama)”, Moskova ,1996, s. 66.)

³⁵⁵ Ancak 1990'larda Polonya'da demokratik kurallar antidemokratik ortama uygulanmaya başlanmışken; Ukrayna'da mevcut siyasi durum, otoriterleşmenin kademeli olarak yeniden kurulmasına sebep olmuştur. Sydoruk, Oleksii, “The Impact of Semi-Presidentialism on Democratic Consolidation in Poland and Ukraine”, **Demokratizatsiya The Journal of Post-Soviet Democratization**, 2014, s. 120.

³⁵⁶ Candan, 2017, s. 118.

³⁵⁷ Sydoruk, 2014, s. 123.

Diğer taraftan yarıbaşkanlık hükümet sisteminin benimsendiği devletlerin ekseriyetinde anılan yetki hükümete tanınmıştır. Söz gelimi **1958 tarihli Fransız Anayasası** Madde 39 gereğince hem başbakan hem de parlamento üyelerinin kanun teklif etme yetkisi vardır. Hükümet tarafından sunulan kanun teklifleri, “*kanun tasarısı (legislative project)*” olarak adlandırılmaktadır. Hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarıları için ilk önce Fransız Danıştay’ının görüşü alınır.³⁵⁸ Fransız Anayasası Madde 49’a göre bütçe tasarısı ve sosyal güvenlik finansmanına ilişkin tasarı, Bakanlar Kurulu tarafından Meclis’e sunulur. Fransa gibi yarıbaşkanlık hükümet sistemi ile yönetilen ülkelerde, bakanlar kurulunun sunduğu yasa tasarılarının meclisten geçip geçmemesi bir çeşit güven oyu niteliğindedir. Yasa tasarısının meclisten geçmemesi, hükümeti zımni olarak istifaya davet anlamına gelir. Devlet başkanına böyle bir yetki tanınmamıştır.³⁵⁹

c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü

Parlamenter cumhuriyetlerin çoğunda kanun teklif etme yetkisine düalist yürütme organının bakanlar kurulu kanadı sahiptir. Örneğin **1949 tarihli Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası** Madde 76’ya göre Federal Meclisi’ne kanun teklifi sunma yetkisine sahip anayasal organlar: hükümet, Federal Meclis ve Federal Konsey’dir.³⁶⁰ **İngiltere**’de monark (kral ya da kraliçe), bütçe yapım sürecine katılmaz. Bütçe, yedi kişiden (maliye bakanı ve ilgili bakanlar ile Avam ve Lordlar Kamarası üyeleri) teşekkül eden, Avam Kamarası’nın başkanının başkanlığını yürüttüğü hazine

³⁵⁸ Ertaş, 2019, s. 274, 275. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Bayron, Sophie, The Constitution of France France – A Contextual Analysis, Oxford, Hart Publishing, Portland and Oregon, 2013.)

³⁵⁹ Bulmer, 2017, s. 15.

³⁶⁰ Türer vd., 2019, s. 26.

meclisi tarafından hazırlanır, Avam Kamarası'nda müzakere ve kabul edilir. Lordlar Kamarası mali yetkiden yoksundur.³⁶¹

1848 tarihli İtalyan Anayasası'na göre dönemin İtalya'sı bir anayasal monarşi ile yönetilmekteydi. Madde 3'e göre yasama erki; Kral'a, Senato'ta ve Mebusan Meclisi'ne aitti. Madde 5'e göre yürütme erkine tek başına Kral sahipti. Madde 10'a göre Kral'ın kanun teklif etme hakkı bulunmaktaydı.³⁶²

C. Devlet Başkanının Anayasa Değişikliği Teklifinde Bulunma Yetkisi

1. Genel Olarak

Anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisi de devlet başkanının proaktif yetkilerindendir. Zira devlet başkanı, anayasayı değiştirmek suretiyle yeni bir statüko yaratmak istemektedir.

Anayasa değişikliğine ilişkin teklifin yapılmasında üç farklı usul bulunmaktadır. Bunlardan ilki teklifin sadece hükümet veya devlet başkanı tarafından sunulması (1832 tarihli Fransa ve 1946 tarihli Japon Anayasalarında olduğu gibi), ikincisi teklifin sadece parlamento tarafından yapılması, sonuncusu teklifin yasama ile yürütme (1876 tarihli Anayasa), yasama ile halk (ABD ve İsviçre Anayasaları) ya da her üçü (yasama ve yürütme organı ile halk) tarafından kolektif olarak sunulması şeklinde gerçekleşmektedir.³⁶³

³⁶¹ Musaballı, 1978, s. 75.

³⁶² Örs, 1953, s. 274.

³⁶³ Özmen, Bedrettin, Özdemir, Hakan, “Türk Anayasacılık Tarihinde Anayasal Kurucu İktidar (Bulgaristan Büyük Ulusal Meclisi Örneği ve Türkiye Cumhuriyet Meclisi

Dünyadaki anayasaların sadece %43.2'sinde yürütmenin anayasa değişikliği teklifinde bulunabileceğine ilişkin düzenleme vardır. Bu oran, yarıbaşkanlık sisteminde; parlamenter ve başkanlık sistemine göre daha yüksektir. 1979 sonrası Latin Amerika başkanlık sistemlerinin %90'ında başkana anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisi tanınmıştır.³⁶⁴

Bununla birlikte Gözler, devlet başkanının anayasa değişikliği sürecindeki yetkilerini; *‘teklif yetkisi, karar yetkisi, bir defa daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi, referanduma sunma yetkisi ve onama yetkisi’* olmak üzere beş başlık altında değerlendirmiştir.³⁶⁵ Ancak tez metninde; yasama sürecine katılım bağlamında özellik arz eden başlık, teklif yetkisi olduğundan ve devlet başkanı tarafından kullanılan geri gönderme, referanduma sunma, onay yetkileri incelendiğinden burada sadece devlet başkanının anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisi ele alınacaktır.

Yine de karar, bir defa görüşülmek üzere geri gönderme, referanduma sunma ve onama yetkilerine örnek anayasalar üzerinden kısaca değinilecektir.

Şili Anayasası'na göre başkanın Anayasa değişikliği tekliflerini, bir defa görüşülmek üzere geri gönderme ve referanduma sunma yetkisi bulunmaktadır. 1988'den beri demokrasiyle yönetilen ve bir başkanlık cumhuriyeti, üniter yapılı olan, çift meclisli Şili'de Anayasa değişikliği teklifi de adi bir kanun gibi Kongre'ye takdim edilir. Söz konusu teklif, Temsilciler Meclisi ve Senato'nun toplam üye sayısının beşte üçü ile kabul edilir. Ancak teklif; devletin temel nitelikleri, haklar ve görevler, Anayasa Mahkemesi, ordu kuvvetleri, Milli Güvenlik Konseyi, Anayasa değişikliği prosedürün

Örneği'’, e - **Journal of New World Sciences Academy**, 2011, Vol. 6, No. 4, s. 874, 875.

³⁶⁴ Cheibub vd., 2011, s. 20.

³⁶⁵ Gözler, 2016, s. 163, 164.

bizzat kendisi ile ilgiliyse kabul için her iki meclisin toplam üye sayısının üçte iki oy çoğunluğu gerekmektedir. Başkan, değişiklik teklifini geri gönderebilir. Bu durumda Kongre, teklifin kabulü için aranan çoğunluğu sağlayarak; teklif üzerinde ısrar edebilir. Başkan ise, söz konusu teklifi referanduma götürebilir. Bununla birlikte tarihsel olarak ana muhalefet bloğunun daha çok temsil edilmesini sağlayan ve nitelikli çoğunluğun elde edilmesini zorlaştıran binomial seçim sisteminin varlığı, pratikte Anayasa değişikliğini daha zor hale getirmiştir.³⁶⁶

Devlet başkanının anayasa değişikliği sürecindeki karar yetkisine örnek olarak 1994 tarihli Belçika Anayasası Madde 195 ve 1868 tarihli Lüksemburg Anayasası Madde 114 verilebilir. Belçika’da meclisler arasında Anayasa değişikliği yapma konusunda mutabakatın varlığı halinde; meclisler feshedilerek yeni seçimler yapılır ve Anayasa değişikliği hakkında karar vermek için meclisler ile kral arasında ortak bir anlaşma (*d’un commun accord avec le Roi*) akdedilir. Benzer şekilde Lüksemburg’da da Büyük Dük ve Meclis, Anayasa değişikliğinin kabul edilmesi için ortak anlaşma yapar.³⁶⁷

Devlet başkanının anayasa değişikliği sürecindeki onama yetkisine örnek olarak 1953 tarihli Danimarka Anayasası Bölüm 88 ve 1944 tarihli İzlanda Anayasası Madde 79 verilebilir. Danimarka’da usulüne uygun yapılan Anayasa değişikliği kanunun üzerinde, kralın onay (*Royal Assent*) yetkisi vardır. İzlanda’da Althingi tarafından usulüne uygun yapılan Anayasa değişiklikleri, ancak cumhurbaşkanının onayı ile

³⁶⁶ Böckenförde, Markus, “Constitutional Amendments Procedures”, **International Institute for Democracy and Electoral Assistance Constitution– Building Primer 10**, 2017, s. 26.

³⁶⁷ Gözler, 2016, s. 163.

anayasal kanun statüsüne sahip olur. Danimarka kralının ve İzlanda cumhurbaşkanının onay yetkileri, karşı imza kuralına tabidir.³⁶⁸

1999 tarihli Nijerya Anayasası’na göre Anayasa’nın değiştirilebilmesi için başkanın onayı gerekmektedir. Başka bir deyişle Anayasa Madde 9’a göre Anayasa’nın değiştirilmesi ulusal meclisin her iki kanadının ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla karar alması ve ayrıca eyalet meclislerinin üçte ikisinin Anayasa değişikliğini oylaması ile mümkündür. Anayasa’nın değiştirilmesine ilişkin maddenin, yeni eyaletlerin nasıl kurulacağını ya da eyaletlerin sınırlarının nasıl düzenleneceğini belirleyen maddenin ve temel hak ve hürriyetlerin düzenlendiği sekizinci bölümün değiştirilmesi için tüm aşamalarda üçte iki yerine beşte dördlük oy aranmaktadır.³⁶⁹

2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri

a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü

2009 tarihli Bolivya Çok Uluslu Devleti Anayasası’na göre başkan, Anayasa değişikliği yapılması için teklifte bulunabilir. Örneğin Sosyalizme Doğru Hareket Partisinin lideri olan Evo Morales, Aralık 2005’te başkan seçildikten sonra; yasama organında yerlilerin de temsilini sağlayan, toprak reformu yapan bir Anayasa değişikliği teklifi sunmuştur. 2009 yılının başında Morales tarafından önerilen Anayasa onaylanmış ve iktidarı pekişen Morales, tekrar başkan seçilmiştir.³⁷⁰ Bununla birlikte **Azerbaycan Anayasası** Madde 153’e göre³⁷¹ ve **Brezilya’da** başkanının Anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisi vardır.³⁷²

³⁶⁸ Gözler, 2016, s. 164.

³⁶⁹ Bilgin, 2015, s. 232.

³⁷⁰ Melez, 2013, s. 5.

³⁷¹ Doğan, 2015, s. 144.

b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü

1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası'nın ‘‘*Anayasada Düzeltmeler ve Anayasanın Değiştirilmesi*’’ başlıklı 9. bölümüne göre devlet başkanı, Anayasa’da düzeltmeler yapılmasına ve hükümlerinin değiştirilmesine ilişkin teklif ileri sürebilir. Mezkur 9. bölümde devlet başkanının, başkanlık kararnamesiyle Anayasa değişikliği yapabileceğine dair hüküm olmamasına rağmen; dört kez kararname ile Anayasa değişikliği yapılmıştır.³⁷³ Bunlar; ‘‘*Federal Düzen*’’ başlıklı üçüncü bölümün ilk maddesinin, 65. maddesinin, Rusya Federasyonu unsurlarını düzenleyen birinci kısmında 1996, 2001 ve 2003 yıllarında yapılan değişikliklerdir.³⁷⁴

1997 tarihli Polonya Anayasası'nın 12. bölümünde yer alan hükümler gereğince cumhurbaşkanı, Senato, milletvekili sayısının beşte biri Anayasa değişikliği teklifi verebilir. Sejm’de kullanılan oyların üçte iki, Senato’da kullanılan oyların salt çoğunluğu ile Anayasa değişikliğine ilişkin teklif yasama organından geçer. Ancak cumhuriyetin yapısı ve ilkeleri, haklar ve özgürlükler, Anayasa’yı değiştirme usulüne

³⁷² Solak, 2015, s. 190.

³⁷³ Eroğlu Durkal vd., 2017, s. 75.

³⁷⁴ Rusya Federasyonu Anayasası’nın 65. maddesinin birinci kısmına; devlet başkanının ‘‘09.01.1996 tarihli ve No: 20 sayılı Kararnamesiyle İnguş Cumhuriyeti ve Kuzey Osetya Cumhuriyeti yerine İnguşetya ve Kuzey Osetya Cumhuriyeti – Alanya, 10.02.1996 tarihli ve No: 173 sayılı Kararnamesiyle Kalmıkya Cumhuriyeti – Kalmg Tangç yerine Kalmıkya Cumhuriyeti, 09.06.2001 tarihli ve No: 679 sayılı Kararnamesiyle Cuvaş Vumhuriyeti – Çavaş Cumhuriyeti yerine Çuvaş Cumhuriyeti – Çuvaşıya, 25.07.2003 tarihli ve No: 841 sayılı Kararnamesiyle Hantı-Mansiysk Özerk Alanı yerine; Hantı-Mansiysk Özerk Alanı-Yugr’’ ifadeleri eklenmiştir. Aleskerli, 2005, dipnot 11.

ilişkin hükümler ile ilgili yapılacak Anayasa değişiklikleri söz konusu olduğunda; ilk okuma ile kabul arasında en az 60 günlük bekleme süresi vardır. Söz konusu özellik arz eden konularla ilgili Anayasa değişikliği teklifleri; milletvekili sayısının beşte biri, Senato veya cumhurbaşkanı tarafından talep edilmesi halinde onaylayıcı referanduma (*confirmatory referendum*) sunulabilir. Teklif, oy kullananların çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde anayasallaşır.³⁷⁵ Ancak Anayasa, şimdiye dek sadece iki kez değişmiştir.³⁷⁶

Tunus, 2011'den beri demokrasiye geçiş sürecinde olan bir yarıbaşkanlık cumhuriyetidir. Üniter yapılı ve tek meclisli Tunus'ta Anayasa değişikliği, cumhurbaşkanı veya yasama organı üyelerinin üçte biri tarafından teklif edilebilir. Ancak cumhurbaşkanı tarafından sunulan Anayasa değişikliği tekliflerinin önceliği vardır. Teklifin geçebilmesi için yasama organı üyelerinin üçte iki çoğunluğu tarafından kabul edilmesi gerekmektedir. Bununla birlikte cumhurbaşkanı, yasama organı tarafından sunulan Anayasa değişikliği tekliflerini referanduma götürebilir. Bu durumda, teklifin anayasallaşması için oy kullananların çoğunluğunun kabulü gerekir. Yasama Meclisi sözcüsü ise, söz konusu Anayasa değişikliği teklifi yasama organında kabul edilmeden önce; Anayasa'da değiştirilemeyeceği öngörülen hükümlerin (örneğin cumhurbaşkanının görev süresinin dilimi, devletin temel nitelikleri) değiştirilmemesini sağlamak amacıyla; onu, Anayasa Mahkemesi'nin huzuruna taşıyabilir.³⁷⁷

Beşinci Fransız Cumhuriyeti'nin 1958 tarihli Anayasası'nın son maddesine göre Anayasa değişikliğinin yapılabilmesi için; bu değişikliğin iki yasama meclisince kabulü sonrasında halk oylaması veya yasama organının bileşik toplantısında beşte üç

³⁷⁵ Böckenförde, 2017, s. 27.

³⁷⁶ Candan, 2017, s. 120.

³⁷⁷ Böckenförde, 2017, s. 27.

çoğunluğun onayı gerekmektedir. Ancak 1962 yılında devlet başkanı Charles de Gaulle³⁷⁸, yasama organını devre dışı bırakarak Anayasa değişikliğini doğrudan halk oyuna sunmuştur. Sunulan metin, oy verenlerin ezici çoğunluğu ile kabul edilmiştir. Bu durum, Fransa’da alternatif Anayasa’yı değiştirme yöntemi olarak ortaya çıkmıştır.³⁷⁹

c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü

1991 tarihli Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası, parlamenter cumhuriyet örneğidir. Anayasa’ya göre; Anayasa’nın değiştirilmesine dair teklifte bulunma hakkına Bulgaristan Ulusal Meclisi tam sayısının üçte biri oranındaki üyeler ve cumhurbaşkanı sahiptir. Madde 154’e göre Anayasa değişikliğine ilişkin teklif verildiği tarihten itibaren bir aydan önce ve üç aydan geç olmak üzere tartışılmaz. Anayasa değişikliği teklifinin kabul edilebilmesi için Meclis’te üç ayrı günde üç ayrı oylama yapılır ve bu oylamaların hepsinde meclis üye tam sayısının dörtte üç oyu aranır. Bir teklif, dörtte üç oyu alamamakla beraber; üçte iki çoğunluğun da altına düşmüşse, mezkur teklif iki ile beş ay arası bir sürede yeniden ele alınabilir. Madde 155’e göre; bu durumda teklif meclis üye tam sayısının üçte iki oyuyla kabul edilmiş sayılır. Ancak Anayasa’nın 158. ve 159. maddelerinde belirtilen konularda Büyük Ulusal Meclis yetkili kılınmıştır. Yeni bir Anayasa’nın onaylanması; Bulgaristan Cumhuriyeti’ nin ülkesiyle ilgili bir sorun ve buna ilişkin uluslararası anlaşmanın onaylanması, devlet ve hükümetin şeklinin

³⁷⁸ Zira de Gaulle, Fransa’nın en etkin liderlerinden biridir. Nitekim bazı yazarlar de Gaulle’ün yarı başkanlık sisteminin mucidi olduğunu; onu, bu icadı yapmaya iten saığın –istemediği- katı kuvvetler ayrılığını getiren ABD tipi başkanlık modelinden hoşlanmaması ve icracı bir devlet başkanı ile başbakanın varlık bulduğu melez bir hükümet sistemi isteği olduğunu ileri sürmektedir. Roskin, 2011, s.123.

³⁷⁹ Lijphart, 1996, s. 165.

değiştirilmesi, Anayasa'nın 5. maddesi³⁸⁰ ile ilgili değişikliklere karar verilmesi, Anayasa'nın “*Anayasanın Değiştirilmesi ve Yeni Anayasanın Kabulü*” başlıklı 9. bölümünde yapılan herhangi bir değişiklik ile ilgili Büyük Ulusal Meclis yetkili kılınmıştır. Yine Anayasa Madde 158'in değiştirilmesini, sadece devlet başkanı ve Büyük Ulusal Meclis teklif edebilir. Büyük Ulusal Meclis'in oluşturulmasıyla ilgili çağrısı Ulusal Meclis, üye tamsayısının üçte ikisinin bu yöndeki oyuyla yapar. Ulusal Meclis'ten Büyük Ulusal Meclis'in kurulmasına ilişkin kararın geçtiği günden itibaren üç ay sonra devlet başkanı, seçim takvimini başlatır. Madde 160'a göre Büyük Ulusal Meclis'in seçimlerinin tamamlandığı gün, mevcut Ulusal Meclis'in görevi sona erer. Seçimle oluşturulan Büyük Ulusal Meclis, sadece seçiminin müsebbibi olan Anayasa değişikliği teklifleriyle ilgili karar vermeye yetkilidir. Ancak Madde 162'ye göre ivedi bir durumun olması durumunda Ulusal Meclis'in yaptığı işlemleri de ifa edebilir. Madde 161'e göre Büyük Ulusal Meclis'te bir teklifin kabul edilebilmesi için, üç günde üç farklı oturumda yapılan üç ayrı oylamada üye tam sayısının üçte ikisinin kararı aranır. Seçilme nedenini oluşturan konulara ilişkin kararların alınmasıyla birlikte Büyük Ulusal Meclis'in görev süresi sona erer. Madde 162'ye göre devlet başkanı, kanunda öngörülen şekliyle (Büyük Ulusal Meclis'in seçimlerinin tamamlandığı gün görevi sona eren) Ulusal Meclis'in üyelerinin seçilmesi amacıyla seçim takvimini başlatır. Madde

³⁸⁰ Anayasa'nın öncelikle uygulanması gereken bir hukuk kaynağı olduğuna ve başka hiçbir düzenlemenin onu ihlal edemeyeceğine, Anayasa hükümlerinin doğrudan uygulanabileceğine, hiç kimsenin işlediği zaman suç sayılmayan bir fiilden ötürü suçlanamayacağına, Anayasal prosedüre bağlı olarak onaylanan herhangi bir uluslararası anlaşmanın ilan edileceğine ve devletin bir iç hukuk işlemi olarak görüleceğine, aksine hüküm getiren bir iç hukukun yasama yerini alacağına, kanunda aksine bir hüküm olmadıkça bütün kanunların ilan edildikleri tarihten itibaren üç gün içinde yürürlüğe gireceğine ilişkin hükümlerdir.

163'e göre Büyük Ulusal Meclis'in kararları, alındığı tarihten itibaren yedi gün içerisinde Meclis Başkanının imzasıyla Resmi Gazete'de yayımlanır.³⁸¹

Bununla birlikte **1983 tarihli Hollanda Anayasası** Madde 137 gereğince kralın Anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisi olsa da bu yetki, karşı imza kuralına tabidir.³⁸²

D. Devlet Başkanının Parlamentoya Mesaj Gönderme Yetkisi

1. Genel Olarak

ABD, Liberya, Kosta Rika, Arjantin, Kolombiya, Uruguay'da ve birçok devlette, yürütme organın (devlet başkanının) ülkenin genel durumu hakkında yasama organına bilgi verme yükümlülüğü vardır. Yasama organına bilgi verme yükümlülüğünün devlet başkanına sağladığı avantajlar vardır. Öncelikle devlet başkanının bu yetkisi, gelecek yasama döneminin siyasi ajandasının kendi siyasi hedefleri doğrultusunda şekillendirebilmesini sağlar.³⁸³ Ayrıca devlet başkanı, bilgi verdikten sonra yasama organına mensup üyelerin tavrını sezinleyerek; sunacağı kanun teklifinin, o yasama dönemi için kanunlaşp kanunlaşmayacağını öngörebilir. Yasama gündemine ilişkin kamuoyunda yapılacak tartışmaları yönetebilir. Kendi nezdinde önceliği sahip siyasi meselelerde kamuoyunun desteğini alıp almayacağını tahmin edebilir.³⁸⁴ Dahası devlet başkanının ekonomi, dış politika gibi konulardaki siyasi söylemleri yasama organının

³⁸¹ Özmen vd., 2011, s. 882, 883.

³⁸² Gözler, 2016, s. 163.

³⁸³ Shogan, Colleen J., "The President's State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications", **Congressional Research Service**, 2016, 7-5700, s. 14.

³⁸⁴ Bulmer, 2017, s. 8, 9.

davranışlarını etkiler.³⁸⁵ Aynı zamanda mesaj gönderme yetkisi, özellikle başkanlık sisteminde, devlet başkanının tüm anayasal rollerini (devlet başkanı, hükümet başkanı, baş diplomat, baş komutan, baş yasa koyucu...) tek seferde ortaya koymasını sağlar.³⁸⁶ Bu durum, devlet başkanının parlamentoya mesaj gönderme yetkisinin proaktif yönünü ortaya koymaktadır. Zira devlet başkanı, mezkur yetkiye dayanarak yeni bir statüko kurulmasını sağlayabilir.

Bununla birlikte bazı anayasalar, devlet başkanının mevcut yetkilerinin mesaj gönderme yetkisiyle elde edeceği faydayı karşıladığı gerekçesiyle devlet başkanına bu türden bir yetki tanımaz. Söz gelimi Nijerya’da, mesaj gönderme yetkisinin başkana tanınmasına ilişkin Anayasa değişikliği, başkanın bütçe kanun tasarısının parlamentoda takdiminin politika ajandasının tanıtımı için yeterli olduğu gerekçesiyle; Ulusal Meclis tarafından reddedilmiştir.³⁸⁷

Devlet başkanının parlamentoya gönderdiği mesaj, yazılı olabilir veya bizzat devlet başkanının kendisi parlamentoya gelerek yazdığı metni okuyabilir. Devlet başkanının gönderdiği bu mesaja karşı parlamento tarafından bir cevap niteliğinde “*mazhar (adresse)*” hazırlanabilir.³⁸⁸

2. Hükümet Sistemlerindeki Görünümleri

a. Başkanlık Sistemindeki Görünümü

1787 tarihli ABD Anayasası’na göre önemli memleket meselelerini görüşmek için Senato ve Temsilciler Meclisi’ni toplantıya çağırmaya yetkili olan başkanın

³⁸⁵ Shogan, 2016, s. 10.

³⁸⁶ ibid, s. 1.

³⁸⁷ Udofa, 2017, s. 15.

³⁸⁸ Gözler, 2016, s. 144.

Kongre’ye mesaj gönderme yetkisi vardır. Mesajlarını yıllık veya özel tebligat şeklinde gönderebilir. Resmi söylevlerinde de Kongre’ye tavsiyede bulunabilir. Bu mesajlarında, bazı kanunların kabulünü tavsiye edebilir.³⁸⁹ Başka bir deyişle başkan, gelecekte alınması gerekli önlemler bağlamında Kongre’nin dikkatini çekerek kanunla düzenlenecek konuları Kongre’ye anımsatır. Bu şekilde başkan, mesaj yoluyla yıllık yasama gündeminin taslağını çizer.³⁹⁰

ABD Anayasası’nın II. maddesinin 3. bölümüne göre başkan, ara sıra Birliğin durumu (*State of Union*) hakkında Kongre’ye bilgi verir, gerekli ve yerinde gördüğü önlemleri Kongre’nin değerlendirmelerine sunar.³⁹¹ Bu önlemler, bir nevi hükümet programı niteliğindedir.³⁹² Söz konusu tavsiye maddesi diğer bir deyişle başkanın gerekli ve yerinde gördüğü önlemleri Kongre’nin değerlendirmesine sunması; yasama sürecinde başkana açıkça bir rol vermektedir. Nitekim madde lafzında “*shall (emir belirten –ecek yardımcı fiili)*” ibaresinin kullanılması, bir nevi kanun teklifi vermeyi zorunlu kılmaktadır.³⁹³ Bir nevi kanun teklifi verme sonucunu doğuran bu yetkinin kullanımı ile yeni bir statüko yaratılacağından; bu sayede anılan yetkinin proaktif yönü, ortaya çıkmaktadır.

Başka bir deyişle başkanın Kongre’ye verdiği yıllık mesajlar, yasama organının gündemini şekillendirir. Örneğin Başkan Kennedy 1962 yılında Kongre’ye verdiği yıllık mesajında genel olarak iktisadi durumu kuvvetlendirmeye; enflasyona karşı mücadeleye; şehirler, tarım ve tabii kaynaklar, medeni haklar, sağlık ve refah, eğitim

³⁸⁹ Örs, 1953, s. 287.

³⁹⁰ Teziç, 2013, s. 435.

³⁹¹ Ertaş, 2019, s. 243.

³⁹² Gözler, 2016, s. 37.

³⁹³ Yoo, 2016, s. 1829.

alanlarında ilerlemeyi devam ettirmeye; dış ilişkilerdeki hedeflerine; askeri kuvvetlere; Birleşmiş Milletler, Latin Amerika, kalkınmakta olan yeni milletler, Atlantik Camiası ile olan ilişkilerine; ödeme dengelerine değinmiştir. Başkan, bu konularla ilgili açıklamada bulunurken; genel olarak yeni ihtisas ve yetiştirme kanunu, iş imkanı kanunu, vergi muafiyeti kanunu çıkarılmasını; şehircilik ve mesken bakanlığı kurulmasını; geniş çaplı bir aşılama programı uygulanmasını; yaşlılar için sağlık sigortasının genişletilmesini teklif etmiştir.³⁹⁴Görüleceği üzere başkan adeta yasama programını gün gün oluşturmıştır.

Dahası, bir dönem ABD dış politikasını çerçeveleyen doktrin, yıllık mesajda yer almıştır. Diğer bir deyişle ABD başkanı James Monroe tarafından 02.12.1823 tarihinde Kongre'ye verilen yıllık mesajın özünü oluşturan doktrinde, ABD dış politikasının ana esasları belirlenmiştir. Doktrin, esas olarak kıtalar arası dayanışma idealine ve milli savunmanın nasıl olacağına (Amerikan olmayan güçlere karşı kendilerini savunmaya) ilişkin temel ilkeler barındırır. Ancak Amerika kıtasındaki Hispaniklerin bu doktrine karşı olumsuz tutumu, Uruguay Başkanı Brum'un tavrı, Panama Kanalı üzerinde çıkan kriz, Güney Amerika'nın güneyindeki cumhuriyetlerinde yaşanan olaylar ve diğer etmenler; ABD iş dünyasına ve milli savunmasına zarar vermiş ve ilerleyen dönemde doktrinden bazı sapmalar yaşanmıştır.³⁹⁵

³⁹⁴ Başkan John F. Kennedy'nin Amerikan Kongresi'nin 87'nci Toplantısına Hitaben Verdiği Yıllık Mesaj (02.01.1962, Washington D.C.), **Terakki Müdafii Kudretli Bir Amerika**, Amerikan Haberler Merkezi, Ankara – İstanbul – İzmir, Yenilik Basımevi, 1962, s. 1-11.

³⁹⁵ Chapman, Charles Edward, "A Monroe Doctrine Divided: Suggestions For A Presidential Message", **Political Science Quarterly**, 1922, Vol. XXXVII, No. 1, s. 81, 82.

Diğer önemli konu, söz konusu mesajın usulü (sözlü, yazılı) hakkındadır. 1789'dan sonra Washington ve Adams, Kongre'ye gidip bizzat hitap etmiştir diğer bir deyişle sözlü mesaj (*speech, address*) vermiştir. Buna karşılık Kongre üyeleri, anılan mesajda değinilen konulara ilişkin resmi cevaplarını, başkanın makamında vermiştir. Sonraki Başkan Jefferson ise yazılı mesaj verme (*message*) usulünü tercih etmiştir. Jefferson'un yazılı usulü tercih etmesinin temelinde, devlet gündemini işgal eden sorunların, söz konusu hitabetten kaynaklanan yasama - yürütme organları arasındaki çatışmadan hasıl olduğu düşüncesi vardır. Başka bir deyişle yasama dönemi açılışında yapılan hitabet üzerine Kongre üyelerinin kendi çıkarları doğrultusunda vereceği sözlü cevabın harareti ve dolayısıyla yasama – yürütme organları arasında doğan gerilim, yazılı mesaj usulünün tercih edilmesiyle engellenmiştir. Ancak madalyonun diğer yüzü Jefferson'un halka hitap etmekten kaçınmasına ilişkin çıkarıcı bir arzusu olduğuna işaret etmektedir. Dahası bazı yazarlar sözlü mesajın tiyatral üslubunun başkanı monarşist kıldığını; yazılı mesaj ile hitabet yeteneği olmayan, kısık sesli, anlaşılmaz diksiyona sahip bir başkanın sözlü mesaj verdiği sıradaki dezavantajlarının önüne geçildiğini iddia etmektedir.³⁹⁶

Diğer taraftan kural olarak başkan, doğrudan Kongre'ye yasa teklifi veremez. Ancak başkanın mesaj gönderme yetkisi, kendi yasa tekliflerini Kongre'ye bir nevi takdim etmesini sağladığından; Kongre, yasama sürecini kendi kendine başlatan organ olma statüsünden çıkmıştır. Diğer bir deyişle başkan, söz konusu yetkisini kullanarak yasama gündemini ve yasama önceliklerini belirleyen bir statü elde etmiştir. Bundan sonra Kongre'nin görevi; başkanın mesajı içinde yer alan ve tamamen yürütme organından sadır olan yasa tekliflerini müzakere etmek, kabul etmek, reddetmek veya bunlar üzerinde değişiklik yapmaktan ibarettir. Yine de başkan, kendi takdim ettiği yasa

³⁹⁶ Casper, 1995, s. 478-480.

tekliflerinin Kongre’de aynen kanunlaşması için; başkan yardımcısı, ABD Özel Kalemî, Capitol Tepesi³⁹⁷,ndeki diğer bağlantıları ile “lobicilik” faaliyetleri (örneğin mesajda yer alan konuya ilişkin bir yasa teklifinin temsilci tarafından Kongre’ye takdimini sağlamak, bu yasa teklifinin Kongre’den geçmesi için başkanî destekleyen temsilciler bulmak) yürütür.³⁹⁸

Bununla birlikte başkanlar esas olarak dört kez (her yasama döneminin açılışında) bu yetkisini kullanır. Seçildikten sonraki ilk yasama döneminin açılışında mevcut sorunlar üzerinde sergileyeceği tavır ve gelecek dört yıl içindeki politika önerileri (*policy proposals*) (1965 yılından beri politika önerilerinin sayısı ortalama 42’dir.) ortaya konur. Seçildikten sonraki ikinci ve üçüncü yasama dönemlerinin açılışında mevcut siyasi başarılar vurgulanır ve politika önerilerinin sayısı ortalama 29’a düşer. Nihayet dördüncü yasama döneminin açılışı başka bir deyişle son görev dönemi, seçim yılına tekabül edeceğinden; bir daha seçilirse siyasi ajandasının ana hatlarını göstermek amacıyla, politika önerilerinin sayısı tekrar ortalama 31’e yükselir ve metinde yer yer seçim propagandasına ilişkin söylemler vardır.³⁹⁹

Eğer başkan ikinci kez seçilirse ilk yasama döneminin açılışında mesajın konusu; genellikle yürütme organı olmaktan kaynaklı otoriteleri ve siyasi sermayeleri, yasama organının kanunlaştırmasını istediği hususlar, dış politika ve savunma üzerinde yoğunlaşırken; politika önerilerinin sayısı ortalama 40’tır. Başkanın yaptığı söz konusu

³⁹⁷ Capitol Tepesi (Capitol Hill); Washington, DC’nin sınırları içinde kalan ve ABD Kongresi binasının bulunduğu yerleşim bölgesidir. Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/capitol-hill>, (Erişim Tarihi: 04.08.2020).

³⁹⁸ Udofa, 2017, s. 10.

³⁹⁹ Shogan, 2016, s. 8.

politika önerilerinin ortalama %39.4'ü, 1965-2015 yılları arasında başkanın açılışını yaptığı yasama döneminde, yasama organı tarafından kanunlaştırılmıştır. Ancak başkanın söz konusu yasama başarısının, dönemlere göre farklılık arz ettiği gözden kaçırılmamalıdır. Örneğin seçildikten sonraki ilk yasama döneminde bu oran genelde yüksektir.⁴⁰⁰

Başkanın yıllık mesajının hemen ardından muhalefet genellikle kısa⁴⁰¹ bir yanıt verir. Muhalefet yanıtı, yasama organının bir üyesi tarafından verilebileceği gibi dışarıdan birine (örneğin olası başkan adayına, eyalet valilerine) de verdirilebilir. Muhalefet cevabının konusu genel olarak bir iş birliği ve consensus çağrısına, muhalefetin kendi iktidarı döneminde belirleyeceği siyasi ajandasına ve önceliklerine, kendinin daha iyi bir tercih olduğuna ve başkanın mesajında yer alan hususlara doğrudan verilen bir karşılığa ilişkindir. Başkanın politika önerilerinin mesajdan önce sızdırıldığı durumlarda; muhalefet, hem başkanın yaklaşımlarını ve önerilerini eleştirir hem de kendi yol haritasını kamuoyuna hazırlıklı şekilde sunma fırsatı bulur. Bununla birlikte ilk kez 2010 yılında Virginia Eyaleti Valisi Bob Mc Donnell (daha sonra 2014 yılında Temsilci Cathy McMorris Rodgers), halkın muhalefet yanıtının içeriğine katkı sunması için sosyal medyayı kullanmıştır. Bu sayede halk, muhalefet yanıtı aracılığıyla da kendi fikirlerini ve tepkilerini iletmiştir.⁴⁰² Bu, katılımcı demokrasinin gelişmesine katkı sağlayan bir adımdır.

⁴⁰⁰ Shogan, 2016, s. 9.

⁴⁰¹ 2007 yılında başkanın mesajının hemen ardından verilen kısa muhalefet yanıtına ilişkin olarak Senatör Jim Webb'in “*Bu kısa süre içinde başkanın mesajının aksini ispatlamak mümkün değildir, yararlı da değildir.*” şeklindeki beyanı hakkında bkz.: ibid, s. 13.

⁴⁰² ibid, s. 11-14.

Arjantin ve Brezilya'da da başkanın parlamentoya mesaj gönderme yetkisi bulunmaktadır.⁴⁰³

b. Yarıbaşkanlık Sistemindeki Görünümü

1958 tarihli Fransa Anayasası Madde 16'ya göre olağanüstü hallerde cumhurbaşkanı “*ulusal mesaj (message à la nation)*” gönderir. Bununla birlikte Anayasa Madde 18'e göre cumhurbaşkanı, Fransa Ulusal Meclisi'ne (hem Fransa Parlamentosu'na hem de Fransa Senatosu'na) mesaj gönderebilir. Cumhurbaşkanının Ulusal Meclis'e girmesi yasak olduğundan bu mesaj okutulur. Ulusal Meclis, gönderilen bu mesaj hakkında görüş bildiremez.⁴⁰⁴ Cumhurbaşkanı, bu amaçla bileşik oturumda toplanan parlamentoya hitap edebilir. Cumhurbaşkanının parlamentoya hitaben yapacağı beyanlar, kendisinin yokluğunda, oylanmaksızın parlamento tarafından tartışılır. Parlamento, normal dönem dışında bu amaçla özel olarak toplanır.⁴⁰⁵

1976 tarihli Portekiz Anayasası Madde 133/(d) ile kendine tanınan “*Cumhuriyet Meclisi ve özerk bölgelerin Yasama Meclislerine hitap etme*”⁴⁰⁶ şeklindeki yetkiye dayanarak; cumhurbaşkanı Cumhuriyet Meclisi'ne (*Assembleia da*

⁴⁰³ Yeşilirmak, Bahadır, “Cumhurbaşkanının TBMM'ye Mesaj Verme Yetkisi”,

Yasama Dergisi, 2020, S. 41, s. 14.

⁴⁰⁴ Gözler, 2016, s. 144.

⁴⁰⁵ Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, **Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin**

Anayasaları: Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya, Hollanda, Polonya, Portekiz, İspanya

<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/2778/201104868.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi: 29.09.2020), s. 178.

⁴⁰⁶ ibid, s. 484.

Repubblica) mesaj gönderme yetkisine sahiptir. Anayasa Madde 134'e göre 1958 tarihli Fransa Anayasası'na benzer şekilde cumhuriyete yönelik ciddi olaylar husule geldiğinde ulusa açıklama yapabilir.⁴⁰⁷

1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası Madde 84'e göre devlet başkanı, Federal Meclis'e yıllık mesaj (*poslaniye*) gönderir. Devlet başkanının mesaj gönderme yetkisi, Anayasa'nın 80. maddesiyle devlet başkanına bu sıfat dolayısıyla tevdi edilen iç ve dış politikayı belirleme yetkisinin bir uzantısıdır. Zira Rusya Federasyonu'nda hükümet karar alan değil, karar uygulayan bir konumdur.⁴⁰⁸

Yıllık mesajın içeriğini devletin durumu, orta vadede sosyal - ekonomik seyri gibi konularla birlikte asıl olarak parlamentonun yasama faaliyetini şekillendirmeye yönelik savlar oluşturur. Başka bir deyişe iç ve dış politikayı devlet başkanı belirler; bu doğrultuda meclis, yasama faaliyetini yürütür ve hükümet sorumluluğu üstüne alarak bu politikayı icra eder. Zira devlet başkanı, (vatana ihanet suçlaması hariç) sorumsuzdur. Bununla birlikte örneğin, B. Yeltsin'in "*Sorumlusu Olduğumuz Rusya*" başlıklı mesajında olduğu gibi yıllık mesajda seçim propagandalarına da rastlanılabilir.⁴⁰⁹

Yıllık mesaj, Meclis'in toplantı salonuna girebildiğinden, bizzat devlet başkanı tarafından Meclis'te okunur. Mesajın okunmasının hemen ardından Milli Marş seslendirilerek, Meclis üyelerinin devlet başkanına soru sorması engellenmiştir. Bu fikir, "*mesaj töreninin babası*" Çubays tarafından ortaya atılmıştır.⁴¹⁰

⁴⁰⁷ Gözler, 2016, s. 145.

⁴⁰⁸ Shukurov, 2003, s. 90.

⁴⁰⁹ ibid, s. 93, 94.

⁴¹⁰ ibid, s. 93.

1937 tarihli İrlanda Anayasası Madde 137/7'ye göre cumhurbaşkanı, Devlet Şurası'na danıştıktan sonra, ulusal veya kamu açısından önemli herhangi bir konuyu, her iki meclise mesaj göndererek veya hitap ederek aktarabilir. Yine cumhurbaşkanı, Devlet Şurası'na danışmasına müteakip, dilediği konu hakkında dilediği zaman ulusa seslenebilir. Ancak, cumhurbaşkanının bu tür bir mesaj gönderebilmesi, hitap edebilmesi veya seslenebilmesi daha önceden hükümetin onayını almış olmasına bağlıdır.⁴¹¹

c. Parlamenter Sistemdeki Görünümü

Anayasal monarşilerde monarkın yaptığı bu bildiri “*tahtın nutku (discours de trône)*” olarak adlandırılır.⁴¹² **1848 tarihli İtalya Anayasası**, bir anayasal monarşidir. Anayasa'ya göre kralın Senato'ya ve Mebusan Meclisi'ne mesaj yollama yetkisi vardır.⁴¹³ **1983 tarihli Hollanda Anayasası Madde 65'e göre** her yıl Eylül ayının üçüncü Salı günü veya kanunla belirlenecek daha erken bir tarihte, Parlamento'nun birleşik oturumunda hükümet tarafından izlenilecek politika, kral tarafından veya onun adına açıklanır.⁴¹⁴

1946 tarihli Fransa Anayasası, bir parlamenter cumhuriyettir. Madde 37'ye göre Cumhurbaşkanı, Milli Meclis'in dikkatini çekmek istediği hususları, ona yazdığı mesajlarla vasıtasız bir şekilde bildirir.⁴¹⁵ **1947 tarihi İtalya Cumhuriyeti Anayasası**

⁴¹¹ Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, s. 290.

⁴¹² Gözler, 2016, s. 144.

⁴¹³ Örs, 1953, s. 275.

⁴¹⁴ Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, s. 369.

⁴¹⁵ Örs, 1953, s. 272.

Madde 87’ye göre, cumhurbaşkanının İtalya Parlamentosu’na (hem Cumhuriyet Senatosu’na hem de Temsilciler Meclisi’ne) mesaj gönderme yetkisi bulunmaktadır.⁴¹⁶

IV. DEVLET BAŞKANININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMIYLA

İLGİLİ DİĞER GÜÇLERİ: REAKTİF VE PROAKTİF YÖNLERİYLE

Bu güçler, devlet başkanının parlamentoyu feshetme /parlamentonun seçimlerinin yenilenmesine karar verme yetkisi, parlamentoyu toplantıya çağırma ve parlamentonun toplantılarını erteleme ve parlamentonun toplantılarını kapatma yetkisi, Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açma yetkisi ve uluslararası anlaşmaları akdetme ve onaylama yetkisi şeklinde sıralanabilir.

A. Devlet Başkanının Parlamentoyu Feshetme / Parlamentonun Seçimlerinin Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi

*“Bir politik aktöre anayasal olarak tanınan, parlamentonun feshi sürecini başlatma, iletme veya parlamentonun feshine karar verme yetkisi”*⁴¹⁷ şeklinde tanımlanan fesih yetkisinin devlet başkanına tanındığı hallerin ekseriyetinde, bu yetki belli koşullara ve sonuçlara tabi tutularak sınırlandırılmıştır. Fesih yetkisi, devlet başkanı tarafından hem proaktif hem de reaktif şekilde kullanılabilir. Zira bir devlet başkanı, kanunlaşmasını istediği bir metnin parlamentodan geçmeyeceğini sezinlerse onu feshedip, kendini destekleyen bir çoğunluğun parlamentoda sandalyeye sahip

⁴¹⁶ Gözler, 2016, s. 144.

⁴¹⁷ Çağlar, Taha Enes, “Parlamento’nun Feshi”, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, 2019, s. 5. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Goplerud, Max, Schleiter, Petra, “An Index of Assembly Dissolution Powers”, 2016, Comparative Political Studies, Vol. 49, Issue 4, s.430)

olmasını sağlayabilir.⁴¹⁸ Tam tersine devlet başkanı, parlamentodan geçmesini istemediği bir metnin kanunlaşacağını sezinlerse, metin üzerine oylama yapılmadan parlamentoyu feshedebilir.

Varsayım böyle olmakla beraber, fesih yetkisi sıkı anayasal koşullara ve sonuçlara bağlı kılındığından; devlet başkanı, uygulamada geniş sınırlara tabi bir takdir yetkisine sahip değildir. Bu nedenle devlet başkanının fesih yetkisi, çalışmanın sistematığından ayrı şekilde ele alınacaktır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki yürütme organı eliyle yapılan fesih, devlet başkanın kendisi tarafından veya başbakanın talebi üzerine devlet başkanı tarafından gerçekleştirilir. Elbette bir devlette söz konusu iki tür, karma biçimde benimsenebilir. Burada özellik arz eden, devlet başkanının tek başına fesih yetkisinin kullanması ve devlet başkanının başbakanın fesih talebini reddedebilmesidir. Zira bunlar, diğer durumlara (örneğin devlet başkanının başbakanın fesih talebini reddedememesine, karma sistemin benimsendiği hallere) nazaran daha geniş bir takdir yetkisini havidir.

Bosna Hersek, Lihtenştayn, Lüksemburg, Malta, Paraguay ve Şili devlet başkanının fesih yetkisini tek başına kullandığı devletlere örnek teşkil eder. Dahası Paraguay ve Şili gibi başkanlık sisteminin benimsendiği ülkelerde; devlet başkanının parlamentoyu feshedebilme yetkisi, onların “*süper başkanlık sistemi*” olarak adlandırılmasının sebeplerinden biridir. Bununla birlikte başbakanın fesih talebini

⁴¹⁸ Örneğin devlet başkanı, kendi seçiminden itibaren bir yıl içinde parlamentoyu feshedebilir. Böylece kendi seçimi sırasında oluşan konjonktür, desteklediği siyasi partinin parlamentoda çoğunluğu elde etmesi için kullanılır. Bu türden seçimler, “*balayı seçimleri*” olarak adlandırılır. Shugart vd., 1992, s. 242. Bu sayede devlet başkanı, kendi siyasi ajandasında yer alan konuları kanunlaştıracak bir yasama meclisinin oluşmasının başlatıcısı konumuna gelir.

reddedebilme yetkisine sahip devlet başkanlarının bulunduğu devletlere örnek olarak İzlanda, Belçika, Almanya, 1986 sonrası Yunanistan, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda gösterilebilir. Bu devletlerde devlet başkanı, başbakanın fesih talebini veto etme yetkisine sahiptir.⁴¹⁹

Öte yandan yürütme organı tarafından yapılan fesih birçok anayasal koşula bağlanarak kayıtlanmıştır. Örneğin sebep bakımından (*‘‘hükümetin güvensizlik oyu ile düşürülmesi, hükümetin kurulamaması, güven meselesi yapılan bir kanun tasarısının geçmemesi veya bütçenin onaylanmaması, iki meclisli sistemlerde senato ve temsilciler meclisi arasında çıkan bir kriz, seçim sistemi değişikliği veya anayasa değişikliği gibi durumlarda yeni sistemin uygulanabilmesi’’*), zaman bakımından (*‘‘üst üste fesih yasağı, devlet başkanı seçimleri ile parlamento seçimlerinin yakın tarihlere getirilmesinin önlenmesi’’*) ve durum bakımından (*‘‘olağanüstü hal, sıkıyönetim ve savaş halinde fesih yasağı, suçlandırma esnasında fesih yasağı, yasama dönemi içinde feshin yapılamaması’’*) birtakım koşullara bağlanmıştır. Aynı zamanda devlet başkanı, fesih yetkisini kullanırken birtakım anayasal organlardan da istişari nitelikte görüş almaktadır. Dahası söz konusu sınırlamalar, Anayasa tarafından açıkça öngörülmesi dahi; fesih yetkisinin kötüye kullanılmaması ve parlamentoların bağımsız karakterine halel getirilmemesi amacıyla feshi yapan organın bu koşullara tabiiyeti üzerinde mutabakat olmalıdır.⁴²⁰

Bu sınırlandırmaları bir örnek vererek açıklamak gerekirse; parlamenter cumhuriyet olan Almanya’da cumhurbaşkanı, başbakanın talebi üzerine Bundestag’ı fesheder.⁴²¹ Öte yandan yarı başkanlık sisteminin kabul edildiği 1958 tarihli Fransa

⁴¹⁹ Çağlar, 2019, s. 7-13.

⁴²⁰ ibid, s. 15-21.

⁴²¹ Roskin, 2011, s. 219.

Anayasası Madde 12 uyarınca cumhurbaşkanının Millet Meclisi'ni fesih etme yetkisi bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı, bu yetkiyi kullanırken başbakana ve Meclis başkanına danışabilir ancak onların görüşlerine uymak zorunda değildir. Söz konusu fesih, seçimlerden sonra oluşan yeni parlamentonun bir yıl içinde tekrar feshedilememesi durumu dışında; hiçbir kayda bağlanmamıştır. Bu nedenle fesih yetkisi, hükümet ve meclis karşısında cumhurbaşkanının elini güçlendirmektedir. Ancak cumhurbaşkanı, yeni seçilen meclisin çoğunluğunun sahip olduğu siyasi görüşten değilse; ya onlarla uyum sağlamak ya da istifa etmek durumundadır.⁴²²

Bu noktada, devlet başkanının fesih yetkisini kullanarak bir kanun koyucu gibi hareket etmesine imkan veren 1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası'na da değinmek gerekir. Anayasa'ya göre meclisin, devlet başkanını azletme; devlet başkanının, meclisi feshetme yetkisi vardır. Her ne kadar devlet başkanı ile meclisin silahları eşit gibi gözüксе de; devlet başkanının kararname çıkarma yetkisi göz önünde bulundurulduğunda; fesih yetkisi, proaktif yönlüdür.

Devlet başkanının azline (*otreşenie*) ilişkin sürecin aktörleri; Federal Meclis (Devlet Duması ve Federal Konsey), Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme'dir.⁴²³

⁴²² Şencan, Hüdayi, “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüm: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)**, 2017, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yay., s. 45,46. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Vergin, Nur, “Genel Oy Kapsamında Cumhurbaşkanı”, Türkiye Günlüğü, 1991, S. 16, s. 137.)

⁴²³ Rusya Federasyonu Anayasası Madde 93: “1. Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı, sadece Devlet Duması tarafından ileri sürülen devlete ihanet veya diğer ağır suç işlemesi konusundaki ithama dayanarak ve Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının eylemlerinde suç unsurlarının varlığına ilişkin Rusya Federasyonu Yüksek

Bu aktörlerin varlığı, azil işleminin gerçekleştirilmesini zorlaştırmaktadır. Baglay’a göre ‘‘anayasa koyucunun amacı, siyasal voluntarizme karşı teminat sağlamak’’tır.⁴²⁴

Devlet başkanı, Anayasa’nın 111. ve 117. maddeleri gereğince ‘‘devlet başkanı tarafından seçilen başbakan adayının Devlet Dumasınca üç kez reddedildiği, Devlet Dumasınca üç ay içinde hükümete iki kez güvensizlik oyu verildiği ya da hükümetin güvenoyu isteminin Devlet Dumasınca reddedildiği’’ takdirde Devlet Duması’nı fesheder. Bununla birlikte Anayasa’nın ilgili maddelerinde zamanlama açısından fesih yasağı öngörölmüştür. Her ne kadar fesih yetkisi (*pravo na rospusk*) anayasal önkoşullara bağlanmış gözüke de bu yetkinin kullanımı nispeten kolaydır. Nitekim

Mahkemesinin görüşü üzerine ve itham usullerine uyulduğuna ilişkin Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesinin görüşüne dayanarak, Federasyon Konseyince görevinden uzaklaştırılabilir.

2. İthamın ileri süröldüğüne ilişkin Devlet Dumasının kararı ve Federasyon Konseyinin Cumhurbaşkanı görevden alma kararı, Devlet Duması milletvekillerinin en az üçte birinin teşebbüsü ve Devlet Dumasınca oluşturulan özel komisyonun görüşü doğrultusunda, her kamaranın üye tam sayısının üçte iki oyu ile kabul edilmelidir.

3. Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanının görevden alınmasına ilişkin Federasyon Konseyinin kararı, Devlet Duması tarafından Devlet Başkanına karşı ithamın ileri süröldüğü andan itibaren en geç üç ay içinde kabul edilmelidir. Eğer bu süre içinde Federasyon Konseyinin kararı kabul edilmezse, Devlet Başkanına karşı ileri sürölmüş itham reddedilmiş sayılır.’’ şeklindedir. Aleskerli, 2005.

⁴²⁴ Shukurov, 2003, s. 82. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Baglay, M.V.: ‘‘Konstitutsionnoe Pravo Rossiyskoy Federatsii (Rusya Federasyonu Anayasa Hukuku)’’, Moskova, 2001, s. 425.)

Anayasa Mahkemesi, 11.12.1998 tarihli ve 28-P sayılı kararında: “*Devlet Başkanı tarafından sunulan Hükümet Başkanı adaylıklarının üç kez reddedilmesinden sonra – her defasında yeni adayın sunulması veya aynı adayın iki veya üç kez sunulmasına bakmaksızın – Devlet Duması feshedilmelidir.*” şeklinde hüküm kurarak; hükümet başkanını seçme hususunda devlet başkanına sınırsız bir takdir yetkisi tanındığına ve devlet başkanının iradesine karşı gelen Devlet Duması’nın feshedileceğine işaret etmiştir.⁴²⁵

Söz konusu karşılıklı yetkiler, sistem kilitlenmelerine ve kuvvetler ayrılığının muğlaklaşmasına neden olmuştur. Devlet Duması, fesihle birlikte dağıldığından; yeni seçimlere kadar faaliyet gösteremez. Bu durumda, Devlet Duması’nın dağıtılması ile yeni seçimlerin yapılması arasında geçen sürede Devlet Duması’nın yetkilerinin kim tarafından kullanılacağı sorunu hasıl olmaktadır. Bu sorun, Anayasa’da çözümlenmediğinden; 1999 tarihinde Anayasa Mahkemesi, Devlet Duması’nın yasama yetkisi dahil söz konusu yetkilerinin devlet başkanı ve Federasyon Konseyi tarafından kullanılacağına işaret etmiştir. Ancak bu süre zarfında Federasyon Konseyi’ni kontrol edebilen devlet başkanları, devletin “*tek kanun koyucusu*” haline gelmektedir. Zira Federasyon Konseyi’nin üyelerini oluşturan federe devletlerin yöneticileri, 2004 yılı sonrasında bizzat devlet başkanı tarafından atanmaktadır.⁴²⁶

Öte yandan özellikle rejimin yarıbaşkanlık sisteminden anayasal diktatörlüklere dönüştüğü devletlerde devlet başkanı, güçlü bir fesih yetkisine sahiptir. Söz gelimi Weimar Cumhuriyeti’nde yasama organı, siyasi parti temsilcilerinden ziyade teknokratlardan oluşan kabinenin ve cumhurbaşkanının çıkardığı kararnameleri kaldırmaya çalıştığında; cumhurbaşkanının, işbirliği içinde çalışmadığını gerekçe

⁴²⁵ Shukurov, 2003, s. 98-101.

⁴²⁶ Eroğlu Durkal vd. , 2017, s. 76, 77.

göstererek, onu feshetme yetkisine sahip olduğuna yönelik tehdidiyle karşı karşıya kalacaktır.⁴²⁷

B. Devlet Başkanının Parlamentoyu Toplantıya Çağırma, Parlamentonun Toplantılarını Erteleme ve Parlamentonun Toplantılarını Kapatma Yetkisi

Devlet başkanlarının parlamentoyu toplantıya çağırma, parlamentonun toplantılarını erteleme ve parlamentonun toplantılarını kapatma yetkisi; yasamayla ilgili yetkileri kapsamında değerlendirilir. Ancak birçok devlette devlet başkanına tanınan bu yetki, anayasalarda düzenlenmiş ve kayıtlanmıştır. Söz konusu kayıtlamalar, toplantıya çağırma yetkisinin kullanımıyla ortaya çıkan praaktif ve toplantıları erteleme ile toplantıları kapatma yetkisinin kullanımıyla ortaya çıkan reaktif boyutunu katı şekilde baskılamıştır. Bu nedenle anılan yetki, çalışmanın genel sistematüğinden ayrılarak incelenecektir.

Yasama meclisleri anayasal ve yasal usullere uygun olarak toplanıp karar alabilen çok üyeli bir organ olduğundan; kural olarak toplanma ve erteleme takvimini kendileri kararlaştırır. Ancak olağanüstü ve ivedi hallerde, yasama organının söz konusu takvimde belirlenenler dışında özel toplantı yapma zarureti doğabilir. Yasama organını bu türden özel toplantılara çağırma yetkisine sahip otorite; devlet başkanına, meclis başkanına, bu yetkinin kullanılması için yasama organının kendi üyeleri arasından oluşturduğu bir daimi temsilciler heyetine veya yasama organının belirli sayıda üyesine (genellikle üçte birine) ait olabilir.⁴²⁸

⁴²⁷ Skach, 2005, s. 15.

⁴²⁸ Bulmer, 2017, s. 10.

Devlet başkanlarının parlamentoyu toplantıya çağırma, toplantıyı erteleme ve toplantıyı kapatma yetkisinin menşei İngiltere'ye aittir. İngiltere'de tarihsel olarak parlamentonun varlık amacı, *“krala danışmanlık yapmak, yardım etmek ve kralın toplamak istediği vergilere rıza göstermek”* idi. Bu nedenle parlamento yalnız kralın iradesiyle toplanıyor ve kapatılıyordu. Kralın söz konusu tarihi yetkisi, aktüel dünyada devlet başkanlarının da uhdesine geçmiştir.⁴²⁹

Bununla birlikte devlet başkanlarının parlamentoyu toplantıya çağırma, toplantıyı erteleme ve toplantıyı kapatma yetkisi, parlamentonun devamlılığı ilkesi ile doğrudan bağlantılıdır. Parlamentonun devamlılığı (sürekliliği, istimrarı) ilkesi, *“parlamentonun, tatilde veya ara vermede olsa bile, kendi istediği her zaman toplanabileceği ve çalışabileceğini”* ifade eder.⁴³⁰

Parlamentonun devamlılığı ilkesinin benimsenip benimsenmemesi, parlamentonun toplanma usulünü belirleyen etkenlerden biridir. Nitekim meclislerin toplanmasını ikili bir ayrım ile alan yazarlara göre; monarşilerde devre sistemi, cumhuriyetlerde istimrar sistemi kabul edilir. Devre sisteminde meclis, monarşilere yakışan biçimde hükümetin daveti üzerine belirli dönemlerde toplanır ve dönem sonunda hükümetçe kapatılır. İstimrar sisteminde ise meclis, bir seçim dönemi için sürekli toplantı (*müstemirren münakid*) halindedir. Bu nedenle seçim döneminin bitmesinden önce ya da bu dönem sonunda, meclis infisah edip yeni meclis toplanıncaya kadar vekillerin sıfat ve yetkileri korunur ve bu arada gerekli görülmesi halinde vekiller toplanabilir. İstimrar sisteminin cumhuriyetlerde gelişmesinin sebebi,

⁴²⁹ Gözler, 2016, s. 142.

⁴³⁰ Gözler, 2018, s. 579.

meclisin sadece bakanları değil devlet başkanını da kontrol edebilme yetkisidir. Zira bu yetki, vatana ihanet halinde somutlaşır.⁴³¹

Monarşilerde parlamentonun devamlılığı ilkesi kabul görmediğinden, devlet başkanının parlamentoyu toplantıya çağırma, toplantıları erteleme ve toplantıları kapatma yetkisi bulunmaktadır. Elbette devlet başkanının parlamentoyu toplantıya çağırmama hakkı bulunmaktadır ancak demokratik monarşilerde devlet başkanı, bu hakkını kullanmamalıdır. Kaldı ki İngiltere’de monarkın parlamentoyu toplantıya çağırmama hakkı zaman bakımından (üç yıl süreyle) Triennial Act ile kayıtlanmıştır. Cumhuriyetlerde ise parlamentonun devamlılığı ilkesi benimsendiğinden parlamentoların kendiliğinden toplanma hakkı vardır. Devlet başkanının toplantıları erteleme ve kapatma yetkisi olmasa da parlamentonun ara verdiği ya da tatilde olduğu dönemlerde onu “*olağanüstü toplantıya*” çağırma yetkisi vardır.⁴³²

Devlet başkanlarının parlamentoyu toplantıya çağırma yetkisi, devlet başkanlarının yasama işlerini düzenleyebilme ve bunların zamanlamasını kontrol edebilme yeteneği olarak tanımlanabilir. Devlet başkanları, parlamentoyu (özel) toplantıya çağırma yetkisini kullanmak suretiyle; belirli konulara öncelik verilmesini diğer bir deyişle çok önemli ve ivedi gördüğü bir konunun bir an önce yasama organı tarafından ele alınmasını sağlar.⁴³³ Anılan yetkinin parlamentoyu bir konuda karar almaya zorlaması, proaktif yönünü ortaya koyar.

⁴³¹ Başgil, Ali Fuat, “**Teşrii Masuniyet Meselesi (Teşkilâtı Esasiye Kanunumuzun 17 inci maddesi üzerinde etüd)**”, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/97346> (Erişim Tarihi: 17.09.2020), s. 24, 25.

⁴³² Gözler, 2016, s. 141, 142.

⁴³³ Bulmer, 2017, s. 10, 11.

Devlet başkanlarının parlamento toplantılarını erteleme ve toplantılarını kapatma yetkisi ise genellikle reaktif boyutludur. Zira bir devlet başkanı, parlamentoda kanunlaşmasını istemediği bir konu görüşülecekse veya görüşülüyorsa, onun toplantılarını erteleyerek ya da kapatarak konunun kanunlaşması engelleyebilecek ya da erteleyebilecektir.

Diğer taraftan parlamenter sistemin benimsendiği devletlerde devlet başkanının toplantıya çağırma, toplantıyı erteleme ve kapatma yetkisi, başbakanın istemi üzerine ve onun karşı imzasıyla kullanılır.⁴³⁴

Başkanlık sisteminin benimsendiği ABD’de Anayasa Madde II Bölüm 3’e göre başkan, Senato’nun ve Temsilciler Meclisi’nin ikisini ya da sadece birini olağanüstü toplantıya çağırabilir. Ancak Kongre, önceliklerini ve iş dizinini kendi belirleyebilir. Bu nedenle başkan, gündem üzerinde usuli bir kontrol yapamaz ve fakat siyasi nüfuza sahiptir.⁴³⁵ Bu yönüyle ABD’de devlet başkanlarının parlamento çağırma yetkisinin proaktif yönü baskın değildir.

ABD başkanları elliden fazla kez anılan yetkisini kullanmış, çoğunlukla başkanlık makamına aday olan kimseler hakkında tavsiye ve muvafakat verip vermeyeceğini düşünmesi için Senato’yu toplantıya çağırmıştır. Örneğin Senato’yu toplantıya çağıran ilk başkan Washington, Kongre’nin birinci, ikinci ve üçüncü toplantılarının hemen ardından Senato’yu; sırasıyla kamu yararını ilgilendiren birtakım konular olduğunu, sivil ve askeri makamlara gösterilen adaylar hakkında tavsiye ve muvafakat verilmesi ve Jay Anlaşması üzerinde görüşülmesi gerektiğini gerekçe göstererek toplantıya

⁴³⁴ Gözler, 2016, s. 142.

⁴³⁵ Bulmer, 2017, s. 11.

çağırıştır.⁴³⁶ Başkan Washington'un, Jay Anlaşması'nı görüşmesi için Senato'yu toplantıya çağırması, anılan yetkinin proaktif yönünü ortaya koymaktadır. Zira bir uluslararası anlaşmanın iç hukuk normu vasfını kazanabilmesinin şartlarından biri, Senato'nun o anlaşmaya tavsiye ve muvafakat vermesidir. Başkan Washington, toplantıya çağırarak suretiyle, Senato'yu tavsiye ve muvafakat vermeye zorlamakta diğer bir deyişle dilediği konu hakkındaki bir anlaşmanın iç hukuk düzeni bakımından bağlayıcı hale gelmesi için çabalamaktadır.

Bununla birlikte ABD'de olağanüstü koşullarda Kongre'yi toplantıya çağırma yetkisinin başkan tarafından ne zaman kullanılacağı bir sorun haline gelmiştir. Bu sorunun temelinde, başkanın anılan yetkisini bir toplantının tüm dönemlerinde veya ertelemelerde kullanıp kullanamayacağı hususu bulunmaktadır. Zira Anayasa, zaman bakımından (*ratione temporis*) bir sınır getirmemiştir. Nihayetinde ABD Yüksek Mahkemesi yargıcı Joseph Story, başkanın olağanüstü hallerde Kongre'yi toplantıya çağırmasına ilişkin yetkisinin gerekli işlemler ve devletin güvenliği için vazgeçilmez olduğunu, Kongre aradayken devletin üzerinde düşünmesi gereken sayısız önemli durumun meydana gelebileceğini ileri sürmüştür. Dahası bazı yazarlara göre başkanın toplantı sırasındaki erteleneme anında Kongre'yi toplantıya çağıramayacağını ileri sürmek; savaş zamanında onu toplantıya çağıramayacağını (örneğin Kongre'nin yok kalmayı tercih ettiği anda, başkanın Kongre'yi Washington'a çağıramayacağını) iddia etmek anlamına gelir. Bu türden bir yorum, başkanın anılan yetkisinin Kongre'nin alacağı usule ilişkin kararla (Kongre'nin toplantı halinde ve fakat ertelemeye olmasına

⁴³⁶ Barr, William P., “**The President’s Authority to Convene the Senate**”, <https://www.justice.gov/file/24281/download#:~:text=It%20has%20considered%20both%20nominations,during%20the%20planned%20August%20adjournment.>

(Erişim Tarihi: 14.09.2020), s. 245.

ilişkin usule ilişkin karar almasıyla) gölgelenmesine neden olur.⁴³⁷ Diğer bir deyişle bu yorum; başkanın anılan yetkisinin proaktif yönünün, Kongre'nin reaktif tutumuyla baskılanmasına yol açar.

Kolombiya Cumhuriyeti Anayasası Madde 138'e göre Kongre, başkanın çağrısı üzerine ve başkan tarafından belirlenen süre boyunca özel toplantı yapar. Kongre, söz konusu özel toplantılar sırasında, sadece başkan tarafından Kongre'nin değerlendirilmesine sunulan konular üzerinde görüşme yapabilir. Benzer şekilde Kosta Rika Anayasası Madde 118'e göre başkan, yasama meclisini olağanüstü toplantılara davet edebilir. Kongre, söz konusu olağanüstü toplantılar sırasında, birtakım istisnalar (örneğin meclisin kendi takdirine sunulan sorunları çözmek için zorunlu olan yasal düzenlemelerle ilgili konular) hariç olmak üzere başkan tarafından düzenlenen çağrı kararnamesinde yazılı konular dışındaki hususlarda görüşme yapamaz. Anılan Anayasa hükümlerinin içeriğinden de anlaşılacağı üzere; devlet başkanı, özel – olağanüstü oturumlar sırasındaki yasama gündemi üzerinde şekli ve usuli bir kontrole sahiptir. Gündem üzerindeki bu kontrol; başkanın siyasal çekişmenin önceliklerini, yönünü ve zamanlamasını etkilemesini sağlar.⁴³⁸ Bu nedenle anılan devletlerde devlet başkanlarının parlamentoyu toplantıya çağırma yetkisinin proaktif yönü baskındır.

Bazı devletlere bakılacak olursa 1976 tarihli Portekiz Anayasası Madde 136'ya göre cumhurbaşkanının Cumhuriyet Meclisi tatilde iken; parlamentonun devamlılığı ilkesini kabul etmemesine rağmen parlamentonun kendiliğinden toplanma hakkının olduğu Fransa'da, cumhurbaşkanının iki parlamento dönemi arasında olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi vardır. Yine 1900 tarihli Avustralya Anayasası Bölüm 5 ve 6'ya göre genel valinin toplantıya çağırma ve erteleme; 1994 tarihli Belçika Anayasası

⁴³⁷ Barr, s. 246, 247.

⁴³⁸ Bulmer, 2017, s. 11.

Madde 44 ve 45'e göre kralın toplantıya çağırma, kapatma ve ara verme; 1944 tarihli İzlanda Anayasası Madde 22 ve 23'e göre cumhurbaşkanının Althingi'yi toplantıya çağırma ve erteleme, 1946 tarihli Japonya Anayasası Madde 7'ye göre imparatorun toplantıya çağırma; 1946 tarihli Yunanistan Anayasası Madde 40'a göre cumhurbaşkanının parlamentoyu olağan ve olağanüstü toplantıya çağırma, toplantıları askıya alma ve erteleme yetkisi bulunmaktadır. Ancak devlet başkanlarının anılan yetkisi, çoğu Anayasa'da sınırlandırılmıştır. Örneğin Avustralya'da parlamento yılda en az bir kez toplanmalı, iki toplantı arasında on iki aydan fazla süre olamamalıdır. Belçika'da ara verme en fazla bir aydır ve ara verme, Meclislerin rızası olmaksızın bir toplantı döneminde birden fazla kullanılamaz. İzlanda'da erteleme, yılda bir defa iki haftayı geçemez ve cumhurbaşkanı tarafından toplantı dönemi ertelenmiş olsa dahi; Althingi'nin üyelerinin salt çoğunluğunun istemde bulunmasına müteakip cumhurbaşkanı onu toplantıya çağırmaya mecburidir.⁴³⁹

Anlaşılabacağı üzere devlet başkanının toplantıya çağırma, toplantıyı erteleme ve kapatma yetkisi, anayasalar tarafından kısıtlanmıştır. Söz konusu kısıtlamalar, devlet başkanının özellikle toplantıya çağırma yetkisinin proaktif boyutunu ve erteleme, kapatma yetkisinin reaktif boyutunu sönmölemektedir. Diğer bir deyişle dilediği konunun görüşölmesi için kullandığı parlamentoyu toplantıya çağırma, görüşölmemesi için kullandığı toplantıları erteleme ve kapatma yetkisine, söz konusu kısıtlamalarla ket vurulmuştur.

C. Devlet Başkanının Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi

Devlet başkanın iptal davası açma yetkisi, kanunların Anayasa'ya uygunluğunun dava yoluyla denetlenmesi başlığı altına konumlandırılmıştır. Bu nedenle öncelikle anayasa yargısının ne olduğunun kısaca açıklanması gerekmektedir.

⁴³⁹ Gözler, 2016, s. 142, 143.

Dar anlamda anayasaya uygunluk denetiminin yargı yoluyla yapılmasının biçim ve usullerini kapsayan anayasa yargısı; geniş anlamda kullanıldığında, bazı anayasal sorunların yargısal usullerle karara bağlanması anlamına gelmektedir. Anayasa'ya uygunluk denetimi ise genelde şu üç yolla gerçekleştirilir: dava yoluyla denetim (soyut norm denetimi), itiraz yoluyla denetim (somut norm denetimi, def'i yolu), bireysel başvuru (anayasa yakınması, anayasa şikayeti). Bununla birlikte anayasaya uygunluk denetimi; denetimi yapan organa göre (genel mahkemeler aracılığıyla yapılan denetim) Amerikan Modeli ve (özel yetkili mahkemeler: örneğin Anayasa Mahkemesi aracılığıyla yapılan denetim) Avrupa modeli olmak üzere ikiye, denetimin yapılma anına göre (yasanın yayınlanmasından önce yapılan denetim) a priori (önceden, preventive) denetim ve (yasanın yayınlanmasından sonra yapılan denetim) a posteriori (sonradan, bastırıcı, repesive) denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.⁴⁴⁰

Anayasa yargısının işlevini netleştirmek gerekirse; anayasa, *“iktidarın kullanımına hukuksal sınırlar koyan bir normlar dizisi”* ise, bu normların *“kurumsal garantisini diğer bir deyişle bu normların sınırlarının açılmamasının garantisini”* sağlayacak bir yetkiliye ihtiyaç vardır. Bu yetkili, parlamento ya da devlet başkanı değildir. Zira *“Hiç kimse, kendisiyle ilgili bir konuda yargıçlık edemez.”* şeklindeki ilkeden hareketle; kanun koyucu olan parlamentolara ve bu kanunların yürürlüğe girmesine yönelik hukuki işlemler yapan devlet başkanına, söz konusu yetkilerin verilmemesi gerekir. O halde yetkili, yargı organında yer alan mahkemelerdir.⁴⁴¹

Diğer bir deyişle parlamento yasa yapım sürecinde şekil ve esas bakımından anayasaya aykırı davranmamak ve anayasaya aykırı yasaları yürürlükten kaldırmak

⁴⁴⁰ Aliefendioğlu, Yılmaz, **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Ankara, Yetkin Yay., 1996, s. 45- 57.

⁴⁴¹ Azrak, s. 5, 6.

suretiyle yasaların anayasaya uygunluğu bakımından siyasal denetim yapar. Ancak parlamenterlerin siyasal bağılıkları, kişisel tercihleri hasebiyle kendileri tarafından husule getirilen kanunların anayasaya aykırı olduğunu kabullenmesi güçtür. Bununla birlikte parlamenterlerin çoğunun anayasayı ve yasaları yorumlamaya kabil üst düzey hukuk bilgisine sahip olmaması da olağan bir durumdur.⁴⁴² O halde anayasaya uygunluk denetiminin yargısal boyutunu başka bir organ gerçekleştirmelidir.

İşte devlet başkanı, iptal davası açma yetkisini kullanmak suretiyle; anılan yargısal denetimin başlatıcısı, yargısal süreçte yasanın iptalini talep eden davacı olarak konumlanmaktadır. Diğer bir deyişle devlet başkanı tarafından anılan yetkinin kullanılması, denetimin bizzat devlet başkanı tarafından yapılması anlamına gelmez. Devlet başkanı denetimin yapılmasını sağlayarak, anayasaya aykırı bulduğu kanunların ilgili mahkemeler tarafından ayıklanmasına imkan verir.

Anılan yetki, genellikle devlet başkanının yargıyla ilgili görev ve yetkileri kapsamında değerlendirilmiş ve dünyada pek az devlette (özellikle yarıbaşkanlık hükümet sisteminin benimsendiği Fransa, İrlanda ve Portekiz’de) devlet başkanına bu yetkinin tanındığını ortaya konmuştur.⁴⁴³ Söz konusu çalışmanın özü, devlet başkanının yasama sürecine katılımına ilişkin olduğu için anılan yetki detaylıca irdelenmeyecek ve fakat onun reaktif yönüne değinilecektir. Diğer bir deyişle devlet başkanının anılan yetkisini kullanmak suretiyle anayasaya aykırı bulduğu ve yürürlüğe girmesini istemediği kanunların ilgili mahkemeler tarafından sistemden ayıklanmasını sağladığı birkaç örnek anayasa incelenecektir.

⁴⁴² Aliefendioğlu, Yılmaz, “Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu”,

Anayasa Dergisi, 1984, C. 1, s. 101.

⁴⁴³ Gözler, 2016, s. 218, 219.

Öncelikle iptal davası açma yetkisinin mutad olarak devlet başkanına tanınmadığı kabul edilmelidir. Örneğin Almanya’da Federal Anayasa Mahkemesi; federal hükümetin, bir federe devlet hükümetinin ya da Federal Meclis üyelerinin en az üçte birinin istemi üzerine federal kanunların ve federe devlet kanunlarının Federal Anayasa’ya uygunluğunu ve federe devlet kanunlarının da federal kanunlara uygunluğunu denetler. Avusturya’da ise Anayasa Mahkemesi; federal hükümetin istemi üzerine bir federe devlet kanununu, bir federe devlet hükümetinin istemi üzerine ise federal kanunların Anayasa’ya uygunluğunu denetler.⁴⁴⁴

Pek az devlette bu yetki devlet başkanına verilmiştir. Örneğin önleyici denetim eksenli olan Fransa’da cumhurbaşkanı, yayımlanmadan önce olağan yasaları gün geçtikçe “*anayasa mahkemesi hüviyetine bürünen*” Anayasa Konseyi’nin huzuruna taşıyabilir. Bununla birlikte cumhurbaşkanının Anayasa Konseyi ile olan ilişkisinin diğer bir boyutu da olağanüstü durumlarda gerekli önlemlerin alınmasından ve Ulusal Meclis’in feshinden önce cumhurbaşkanı tarafından Konsey’in resmi görüşüne ve danışmanlığına başvurulmasıdır.⁴⁴⁵ Öte yandan Anayasa Konseyi, hızlıca ve irdelenmemiş olarak çıkarılmış kanunlara karşı bir fren mekanizması gördüğünden; Konsey’in kararları iktidarın antipatisini, muhalefetin sempatisini kazanmıştır.⁴⁴⁶

1937 tarihli İrlanda Anayasası Madde 26’ya göre cumhurbaşkanı kendisine imza için sunulmuş bir yasayı Devlet Şurası’na danıştıktan sonra Yüksek Mahkeme’nin huzuruna taşıyabilir. Yine 1976 tarihli Portekiz Anayasası Madde 134’e göre

⁴⁴⁴ Azrak, s. 18, 19.

⁴⁴⁵ Özdemir, Hakan, “Anayasa Yargısı Bakımından Fransa ile Almanya’nın Karşılaştırılması”, **Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2018, C. 7, S. 2, s. 700.

⁴⁴⁶ Roskin, 2011, s. 138.

cumhurbaşkanının bir kanunun Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisi vardır.⁴⁴⁷

1997 tarihli Polonya Anayasası Madde 122'ye göre cumhurbaşkanı huzuruna gelen kanunu yirmi gün içinde imzalayabilir, veto edebilir, Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir. Cumhurbaşkanı, söz konusu kanunun Anayasa'ya uygunluğu hakkında Anayasa Mahkemesi'ne başvurduğunda veto yetkisini kullanamaz. Anayasa Mahkemesi, üç şekilde karar verebilir: kanunun tamamının Anayasa'ya uygun olduğu şeklinde hüküm kurabilir (ki bu halde cumhurbaşkanı artık kanunu imzalamak zorunda kalır); ya kanunun tamamının Anayasa'ya aykırı olduğu şeklinde hüküm kurabilir (ki bu halde cumhurbaşkanı kanunu imzalamayı reddeder); ya da kanunun bir kısmının Anayasa'ya aykırı olduğu şeklinde hüküm kurabilir (ki bu halde cumhurbaşkanı, Sejm Başkanı'nın da görüşünü alarak, kanunun Anayasa'ya uygun olduğu kısmı imzalar veya kanunun Anayasa'ya aykırı kısımlarının bir kez daha incelenmesi için tamamını Sejm'e gönderir ve söz konusu kısımları tekrar irdeleyip Anayasa'ya uygun hale getiren Sejm ve Senato kanunu imzalanması için cumhurbaşkanının huzuruna sunar). Bununla birlikte cumhurbaşkanı veto edip Sejm'e geri gönderdiği kanun (üye tam sayısının en az yarısı kadar toplantı yeter sayısı ve beşte üç çoğunluk kadar karar yeter sayısı ile) aynen kabul edilirse bu kanunu imzalamak zorundadır. Diğer bir deyişle veto edildikten sonra aynen kabul edilen kanun hakkında cumhurbaşkanı tarafından Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz.⁴⁴⁸

Rusya Federasyonu'nda Anayasa Mahkemesi Hakkındaki Federal Anayasa Kanun'un 84. maddesindeki Anayasa Mahkemesi'ne başvuracak özne kategorileri arasında, devlet başkanı yer almaktadır. Bunun sebebi; onun devletin başı sıfatına sahip

⁴⁴⁷ Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, s. 300, 485.

⁴⁴⁸ Candan, 2017, s. 119.

olmasından dolayı Anayasa'nın, insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin güvencesini teşkil etmesi ve devlet organlarının ahenk içinde işleyişini ve karşılıklı işbirliğini temin etmekle yükümlü olmasıdır. Bununla birlikte devlet başkanı anılan yetkisini iki şekilde kullanır; ya Anayasa'ya aykırı normları, doğrudan, Anayasa Mahkemesi'nin huzuruna taşır ya da anayasal kurucu birimlerin Anayasa'ya aykırı normlarını askıya alıp Anayasa Mahkemesi'ne başvurur.⁴⁴⁹

D. Devlet Başkanının Uluslararası Anlaşmaları Akdetme ve Onaylama Yetkisi

Devlet başkanlarının anlaşma akdetme (*conclusion*) ve onaylama (*ratification*) yetkisi, doğrudan yasama sürecine katılımı kapsamında değil dış ilişkiler kapsamındaki görev ve yetkileri başlığı altında değerlendirilse ⁴⁵⁰ de söz konusu çalışmada kullandığımız sistematik usulden vareste şekilde bu yetkinin proaktif ve reaktif yönü ortaya konacaktır.

Öncelikle bu yetkinin proaktif yönü incelenecektir. Devlet başkanı istediği bir anlaşmayı akdedilme ve müzakere sürecine sokarak; onu iç hukukun bir parçası haline getirebilir.

Söz gelimi ABD'de Anayasa yapım sürecinde anlaşma yapma gücünün kime ait olacağı uzun süre tartışılmış ve Alexander Hamilton'un görüşü esas alınmıştır. Hamilton'un No: 75 The Federalist'e beyanda bulunduğu gibi “*Anlaşmalar kanun gibi işlediğinden, yasama organının bir kısmının ya da tamamının anlaşmaların yapımına katılması savunulur.*” Hamilton'a göre yürütme organı, dış ilişkilerle ilgili yetkilerini

⁴⁴⁹ Özkan, 2019, s. 187.

⁴⁵⁰ Gözler, 2016, s. 222.

kullanmalı ve Senato'nun tavsiyesi ve tasvibi üzerine anlaşma yapma yetkisine sahip olmalıdır.⁴⁵¹

Anlaşmaların, devletin iç hukukunun bir parçası olabilmesi için genellikle akdedilme ve onaylanma safhalarından geçmesi gerekir. Akdedilme safhası, taraf olmaya talepli devletlerin görüşmesi (*negotiation*) sonrasında metnin yazılması ve imzalanmasıyla (*signature*) tamamlanır. Bir anlaşma akdedildikten sonra ise, onay safhasına tabidir. 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'nin 7. maddesine göre anlaşma akdetmeye kabil kişiler, genel yetkili (devlet başkanları, hükümet başkanları, dış işleri bakanları) ile özel yetkili kimselerdir. Görüleceği üzere; parlamentolar, anlaşmaların akdedilmesi safhasında yetkili değildir. Zira parlamentoda anlaşmalar üzerinde yapılacak görüşmeler, akdedilme sırasında gerçekleşen diplomatik pazarlık sürecindeki dengeleri kendi devletleri aleyhine bozabilir. Ancak bu, parlamentoların anlaşmaların akdedilmesi sırasında tamamıyla oyun dışı kalacağı anlamına gelmez. Nitekim bazı yazarlara göre, parlamento; kendisinin uygun bulmadığı bir anlaşmayı akdetmeye çabalayan hükümeti, gen soru ve güvensizlik oyu mekanizmalarını işleterek düşürebilir.⁴⁵²

Örneğin ABD'de anlaşmaların (*treaties*) akdedilme ve onaylama sürecinde başkan, birlik ve etkinliği sağlamak amacıyla ulusal çıkarları temsil ederken; her

⁴⁵¹ United States Senate Treaties: **A Historical Overview**,

<https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm> (Erişim

Tarihi: 31.08.2020), Bölüm 1.

⁴⁵² Gözler, Kemal, “Uluslararası Anlaşmaları Onaylama ve Akdetme Yetkisi (Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi)”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2001, 56-2, s. 73.

eyaletten eşit sayıda üyenin bulunduğu Senato’da eyaletlerin haklarını korunur ve başkanın istenmeyen aşırı eylemlerine engel olunur.⁴⁵³ Diğer bir deyişle anlaşma yapma yetkisinin Senato ve başkan arasında paylaştırılmasının temelinde; başkanın Senato’nun tavsiye ve danışmanlığından yararlanması, başkanın güçlerinin kontrol edilmesi, bu sürece eyaletlerin eşit oyda katılımını sağlanarak onların egemenliklerinin korunması fikri vardır. Dahası Senatörlerin üçte iki çoğunluğunun aranmasına yönelik anayasal şart, anlaşmaların partizan bölünmeyi aşan bir destek almasını sağlar.⁴⁵⁴ Bununla birlikte anlaşma yapma gücünün yürütme fonksiyonunun veya yasama fonksiyonunun ya da her iki fonksiyonun kapsamında kalıp kalmadığı hususunda uzun tartışmalar yürütülmüştür. Zira bazı yazarlara göre bu tartışmanın sebebi, Wilson ve Rudledge tarafından Madde I Bölüm 10’un⁴⁵⁵ lafzının kaleme alındığı sırada henüz kuvvetler ayrılığı kuramının tam olarak oturmamasıdır.⁴⁵⁶ Halen bu tartışmalar, kesin bir çözüm ile sonuçlanmamıştır.

Diğer taraftan uluslararası anlaşmaları akdetme yetkisi, monist yürütme organına sahip devletlerde devlet başkanına; düalist yürütme organına sahip devletlerde ya devlet başkanına ya da hükümet başkanına/başbakana aittir. Örneğin İrlanda, İsveç, İsviçre, Japonya, Portekiz’de bu yetki hükümete aittir. Almanya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, İngiltere, İzlanda, Lüksemburg, Norveç ve Yunanistan’da uluslararası

⁴⁵³ Akdağ, İbrahim, “Amerika Birleşik Devletleri Hukuk Sisteminde Uluslararası Anlaşmalar”, **Yasama Dergisi**, 2012, S. 20, s. 182.

⁴⁵⁴ United States Senate Treaties, Bölüm 1.

⁴⁵⁵ ABD Anayasası Madde I Bölüm 10’un ilgili kısmı: “*Eyaletler herhangi bir antlaşma, ittifak, veya konfederasyon anlaşması yapmayacak;*” şeklindedir.

⁴⁵⁶ McLaughlin, C.H., “The Scope Of The Treaty Power In United States”, **Minnesota Law Review**, 1958, Vol. 42, s. 724.

anlaşmaları akdetme yetkisi devlet başkanına ait olmakla birlikte devlet başkanı bu yetkisini ancak karşı imzayla kullanabilir. Yine Fransa’da onaya tabi anlaşmalar devlet başkanı tarafından ve fakat karşı imza ile, onaya tabi olmayan anlaşmalar (*basit anlaşmalar-accords en forme simplifiée*) ise hükümet tarafından akdedilir.⁴⁵⁷

Akdedilen bir anlaşmayı onaylama (*ratification*) yetkisi ise doğrudan parlamentoya (örneğin ABD, Belçika, Lüksemburg), doğrudan hükümete (örneğin İrlanda, İsveç, İsviçre) ya da devlet başkanına ait olabilir. Ama onaylama yetkisinin devlet başkanına ait olduğu devletlerin çoğunda (örneğin Almanya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, İngiltere) bu yetki karşı imza kuralına tabidir. Bununla birlikte devlet başkanı veya hükümet tarafından onay yetkisinin kullanılması için, parlamentonun söz konusu anlaşmayı “uygun bulması (*approval*)” gerekmektedir. Devletlerin bir kısmı (örneğin İsrail, Japonya, İsviçre) uygun bulma işleminin gerçekleşmesini tüm anlaşmalar için ararken; diğerleri (örneğin Almanya, İngiltere, İzlanda, İtalya) önemli nitelikteki anlaşmalar (örneğin kanunlarda değişiklik yapan, mali yük getiren anlaşmalar) bakımından şart koşmuştur.⁴⁵⁸

Akdedilme ve onay aşamalarını bir örnek vererek net bir şekilde ortaya koymak gerekirse; 1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası Madde 86’ya göre devlet başkanı uluslararası anlaşmaları imzalamakla yetkilidir. Ancak Madde 106 gereğince Devlet Duması’nın Rusya Federasyonu uluslararası antlaşmalarının onaylanması ve iptali hakkında kabul ettiği federal kanunların Federasyon Konseyi tarafından görüşülmesi zorunludur.⁴⁵⁹

⁴⁵⁷ Gözler, 2001, s. 77, 78.

⁴⁵⁸ ibid, s. 86-88.

⁴⁵⁹ Shukurov, 2003, s. 90, 91.

Ancak akdedilme ve onay aşamalarında asli yetkilerin genel olarak yürütme organı ve yasama organı arasında paylaştırıldığı bu noktada; tezin konusu ile doğrudan ilgili olması nedeniyle ABD başkanının “*executive agreements*” olarak adlandırılan türü akdetme ve onaylama yetkisi ele alınacaktır. Öncelikle ABD’de uluslararası anlaşmaların iç hukukun bir parçası haline gelme sürecinden kısaca bahsetmek, bu türün daha net şekilde ortaya konulmasını kolaylaştıracaktır.

ABD’de anlaşmalar iki türden oluşur. Bunlar Senato’ya tavsiye (*advice*) ve muvafakat (*consent*) için sunulan ve sunulmayan anlaşmalardır. İlk grup için “*treaties*”, ikinci grup için “*executive agreement*” ibaresi kullanılmaktadır.

Öncelikle anlaşmaların (*treaties*) iç hukukun bir parçası haline gelme sürecine değinmekte fayda vardır. Bunlar hakkında müzakere yapılması için müzakereciler⁴⁶⁰ atandıktan sonra, söz konusu kimselere tam yetki ve talimat belgesi verilir. Müzakere sonrasında başkan tarafından imzalanan anlaşma, yazılı olarak ⁴⁶¹ Senato’ya sunulur.⁴⁶² Zira Anayasa Madde II/ Bölüm 2’ye göre başkan, Senato’nun tavsiye (*advice*) ve muvafakati (*consent*) ile senatörlerin üçte ikisinin onayını alarak anlaşma yapma (*make to treaties*) yetkisine sahiptir. Senato, bir anlaşmayı onaylamaz, bir onay kararını (*resolution of ratification*) uygun bulur (*approve*) ya da reddeder (*reject*).

⁴⁶⁰ Senato’nun tavsiye (*advice*) ve muvafakati (*consent*) muğlak kavramlar olduğundan bunlar, başkan ile senato arasında gerilimlere sebep olmuştur. Bu nedenle başkanlar, söz konusu tavsiye ve muvafakati alabilmek için genellikle müzakereci olarak senatörleri atarlar. United States Senate Treaties, Bölüm 2.

⁴⁶¹ Zira 22.08.1789’da Başkan George Washington tarafından Kızılderili kabilelerle yapılacak bir anlaşmanın Senato’nun huzuruna sunulmasıyla birlikte senatörler başkanın önünde müzakere yürütmek istememiştir. ibid, Bölüm 2.

⁴⁶² Akdağ, 2012, s. 177, 178.

Bununla birlikte Senato şartlı (örneğin çekinceler) bir onay da verebilir. Dahası Senato, başkanın talebi üzerine yahut kendi inisiyatifiyle, anlaşma (*treaty*) geri çekilinceye kadar onu beklemede bırakabilir. Söz konusu onay kararı (*resolution of ratification*), Senato'dan geçerse onay belgelerinin ABD ile diğer taraflar arasında değiş tokuş edilmesiyle onay (*ratification*) gerçekleşir.⁴⁶³ Onay belgelerinin taraf devletler arasında değiştirilmesi veya depoziter makama sunulması ile yürürlüğe giren anlaşmanın yürürlüğe girdiğine dair bildirim, başkan tarafından ilan edilir.⁴⁶⁴

Anlaşmaların (*treaties*) nasıl feshedileceğine dair açık anayasal bir hüküm bulunmadığından; başkanlar, bazen tek başına bazen Kongre ile ortak bir karar alarak anlaşmaları feshetmektedir.⁴⁶⁵

Senato çok seyrek olarak kendisine sunulan anlaşmaya (*treaty*) ilişkin onay kararını (*resolution of ratification*) reddetmiştir (*reject*). En çarpıcı örnek, Versay Anlaşması'nın iki kez reddedilmesidir.⁴⁶⁶ Bu nedenle Milletler Cemiyeti'ne üye olunamamıştır. Bununla birlikte 18.01.1927 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti ile yapılacak ticari haklara dair anlaşma da reddedilmiştir. Başkanlar örneklenen bu tür redlerden kaçınmak istediğinde ve Senato'da yeterli çoğunluğu elde edemeyeceğini sezinlediğinde anlaşmayı geri çekmiş ya da Dış İlişkiler Komitesi'nde bekletmiştir.⁴⁶⁷

Bununla birlikte anlaşmalar (*treaties*) için Senato'nun tavsiyesi (*advice*) ve muvafakati (*consent*) ile senatörlerin üçte iki oy çoğunluğunu sağlamanın zorluğu, II. Dünya Savaşı'nın ardından daha da ön plana çıkmış ve başkanların icra anlaşmaları

⁴⁶³ United States Senate Treaties, Bölüm 1-3.

⁴⁶⁴ Akdağ, 2012, s. 185.

⁴⁶⁵ United States Senate Treaties, Bölüm 2.

⁴⁶⁶ Akdağ, 2012, s. 177-183.

⁴⁶⁷ United States Senate Treaties, Bölüm 1-4.

(*executive agreements*) yapmasına sebep olmuştur. İcra anlaşmaları (*executive agreements*) yapma yönündeki eğilimin diğer bir sebebi de Senato'nun iş yükünün ağırlığı ve ABD'nin yabancı güçlerle olan ticaret hacminin artması, yürütme organına dış yardım, ticaret, tarım gibi alanlarda icra anlaşmaları (*executive agreements*) yapmaya cevaz veren kanunlar, taraflar arasında icra anlaşmaları (*executive agreements*) yapmaya izin veren anlaşmalardır (*treaties*). Senato Dış İlişkiler Komitesi'nin 1984 tarihli araştırmasına göre 1946-1972 seneleri arasında imzalanan tüm anlaşmaların %88.3'ü en azından kısmen kanuni yetkiye (*statutory authority*), %6.2'si anlaşmalara (*treaties*), %5.5'i salt yürütme yetkisine (*executive authority*) dayanmaktadır.⁴⁶⁸

Diğer bir deyişle icra anlaşmaları (*executive agreements*), üç grupta incelenmektedir. Bunlar, ‘‘Kongre’nin onayına bağlı olarak yapılan icra anlaşmaları, çerçeve anlaşmaya dayalı olarak yapılan uygulama anlaşmaları, başkanlık ya da salt icra anlaşmaları’’ olarak sıralanabilir. Mahkemelerin bir kısmı başkanın genel yürütme yetkisi, ordu ve donanmanın başkomutanı olması, bir anlaşmayı müzakere edebilme yetkisi, anlaşma yapma yetkisi ve kanunların gereği gibi uygulama yetkisi şeklinde sıralanan anayasal yetkilere dayanarak yaptığı salt icra anlaşmalarını kanunlardan üstün tutarken; diğer kısmı kanunlardan üstün olmayacağını savunmuştur.⁴⁶⁹

Nitekim başkanın icra anlaşmasını (*executive agreement*) akdetme ve onaylaması konusunda yetkisinin olup olmadığı hususu tartışmalıdır. Zira Anayasa, başkanının anlaşma (*treaty*), ittifak (*alliance*) ve konfederasyon (*confederation*) anlaşmasının yapım sürecindeki yetkilerini düzenlerken; icra anlaşmasını (*executive agreement*) veya

⁴⁶⁸ United States Senate Treaties, Bölüm 2.

⁴⁶⁹ Akdağ, 2012, s. 190.

mukavele (*compacts*) yapıp yapamayacağı hususunda sessiz kalmıştır. Anayasa koyucuların bu konuda sessiz kalışlarının bilinçli bir tercih olup olmadığı şüphelidir.⁴⁷⁰

Ancak bazı yazarlara göre; anayasa koyucular, bir yandan eyaletlerin anlaşma (*treaty*) dışında icra anlaşmasını (*executive agreement*) veya mukavele (*compacts*) yapabileceğini tasarlarken; diğer yandan ulusal devlet olan ABD'nin icra anlaşmasını (*executive agreement*) veya mukavele (*compacts*) yapabileceği olasılığını reddedemezler. Bu noktada, “*expressio uniun est exclusio alterius (Bir şeyi zikretmek, diğerini dışlamaktır.)*” ilkesi gündeme gelmiştir. McDougal ve Lans’a göre icra anlaşmasını (*executive agreement*) yapma yetkisi, yabancı güçler ile müzakereler yürütme ve bu türden müzakereleri kontrol etmeye yönelik politikaları belirleme güçlerini kapsar. Bu nedenle başkan, bu türden müzakereleri yürütmek için münhasır bir gücü haizdir. Ancak bu, Kongre’nin tamamen dışlandığı anlamına gelmez. Zira Kongre, uhdesindeki yasama yetkilerine binaen bu müzakerelerde başkana güvence sağlayacaktır. Diğer bir deyişle McDougal ve Lans’a göre icra anlaşmaları (*executive agreements*) için münhasıran başkanlığa (*presidential*) yahut Kongre ve yürütmeye (*Congressional-executive*) yetki veren söz konusu esnek model, ABD pratiğinin günümüzdeki şekliyle gelişmesine taban hazırlamıştır.⁴⁷¹

İcra anlaşmaları (*executive agreements*), başkanın anlaşma akdetme ve onaylama yetkisinin proaktif yönünü ortaya koymaktadır. Zira iç hukukun bir parçası haline gelecek bu türden anlaşmaların (özellikle salt - başkanlık icra anlaşmalarının) yapım sürecinde tekel yetkili, başkanlık makamıdır.

Ancak icra anlaşmalarının başkan tarafından akdedilip onaylanması, bu süreç üzerindeki denetimi bertaraf etmez. Zira 1972 tarihli Case- Zablocki Kanunu’na göre

⁴⁷⁰ McLaughlin, 1958, s. 723.

⁴⁷¹ ibid, s. 725, 726.

tüm icra anlaşmaları, yürürlüğe girdiğinden itibaren 60 gün içinde Kongre'nin huzuruna sunulmak zorundadır. Bununla birlikte başkanın derhal alenileşmesinin ulusal güvenliğe aykırı olduğunu düşündüğü icra anlaşmaları, Senato Dış İlişkiler Komitesi'ne ve Temsilciler Meclisi Uluslararası İlişkiler Komitesi'ne gizlilik derecesiyle bildirilir. Bu sayede Kongre, tüm icra anlaşmaları üzerinde bir türden denetim yetkisine sahip olur. Diğer bir deyişle Senatoya birlikte (onay sürecinden varestede tutulan) Temsilciler Meclisi, icra anlaşmaları üzerinde politika üretebilir ve bu politikalar üzerinde kanun yapmak suretiyle değişiklik sağlayabilir.⁴⁷²

İkinci olarak devlet başkanlarının anlaşma akdetme ve onaylama yetkilerinin reaktif yönünü ortaya koymakta fayda vardır. Birçok devlette parlamento tarafından uygun bulma işleminin gerçekleştirilmesi, devlet başkanının onay yetkisini kullanmasına yönelik “*yeterli*” değil “*gerekli*” şarttır. Bu nedenle devlet başkanı, kendi iradesiyle onaylama yetkisini kullanmayabilir.⁴⁷³ Diğer bir deyişle devlet başkanı, parlamentonun uygun bulduğu (*approval*) bir uluslararası anlaşmayı onaylamaktan imtina etmek suretiyle onaylama yetkisini reaktif şekilde de kullanabilir.

Öte yandan reaktif boyutuyla başkanın anlaşmaları akdetme yetkisi tartışmalıdır. Zira başkanın imzaladığı bir anlaşmadan (*treaty*) imzasını tek başına kaldırıp kaldıramayacağı ya da imzalayıp muvafakat (*consent*) için Senato'ya sunduğunu anlaşmayı, Senato'dan tek taraflı olarak geri çekip çekemeyeceği sorunları çözüme kavuşmamıştır.

Bunun en çarpıcı örneklerinden biri, nükleer silahlara ilişkin tüm testleri yasaklayan Kapsamlı Deneme Yasağı Anlaşması (Comprehensive Test Ban Treaty-CTBT)'dir. Başkan Clinton, 25.09.1996'da anlaşmayı imzalamıştır ve fakat anlaşma

⁴⁷² Akdağ, 2012, s. 192, 193.

⁴⁷³ Gözler, 2001, s. 92, 93.

uzun süre beklemede kalmıştır. Sonrasında anlaşma az bir farkla Senato’da reddedilmiştir (*reject*). Bu yenilginin ardından Clinton yönetimi, Viyana Anlaşması’nın (imzanın, imzalayan tarafa işbu anlaşmanın konusunu ve amacını ihlal etmeme yükümlülüğünü düzenleyen) 18. maddesine dayanarak; Senato’nun muvafakati (*consent*) olmasa, anlaşmayı uygun bulmasa (*approval*) dahi (Kaldı ki anlaşma, Senato’da reddedilmiştir – *reject*.), başkanın koyduğu imzanın sonucu olarak uluslararası hukuk bağlamında nükleer silahların tamamının test edilmesinden kaçınılması gerektiğini ileri sürmüştür. Buna karşılık başkan George W. Bush ise söz konusu anlaşmayı Senato’dan geri çekmek istemesine rağmen; Dışişleri Bakanlığı Hukuk Bürosu’nun “*bir başkanın tek taraflı olarak hareket etme gücünden yoksun olduğu, Senato’nun muvafakati (consent) olmadan imzalı bir anlaşmayı (treaty) Senato’dan geri çekemeyeceği*” şeklinde beyan vermesi üzerine, anlaşmadan kalıcı olarak kaçınma çabasında başarısız kalmıştır.⁴⁷⁴

Bush’un CTBT’den kaçınma isteği, Clinton’un imzaya ilişkin görüşü, Viyana Anlaşması’nın 18. maddesi ile birlikte düşünüldüğünde; bir başkanın imzanın uluslararası hukuk bağlamında sonuçlarını hükümsüz kılmak için tek taraflı olarak imzalı bir anlaşmayı (*treaty*) Senato’dan geri çekip çekemeyeceği sorunu gündeme gelmektedir. Bazı yazarlar, anayasal ve tarihsel açıdan başkanın imzalayıp Senato’ya sunduğu anlaşmayı tek taraflı olarak (Senato geri çekme talebini reddetse dahi) Senato’dan geri çekmeye muktedir olduğunu ancak yine de nezaketen geri çekme talebinde bulunması gerektiğini ileri sürmektedir.⁴⁷⁵

⁴⁷⁴ Scott, David C., “Presidential Power to “Un-Sign” Treaties”, **The University of**

Chicago Law Review, 2002, 69:1447, s. 1447 -1449.

⁴⁷⁵ *ibid*, s. 1477.

Öte yandan devlet başkanları uluslararası anlaşmayı anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne sunarak akdetme ve onaylama yetkisini reaktif olarak işletebilir. Diğer bir deyişle devlet başkanı istemediği bir anlaşmayı, Anayasa Mahkemesi'ne göndererek akdetmekten ve onaylamaktan kaçınabilir.

Örneğin 1958 tarihli Fransız Anayasası Madde 54'e göre Anayasa Konseyi'nin Anayasa'ya aykırı bulduğu bir uluslararası anlaşmanın ya da ilgili hükmünün tasdiki ancak Anayasa'nın değiştirilmesiyle mümkündür.⁴⁷⁶

⁴⁷⁶ Özdemir, 2018, s. 700.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE DEVLET BAŞKANININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMI

Genel esasları incelenen yasama sürecinin, devlet başkanının ve devlet başkanının yasama sürecine katılımına dair reaktif ve proaktif güçlerinin; Türkiye Cumhuriyeti'ndeki görünümü, bu bölümde ele alınacaktır.

I. YASAMA SÜRECİ

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın başlangıç bölümünde “*kuvvetler ayrılığı*” kavramına yer verilmiş ve bu kavramın, kuvvetler arasında üstünlük / öncelik ilişkisini dışlayan bir “*medeni işbölümü*” olarak anlaşılması gerektiğini açıkça ifade edilmiştir.⁴⁷⁷ Ancak Anayasa'da devletin hukuki fonksiyonlarının maddi kritere mi şekli kritere mi göre sınıflandırılacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa'nın başta 75. maddesi olmak üzere diğer maddelerinde yasama fonksiyonunu ifa edecek anayasal organın TBMM olduğu hüküm altına alınmıştır.⁴⁷⁸

Diğer bir deyişle Türk hukukunda yasama yetkisini kullanan asli organ, TBMM'dir. Her ne kadar Anayasa'da yasama yetkisinin tanımı yapılmasa da TBMM'nin görev ve yetkileri, genel olarak Anayasa'nın 87. maddesinde⁴⁷⁹ sayılmakta

⁴⁷⁷ Çıtak vd., 2012, s. 273.

⁴⁷⁸ Gözler, 2018, s. 606.

⁴⁷⁹ Anayasa Madde 87 – (Değişik, s. 21/1/2017-6771/5 md.) “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile*

başka bir söyleyişle yasama yetkisinin kapsadığı konular hüküm altına alınmaktadır. Bu noktada yasama yetkisinin kapsamının yasama organı tarafından genişletilip genişletilemeyeceği hususuna değinmek gerekir. Kimi yazarlar yasama organının yasa hukuki formuyla kendisine Anayasa'nın 87. maddesinde sayılan görev ve yetkiler haricinde bir konuda görev ve yetki tanıyamayacağını; aksi takdirde yürütme ya da yargı alanına müdahil olunacağını ve hiçbir organının kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağını hüküm altına alan Anayasa'nın 6. maddesine sadık kalınmayacağını, Anayasa'nın yasama organına sınırsız bir görev ve yetki alanı bırakmayı amaçlamadığını, Anayasa hükümlerine dayanmayan kanunlarla yasama organına yeni görev ve yetkilerin tanınamayacağını savunurken; kimi yazarlar ise yasama yetkisinin asliliği ilkesi gereğince yasama organının Anayasa tarafından ayrıca yetkilendirilmesine gerek olmaksızın diğer bir deyişle Anayasa'ya dayanmaksızın bir alanı doğrudan doğruya düzenleyebileceğini ileri sürmektedir.⁴⁸⁰ Anayasa Mahkemesi ise bir kararında⁴⁸¹ anayasal sistemin ve kurumlar arası ilişkinin doğal sonucu nedeniyle TBMM'nin Anayasa'da gösterilmeyen birtakım alanları kanun ile düzenleyebileceğine

genel ve özel af ilânına karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

⁴⁸⁰ İba, 2010, s. 12, 13.

⁴⁸¹ AYM'nin kararının ilgili bölümü “*Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan anayasal bir organın Başkan ve üyelerinin seçimi Anayasa'da gösterilmemiş ise de, bu seçimlerin TBMM genel kurulunca yapılması anayasal sistemin, diğer bir anlatımla TBMM ile Sayıştay arasındaki ilişkinin doğal sonucudur.*” şeklindedir. (AYM'nin 11.07.1991 tarihli ve 1990/39 E.; 1991/21 K. sayılı kararıdır.)

işaret ederek; kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetkinin kullanılamayacağına ilişkin anılan yasağı, kendi minvalinden değerlendirmiştir.⁴⁸²

Öte yandan yasama organının yapabileceği iş ve eylemlerin kapsamı açıklandıktan sonra; fonksiyonel açıdan yasama organının yapamayacağı iş ve eylemler anlamına gelen “*yasama kısıtının*” ne olduğu, daha net bir biçimde ortaya konulabilir hale gelmiştir. Yasama kısıtları, Anayasa'dan kaynaklanabileceği gibi yasama organının iradesinden de sadır olabilir. Söz gelimi yasama organı, Anayasa gereğince yargı işlemi yerine geçen bir kanun çıkaramaz. Başka bir deyişle yasama kısıtının sınırı, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin sınıra tekabül etmektedir. Anayasa'nın 138. maddesi gereğince görülmekte olan bir dava hakkında yasama meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Bununla birlikte TBMM İçtüzüğü'nün “*Meclis Araştırma Komisyonu ve Yetkileri*” başlıklı 105. maddesinde devlet sırları ile ticari sırların, Meclis araştırmasının kapsamına dahil olmadığını hüküm altına alınmış diğer bir deyişle TBMM kendinden kaynaklanan bir kısıt ortaya koymuştur.⁴⁸³ Ayrıca TBMM, yürürlükteki kanunların uygulanması sonucunu doğuracak (örneğin bir kadro, pozisyon ya da göreve bir kişinin atanmasına, bir kişiye yükümlülük yüklenmesine ya da yükümlülüğün kaldırılmasına yönelik) bir kanun da çıkaramaz.⁴⁸⁴ Yürütme organının mahfuz bir düzenleme alanının olup olmadığı, eğer varsa bu alanda yasama organının kanun çıkarıp çıkaramayacağı tezin ilerleyen bölümlerinde detaylı şekilde ele alınacaktır.

⁴⁸² İba, 2008, s. 115, 116.

⁴⁸³ İba, 2010, s. 13, 14.

⁴⁸⁴ İba, 2008, s. 116.

Türkiye Cumhuriyeti'nde yasama işlemleri ele alınacak olunursa; bunlar, esas olarak kanun ve parlamento kararlarından meydana gelir.⁴⁸⁵ Parlamento kararları, TBMM'nin iç yapısına ve çalışma düzenine uygun olarak veya TBMM'nin yürütme ve yargı organlarıyla ilişkileri çerçevesinde aldığı kararlardır.⁴⁸⁶ Kanun ile parlamento kararı arasındaki ayrım net değildir. Zira bazı kararlar, kanun gibi; bazı kanunlar, karar gibi hukuki sonuç doğurabilir. Kimi yazarlar söz konusu ayrımın muğlaklığını *‘‘Bu iki yasama meyvesinin sadece kabuğuna bakmak yanıltıcı olabilir.’’* demek suretiyle dile getirmiştir.⁴⁸⁷ Yine savaş ilanı, yabancı ülkelere silahlı kuvvet gönderme veya bunları kabul etme, Yüce Divan'a sevk, sıkıyönetimin onanmasına ilişkin kararlar da yasama işlemi niteliğindedir ancak bunlar, kanun formunda işlemler değildir.⁴⁸⁸ Bununla birlikte 2017 Anayasa Değişikliği'nden önce Bakanlar Kurulu'nun çıkardığı kanun hükmünde kararnamelerin TBMM tarafından kısmen değiştirilip onanmasıyla ortaya çıkan kanun hukuki formundaki bu işlemlerin (Eroğul'un⁴⁸⁹ nitelendirmesiyle *‘‘içinde yasa taşıyan’’*; İba'nın nitelendirmesiyle *‘‘karnında kanun taşıyan’’* kanun hükmünde kararnamelerin) Anayasa'ya uygunluğu da tartışmalıdır.⁴⁹⁰

⁴⁸⁵ Gözler, 2018, s. 619.

⁴⁸⁶ ibid, s. 624.

⁴⁸⁷ İba, 2010, s. 50.

⁴⁸⁸ Güneş, 1965, s. 43, 44.

⁴⁸⁹ İba, 2010, s. 109. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Eroğul, Cem, *‘‘TBMM YGK’lerde (Yasa Gücündeki Kararnamelerde) Değişiklik Yapabilir mi?’’*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, 2005, 60-3, s. 109-121.)

⁴⁹⁰ ibid, s. 50.

Bazı yazarlar bu iki türe (kanunlara ve parlamento kararlarına), “*Meclis Başkanlık Divanı’nın Sunuşları*”nı da eklemektedir.⁴⁹¹ TBMM Genel Kurulu’na sunulmakla tekemmül eden bu türden yasama işlemlerinin maddi anlamda içeriği, tahdidi olarak net bir şekilde ortaya konulamadığından; bunları, “*İsimsiz Yasama İşlemleri: Bildirici Yasama İşlemleri*” olarak adlandırmak mümkündür. Anayasa’nın 84. maddesinin 2. fıkrasının “*Milletvekilliğinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşmesi bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurul’a bildirilmesiyle olur.*” şeklindeki hükmünün delaletiyle mahkeme kararlarının Genel Kurul’a bildirilmesi, komisyon raporlarının tamam olmasının Genel Kurul’un bilgisine sunulmasıyla gerçekleşmesi bu türden yasama işlemlerindendir.⁴⁹² Bu nedenle uygulamada TBMM tarafından yapılan tüm hukuki işlemlerin ortak adı, yasama işlemidir.⁴⁹³

Öte yandan yasamanın kanunlaştırmadan farkının ele alındığı bölüme paralel olarak Türk hukukundaki kanunlaştırma hareketleri değerlendirildiğinde Osmanlı İmparatorluğu döneminde anayasa hukuku alanındaki kanunlaştırma çabaları arasında; özellikle devletler arası ilişkiler seviyesinde beliren uyrukluk sorunlarının etkilemesiyle

⁴⁹¹ Kontacı, Ersoy A., “**Bireysel Başvuruda Amaçsal Yorum: Örtülü İdari İşlem Niteliğinde Kanun Hükümleri**”, s. 1-4 <https://anayasatakip.ku.edu.tr/wp-content/uploads/sites/34/2017/08/Ersoy-Kontac%C4%B1O%CC%88rtu%CC%88lu%CC%88-I%CC%87dari-I%CC%87s%CC%A7lem-Nitelig%CC%86inde-Kanun-Hu%CC%88ku%CC%88mleri.pdf> (Erişim Tarihi: 08.10.2020), s. 1. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: İba, Şeref, “Türk Parlamento Hukukunda “Yasama İşlemi” ve “Karar” Kavramları”, Prof. Dr. Ergun Özbudun’a Armağan Anayasa Hukuku, 2008, C. 2, s. 401-407.)

⁴⁹² İba, 2010, s. 51.

⁴⁹³ İba, 2008, s. 141.

ortaya çıkan 1869 tarihli Tabiiyet-i Osmanniye Kanunnamesi ve 1876 tarihli Kanunu Esasi bulunmaktadır.⁴⁹⁴

Yine kanunlaştırmayı anlatmak için Türk yazınında kullanılan kavramların yoğunluğunun temelinde, Türkçede kanunlaştırma ibaresinin “*taknin*”, “*tedvin*”, “*iktibas*” sözcüklerinin tüm anlamları ihtiva edecek biçimde kullanılması olgusunun bulunduğunu savunan yazarlar vardır. Söz gelimi Türkçede hem Medeni Kanun hem de Yükseköğretim Kanunu için “*kanun*” ibaresi kullanılmaktadır. Halbuki Fransızcada ilki “*Code*” Civil, ikincisi “*loi*” olarak adlandırılmaktadır.⁴⁹⁵

Türkiye Cumhuriyeti’nde kanun kavramı irdelendiğinde; Anayasa’da kanun tanımına başka bir deyişle kanundan maddi anlamda kanun mu şekli anlamda kanun mu anlaşılması gerektiğine dair bir açıklık bulunmamaktadır. Bu nedenle Türk literatüründe kanun kavramının neyi ifade ettiğini anlamak için kanunu yapan ve koyan organ olan TBMM’nin tanımına ve içtihatlarına bakmakta fayda bulunmaktadır.

Türk parlamentosu (TBMM), “*Kanun, toplum için uyulması gereken nesnel, soyut, genel ve sürekli nitelikteki hukuk kurallarını içeren, etkileri yönünden objektif hukuk alanında yeni bir durum yaratan ya da var olan bir durumu düzenleyen veya ortadan kaldıran kural işlemlerdir. TBMM tarafından Anayasa, İçtüzük ve teamüllere uygun olarak yapılır ve Cumhurbaşkanı’nca yayımlandıktan sonra yürürlüğe girer.*”⁴⁹⁶ şeklindeki tanımlamasında ve açıklamasında, maddi ve şekli kriteri kullanmıştır.

⁴⁹⁴ Gayretli, 2015, s. 162.

⁴⁹⁵ Kılıç, 2016, s. 36, 37.

⁴⁹⁶ TBMM

Parlamento

Terimleri

Sözlüğü,

<https://www.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf> (Erişim Tarihi: 08.10.2020), s. 15.

Türk Anayasa Mahkemesi'nin kanunun tanımlanması için maddi kriteri benimsemesine karşılık,⁴⁹⁷ Mahkeme zorunlu durumlarda şekli kriterin kabul edilebileceğini öngörmüştür. Mahkeme özellikle 1961 Anayasası döneminde verdiği kararlarında yasama fonksiyonunun tanımında maddi kriter ölçütünü kullanmış ve şekli kritere ancak zorunlu durumlarda başvurulabileceğini ifade etmiştir.⁴⁹⁸ Örneğin bu

⁴⁹⁷ Türk Anayasa Mahkemesi, doktrinde büyük ölçüde Türk pozitif hukukunda şekli kriterin benimsendiğine ilişkin görüş birliğine varılmasına rağmen; gerek 1961 Anayasası gerekse 1982 Anayasası döneminde verdiği kararlarda maddi kriteri benimsediğini göstermiştir. (AYM'nin 24.09.1990 tarihli ve 1990/31 E.; 1990/24 K. sayılı kararıdır.)

⁴⁹⁸ Nitekim Anayasa Mahkemesi, söz konusu ifadesinde de kanunların genel, soyut, objektif niteliğine vurgu yapmakta, bu ölçütün yetersiz kaldığı durumlarda şekli kritere başvurulabileceğine işaret etmektedir. Son dönemde ise Anayasa Mahkemesi, “*Anayasa'nın “2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, temel hak ve özgürlüklere dayanan, bu hakların korunup güçlenmelerine olanak sağlayan, adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık olan devlettir. Böyle bir düzenin kurulması, yasama, yürütme ve yargı alanına giren tüm işlem ve eylemlerin hukuk kuralları içinde kalması, temel hak ve özgürlüklerin anayasal güvenceye bağlanmasıyla olanaklıdır. Yasaların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması; genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi de hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu nedenle yasa koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir.”* demek suretiyle yasaların genel ve objektif nitelikte olmasını hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak gördüğünü

dönemde aldığı “*Yasaların ilke olarak genel ve nesnel nitelikte bulunmaları gerekmekte ise de, yasa koyucu kimi durumlarda yasama yetkisini başka biçimde kullanamadığından özel ve özel yasaları çıkarmak zorunluluğu ile karşılaşmaktadır. Böylece ancak zorunlu ve ayırık durumlarda ortaya çıkan ve öğretide biçimsel yasa diye anılan bu yasama tasarruflarının Anayasa ile çatışan bir yönü bulunmadığı ortadadır.*”⁴⁹⁹ şeklindeki kararında, zorunlu durumlarda şekli kriterine de başvurulabileceğine hükmetmiştir. Karardan da anlaşılacağı üzere; yasama fonksiyonunun hukuki niteliğinin tespitinde, maddi kriterin önceliği olmakla birlikte; şekli kriterin kabulü, yalnızca Anayasa’da açıkça öngörülen durumlarda ve hak yaratıcı mahiyetteki kanunlar için mümkündür. Aksi takdirde bireylerin hak arama özgürlüğüne ve hukuk devleti ilkesine hâlele gelebilecektir.⁵⁰⁰

Öte yandan hem 1961 Anayasası’nda hem de 1982 Anayasası’nda kanunun açık bir tanımı yapılmadığından diğer bir deyişle maddi kriter esas alınarak kural işlem niteliğinde olduğu belirtilmediğinden; Türk doktrini genellikle şekli kriteri esas alarak gelişmiştir.⁵⁰¹ Zira TBMM, sadece maddi kriterine göre genel, soyut, kişilik dışı kanunların yanı sıra tek kişiye özgü kanunlar da çıkarmıştır. Söz gelimi 24.11.1934 tarihli ve 2865 sayılı “*Mustafa Kemal’e ATATÜRK Soyadı Verilmesi*” Hakkında Kanun, 07.07.1948 tarihli ve 5245 sayılı “*İdil Biret ve Suna Kan’ın Yabancı Memleketlere Müzik Tahsiline Gönderilmesine*” Dair Kanun, idam cezalarının infazına yönelik kanun, ülkeye olağanüstü hizmet veren kişilere “*hidematı amme veya vatani*

ifade etmiştir. (AYM’nin 30.12.2010 tarihli ve 2008/105 E.; 2010/123 K. sayılı kararıdır.)

⁴⁹⁹ AYM’nin 23.11.1978 tarihli ve 1978/56 E.; 1978/60 K. sayılı kararıdır.

⁵⁰⁰ Çıtak vd., 2012, s. 264, 265.

⁵⁰¹ Özbudun, 2013, s. 206.

hizmet tertibinden maaş'' bağlayan kanunlar; şekli kriterine göre kanun olarak kabul edilir.⁵⁰²

Maddi ve şekli kanun ayrımı, kişilerin temel hak ve özgürlüklerine de etki eder. Zira maddi anlamda kanunlar; kural olarak genel, kişilik dışı, soyut, objektif ve bir kez kullanılmakla tükenmeyen nitelikte kural işlemlerdir. O halde hem parlamento kararları hem de kanunlar dolayısıyla yasama işlemleri⁵⁰³; idari işlemler gibi kişilerin statülerine direkt etki eden hukuki işlem türlerinden değildir. Başka bir deyişle yasama işlemleri, genel kural işlemidir. Ancak TBMM, bazen yasama işleminin genel kural işlem olma niteliğine aykırı düşecek kanunlar çıkarmıştır. Bu kanunların bazıları (yukarıda örneklenen şekli anlamda kanunlar) hak doğurucu; bazıları ise yükümlülük yükleyici niteliktedir. Örneğin 14 Mart 2014 tarihli ve 28941 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 01.03.2014 tarihli ve 6528 sayılı “*Millî Eğitim Temel Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”un hükümleri kanun kapsamında kalan kişilerin hukuki statülerini (somutlaştırmak için araya idari işlem girmeksizin) direkt etkilemekte onlara yükümlülük yüklemektedir. Başka bir deyişle bu konu, maddi bakımdan “*bireysel şart idari işlem*” niteliğindeki atama işlemi ve şekli bakımdan yasama işleminin bir nevi olan “*kanun*” formunda düzenlenmektedir. Maddi anlamda kanun tanımından ayrılarak çıkarılan mezkur kanun, kişilere yükümlülük yüklediğinden; bu yükümlülüklerin kişilerin haklarını ihlal eder nitelikte olup olmadığının tespiti gerekmektedir. Ancak yükümlülük yükleyen mezkur hukuki işlem, şekli anlamda kanun olduğundan; Anayasa Madde 150 gereğince hakları ihlal edilen

⁵⁰² Gözler, 2018, s. 605.

⁵⁰³ Türk parlamento hukukunda yasama işlemlerinin kanun ve parlamento kararından ibret olmadığı yönündeki görüş, tezde yer alan “*Yasama Faaliyeti/İşlemi*” başlığı altında incelenmiştir.

kişiler, kanunu soyut norm denetimi yoluyla, Anayasa Mahkemesi'nin huzuruna taşımaya ehil değildir. Bu kişiler ancak somut norm denetimi yoluyla, Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilirler. Ancak soyut ve somut norm denetimi bir kanunun Anayasa'ya aykırı olup olmadığının tespitine yöneliktir. Halbuki burada hak ihlalinin olup olmadığının tespiti gerektiğinden; bireysel başvuru, gündeme gelmektedir. Ancak 6216 sayılı Kanun Madde 45/3'ün “*yasama işlemlerine karşı doğrudan bireysel başvuru yapılmayacağına*” ilişkin hükmünden hareketle; şekli anlamdaki mezkur kanun, yasama işlemi olduğundan bu kanuna karşı bireysel başvuru yapılamaz. Ancak bu durum, mezkur kanunda hak ihlali olup olmadığının tespitini engeller. Bazı yazarlar, “*Anayasa Mahkemesi'nin şekli anlamda birer kanun olan bu yasama işlemlerinin, içerikleri itibarıyla maddi anlamda kanun olmayan ve özellikle de birer idari işlem niteliği taşıyan hükümlerini farklı bir değerlendirmeye tabi tutması; bu türden kanun hükümlerin “örtülü birer idari işlem” olarak nitelendirmesi, bireysel başvuru yolunun amacına uygun şekilde yorumlayarak bu şekilde ortaya çıkan hak ihlallerini gidermesi*” gerektiğini savunmaktadır.⁵⁰⁴

Son olarak Türk hukukunda yasa kavramının tarihsel gelişiminden hareketle yürütme organının yasama organı karşısındaki konumunu tespit etmekte de fayda bulunmaktadır. Teziç yasama yetkisinin ilkel oluşunu; yasa kavramının Türk hukukundaki gelişimini mutlak monarşi, meşrutiyet ve milli mücadele dönemlerine ayırıp inceleyerek ortaya koymuştur. Bu incelemeye göre Osmanlı, 1876 yılında Kanun-u Esasî'nin kabulüne kadar mutlak monarşiyle yönetilen bir imparatorluktu. İmparatorluğun hukuk düzeni İslam hukukuna dayanan şeri hukuk ile devlet teşkilatlanmasını düzenleyen, hükümdarın buyruklarından oluşan ve Türk töresini yansıtan örfi hukuktan meydana gelmekteydi. O halde yasama faaliyeti sonucu ortaya

⁵⁰⁴ Kontacı, s. 1-4.

ıkan rn hem şeri hukukun oluşturduğu kuralları hem de hükümdarın buyruklarını içermekteydi. Sonrasında III. Selim döneminde getirilen ‘‘Meşveret Usulü’’ ve II. Mahmut döneminde kurulan ‘‘Meclis-i Ahkmı Adliye’’ kanunların hazırlanmasına katkıda bulunmaktaydı. Akabinde 1839 Gülhane Hatt-ı Hmynu ile hükümdarın rfi hukuka dayanan münhasır yasama yetkisi, pozitif yazılı bir belgeye dayandırılmaktaydı.⁵⁰⁵

İmparatorluk, 1876 yılında Kanun-u Esas’nin kabulünden sonra meşruti monarşi ile yönetilmeye başlandı. Meşruti monarşi kavramının kökeninde yer alan fikirlerden biri de kanunların müzakereler sonucu ortaya çıkması gerekliliği idi. Bu fikrin temelinin sağlamlaşmasında şra-yı Devlet’in katkısı büyüktü. Zira şra-yı Devlet, kanun tasarılarını inceleyerek yasama faaliyetine katılmaktaydı. Bununla birlikte Heyet-i Vkel tarafından sunulan kanun tasarıları, vekiller tarafından sunulan kanun tekliflerine nazaran bir üstünlük gösteriyordu. Zira vekiller, yalnızca hükümdardan izin alarak kendi görevleri kapsamında bulunan kanunlar hakkında teklif sunabilirdi. Kanun-u Esas’de (zellikle 53. ve 54. maddelerinde) 1909 yılında yapılan değişiklik ile kanun teklifi sunulmasının n koşulu olan hükümdar izninin alınması usulü kaldırıldı. Bununla birlikte Meclis-i yan ve Meclis-i Mebusan tarafından kabul edilip hükümdarın huzuruna sunulan metinler, hükümdar tarafından iki ay içinde (İvediliğine karar verilmiş metinler için bu süre, on gündür.) tasdik olunmazsa bir defaya mahsus olmak üzere tekrar grşlmek üzere parlamentoya iade edilmesine, iade edilen metinler üçte iki oy çoğunluğu ile kabul edilirse hükümdar metni tasdik etmeye mecbur olmasına yönelik hükümler getirildi. O halde, parlamento yasama faaliyetinde daha önemli bir konuma yükseltildi. Ancak hem meşruti hem mutlak monarşi döneminde bir metnin kanunlaşabilmesi için aranan asli şart, hükümdarın tasdiki olduğundan; yasama

⁵⁰⁵ Teziç, Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi No.: 1761, Hukuk Fakültesi No.: 384, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1972, s. 22-25.

faaliyetindeki son söz, hükümdara aitti. Başka bir deyişle “parlamento (Meclis-i Umumî)”, “yürütmeye (hükümdara)” tabi idi. Bunun nedeni egemenliğin hükümdara ait olmasına yönelik anlayıştı.⁵⁰⁶

Öte yandan milli mücadele döneminde egemenlik anlayışı değişmiş ve “*Milli Hakimiyet*” fikri köklenmeye başlanmıştır. Zira 22 Haziran 1919 tarihli Amasya Tamimi’nin 1. maddesi⁵⁰⁷, 7 Ağustos 1919 tarihli Erzurum Kongresi Beyannamesi’nin 2. ve 8. maddeleri⁵⁰⁸, 11 Eylül 1919 tarihli Sivas Kongresi Beyannamesi’nin 2. ve 8. maddeleri⁵⁰⁹, Erzurum ve Sivas Kongrelerinde alınan kararları teyid eden ve son Osmanlı Meclis-i Mebusan’ı tarafından kabul olunan 28.01.1920 tarihli Misak-ı Milli

⁵⁰⁶ Teziç, 1972, s. 25-27.

⁵⁰⁷ Amasya Tamimi Madde 1: “...*Milletin istiklâlini, yine milletin azim ve kararı kurtaracaktır...*” TBMM Kütüphanesi Arşiv Hizmetleri Başkanlığı, **Milli Egemenlik Belgeleri: Havza Genelgesi, Amasya Tamimi, Erzurum Kongresi Beyannamesi, Sivas Kongresi Beyannamesi, Misak-ı Milli Beyannamesi**, Ankara, TBMM Basımevi, 2015, s. 11.

⁵⁰⁸ Erzurum Kongresi Beyannamesi Madde 2: “*Osmanlı vatanının tamamıyeti ve istiklâl-i millimizin temini ve makam-ı saltanat ve hilafetin masuniyeti için Kuva-yı Milliyeyi amil ve irade-i milliyeyi hakim kılmak esastır.*”

Erzurum Kongresi Beyannamesi Madde 8: “*Milletlerin kendi mukadderatını bizzat tayin ettiği bu tarihî devirde hükümet-i merkeziyemizin irade-i milliyeye tabi olması zaruridir...*” ibid, s. 20, 21.

⁵⁰⁹ Sivas Kongresi Beyannamesi Madde 2: “*Camia-i Osmaniyenin tamamıyeti ve istiklal-i millimizin temini ve makam-ı mualla-yı hilâfet ve saltanatın masuniyeti için Kuva-yı Milliyeyi âmil ve irade-i milliyeyi hakim kılmak, esas-ı katidir.*”

Sivas Kongresi Beyannamesi Madde 8: “*Erzurum kongresi beyannamesinin 8 ‘nci maddesinin aynen kabulüne...*” ibid, s. 28-31.

Beyannamesi'nin 1. ve 6 maddeleri⁵¹⁰ bu fikri yansıtmaktadır. Bununla birlikte Erzurum ve Sivas Kongresi sırasında Heyet-i Temsiliye'nin çağrısı üzerine kurulan ve 23 Nisan 1920'de Ankara'da açılan Büyük Millet Meclisi, hakimiyetin hükümdardan meclise geçtiğinin kanıtlarından biridir. Nihayetinde bu fikir 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu'na “*Hâkimiyet, bilâkaydû şart milletindir. İdare usulü, halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına dayanır.*” şeklindeki 1. maddeyle derç edilmiştir. Egemenlik anlayışındaki bu değişiklik, bu ana kadar yürütme organına tabi yasama organına bağımsız bir erk statüsü kazandırmıştır. Dahası yürütmenin yasamaya tabi olduğu yeni bir sistem yaratmıştır.⁵¹¹ Bu durum, 1924 ve

⁵¹⁰ Misak-ı Milli Beyannamesi Madde 1: “*Devlet-i Osmaniye'nin münhasıran Arap ekseriyetiyle meskûn olup 30 Teşrinievvel 1918 tarihli mütarekenin hîn-i akdinde muhasım orduların işgali altında kalan aksamının mukadderatı, ahalisinin serbestçe beyan edecekleri ârâya tevfikân tayin edilmek lazım geleceğinden, mezkûr hatt-ı mütareke dahil ve haricinde dinen, irfânen, emelen müttehit ve yekdiğerine karşı hürmet-i müteakabile ve fedakarlık hissiyatıyla meşhun ve hukuk-ı ırkıye ve ictimaiyeleriyle şerâit-i muhitiyelerine tamamıyla riayetkar, Osmanlı İslam ekseriyetiyle meskun bulunan aksamın heyet-i mecmuası hakikaten veya hükmen hiçbir sebeple tefrik kabul etmez bir külldür.*”

Misak-ı Milli Beyannamesi Madde 6: “*Millî ve iktisadi inkişafâtımız daire-i imkana girmek ve daha asrî bir idare-i muntazama şeklinde tedvir-i umûra muvaffak olabilmek için her devlet gibi bizim de temin-i esbab ve inkişafâtımızda istiklal ve serbesti-i tamme mazhar olmamız üssü'l-esas-ı hayat ve bekamızdır. Bu sebeple siyasî, adlî, malî ve sair inkişafâtımıza mani kuyûda muhalifiz. Tahakkuk edecek düyûnâtımızın şerâit-i tesviyesi de bu esasâta mugayir olmayacaktır.*” TBMM Kütüphane Arşiv Hizmetleri Başkanlığı, 2015, s. 35, 36.

⁵¹¹ Teziç, 1972, s. 28-31.

1961 Anayasalarında “*yasamanın ilkel bir yetki*” ve “*yürütmenin müştak (derivé) görev*” olarak nitelendirilmesini sağlamıştır.⁵¹²

Ancak 1982 Anayasasıyla yürütmeye “*yetki ve görev*” yüklenmesi de yürütmenin artık yasamaya tabi olmadığı anlayışının⁵¹³ yaygınlaştığının bir tezahürüdür.⁵¹⁴ Bu

⁵¹² Teziç, 1972, s. 32. (Aynı yönde bkz.: Soysal, Mümtaz, **Anayasaya Giriş**, B. 3, Ankara, İmge Kitabevi, 2011, s. 275.)

⁵¹³ 1982 tarihli Anayasa’nın “*Yürütmenin Görevi ve Yetkisi*” başlıklı 8. maddesine ilişkin olarak Danışma Meclisi’nin gerekçesi; “*1961 Anayasası düzenlenirken Türkiye’imizde fert hak ve özgürlükleri için tehlikelerin devamlı suretle yürütme kuvvetinden geldiği gözlemlenmiştir. Esasen modern çağlarda 1215 Magna Carta’sından beri ferdin devlet başkanının sultasından kurtulup özgür olabilmek için yaptığı mücadelede hedef daima yürütme kuvveti olmuştur. Fert, yürütme kuvvetinin yetkilerini birer birer kopyalayarak onu mümkün olduğu ölçüde yetkisiz kılmak istemiştir. Bundan dolayı da bütün hukuk düzeni devlet başkanına ve yürütme kuvvetine karşı bir mücadele şeklinde gelişmiştir. 1961 Anayasası bu felsefeye sadık kalarak devletin yönetiminde bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemiş idi. Halbuki modern hayatta yürütme organı devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki 1961 ile 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulanmaya konmuştur. Bu nedenle yürütme 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkartılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir.*” şeklindedir. TBMM, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Madde**

anlayış, 2017 Anayasa Değişikliği'nde cumhurbaşkanına (cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi yoluyla) asli düzenleme yetkisi verilmesi suretiyle daha da etkin hale gelmiştir.

II. DEVLET BAŞKANI

Türkiye Cumhuriyeti'nin devlet başkanı; cumhurbaşkanıdır. 1924 Anayasası döneminde⁵¹⁵; cumhurbaşkanı ile iktidardaki parti çoğunluğu arasında yakın bir ilişki kurulması, cumhurbaşkanlarının dört yılda bir yeni meclis toplandıktan sonra, o meclisin görev süresiyle sınırlı olarak seçilmesi, cumhurbaşkanlarının parti üyeliği geleneğinden çekilmesi geleneğinin henüz yerleşmemesi (Aksine parti içinde sözü en çok dinlenen cumhurbaşkanlarıydı.) gibi olgular parlamenter sistemin temelinde yer alan tarafsız cumhurbaşkanının sorumsuz olması kuralını ihlal etmiştir.⁵¹⁶ 1961 Anayasası'nın yürütme organına getirdiği en büyük yenilik, cumhurbaşkanının tarafsızlaştırılmasıdır.

1961 Anayasası, cumhurbaşkanını partiler üstü ve tarafsız kılabilmek için; cumhurbaşkanının TBMM tarafından kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla ve gizli oy ile yedi yıl için seçilmesini, arka arkaya iki defa seçilmemesinin mümkün olmamasını, sürenin bitiminde Cumhuriyet Senatosu'nun tabi üyesi olacağını öngörmüştür. Buna bağlı

Gerekçeli, <https://docplayer.biz.tr/41511919-Turkiye-cumhuriyeti-anayasasi.html>

(Erişim Tarihi: 15.04.2020), s. 11.

⁵¹⁴ Özbudun, 2013, s. 196.

⁵¹⁵ Milli mücadele döneminde çıkarılan 20 Ocak 1921 tarihli Teşkilât-ı Esâsiye Kanunu olağanüstü koşullarda hazırlandığı için bu noktada tez metninin kapsamı dışında bırakılmıştır.

⁵¹⁶ Soysal, 1969, s. 132.

olarak Madde 99/2 ile cumhurbaşkanına; devletin ve ulusal bütünlüğün sembolü olarak yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyeti'nin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilen yabancı temsilcileri kabul etmek, uluslararası anlaşmaları onaylamak ve yayımlamak, sürekli hastalık, sakatlık ve kocama nedenleriyle belli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak gibi görev ve yetkiler tanınmıştır. Cumhurbaşkanının tarafsızlığı, “*Anayasayı Savunmaya*” ilişkin andı⁵¹⁷; toplumun, cumhurbaşkanına “*Anayasa Bekçiliği*” rolünü yakıştırmasına sebebiyet vermiştir. Halbuki bazı yazarlara göre Anayasa'nın dinamizmi gereğince; Anayasa, bu çeşit hassas kuralların ve organların savunuculuğuyla değil toplumun ekonomik ve sosyal yapısını değiştirip yığınların desteğini kazandıracak tedbirlerin alınmasıyla ayakta kalır.⁵¹⁸ Öte yandan 1961 Anayasası hazırlanırken sert kuvvetler ayrılığı yerine yumuşak kuvvetler ayrılığı prensibi benimsenmiştir. Zira sert kuvvetler ayrılığı prensibinin kabulü için halk tarafından seçilen ve yürütme organını büyük bir otoriteyle yönetmek yetkisini kendisinde görececek olan “başkan” gerekir. Oysa 1961 Anayasası'na göre

⁵¹⁷ 1961 Anayasası'nın “*And İçmesi*” başlıklı 96. maddesi: “*Cumhurbaşkanı, görevine başlarken Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde şöyle and içer: Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Türk Devletinin bağımsızlığına, Vatanın ve Milletin bütünlüğüne yönelecek her tehlikeye karşı koyacağıma; Milletin kayıtsız şartsız egemenliğini ve Anayasayı sayacağıma ve savunacağıma; insan haklarına dayanan demokrasi ve hukuk devleti ilkelerinden ve tarafsızlıktan ayrılmayacağıma; Türkiye Cumhuriyetinin şan ve şerefini koruyup yüceltmek ve üzerime aldığım görevi yerine getirmek için bütün gücümle ve varlığımla çalışacağıma namusum üzerine söz veririm.*” şeklindedir.

⁵¹⁸ Soysal, 1969, s. 132, 134.

cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmez, bu nedendir ki: anayasal sistem güçler ayrılığını değil görevler ayrılığını benimsemiştir.⁵¹⁹

Dünyadaki gelişmelere benzer şekilde Türkiye Cumhuriyeti'nde de yürütme organı zaman içinde güçlenmiştir. Diğer bir deyişle yürütmenin güçlendirilmesi fikri, Türk Anayasalarına da derç edilmiştir. Nitekim 1982 Anayasası hazırlanırken yürütme özellikle cumhurbaşkanlığı makamı, güçlendirilmiştir. 1982 Anayasası'nın yapımı sürecinde dikkate alınan noktalardan birisi, 1960-1980 dönemi arasındaki hükümet istikrarsızlıklarıdır. 1982 Anayasası'nı hazırlayan Anayasa Komisyonu, Danışma Meclisi ve Milli Güvenlik Konseyi; bu türden bir istikrarsızlığın yürütme organının güçlendirilmesi yoluyla giderilebileceğine kanaat getirmiştir. Bu amaçla örneğin, cumhurbaşkanlığı makamına TBMM dışından kimselerin de gösterilebilmesi sağlanmıştır, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin tıkanmaması için dört türlü seçim öngörülmüştür ve cumhurbaşkanının seçilememesi durumunda TBMM seçimlerinin yenilenmesine ilişkin düzenleme getirilmiştir, cumhurbaşkanına (başbakanın isteği üzerine bakanı atama veya son verme yoluyla) bakanlar üzerinde tasarrufta bulunma hakkı tanınmıştır, olağan ve olağanüstü dönemlerde bakanlar kuruluna başkanlık etme yetkisi tanınmıştır, cumhurbaşkanlığına bağlı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, Devlet Denetleme Kurulu gibi anayasal kurumlar kurulmuştur, gen soru verilmesine ilişkin usuller zorlaştırılmıştır.⁵²⁰ Örneklerden ve Kenan Evren'in Anayasa'yı tanıtmaya

⁵¹⁹ Soysal, 1969, s. 67.

⁵²⁰ Şahin, Engin, "1982 Anayasasının Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi" **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 2015, Yıl: 3, C. 3, S. 4, s. 61-65.

konusmalarından⁵²¹ anlaşılacağı üzere, 1982 Anayasası'na göre iki kanatlı olan yürütme organının bakanlar kurulu kanadından ziyade cumhurbaşkanlığı makamının güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir.⁵²² Zira 1982 Anayasası öncesinde hem 1924

⁵²¹ Kenan Evren'in, "1982 Anayasası'nı Devlet Adına Tanıtma Programı" çerçevesinde İzmir'de yaptığı 1 Kasım 1982 tarihli konuşmanın bir kısmı: *“Cumhurbaşkanı sadece yürütmenin başı değildir. Aynı zamanda Devlet'in de başıdır. Bu itibarla da, Anayasa'da mevcut olması gereken, fakat üç büyük organdan herhangi birine verilmesi uygun ve isabetli görülmeyen bazı yetkiler vardır ki, ancak Cumhurbaşkanı'na tevdi edilebilmektedir... Hükümete gelince, yasama organının, yani Meclis'in güvenini taşımayan bir hükümetin varlığı parlamenter rejimlerde kabul edilemez. Başbakanı, Cumhurbaşkanı görevlendirecek ve başbakanın hazırlayacağı liste, Cumhurbaşkanı'nın yapacağı atama, ile hükümet olacaktır. Demek ki, hükümeti ortaya çıkaran Cumhurbaşkanıdır. Şimdi bu yetkilerin verilmesinde önemli olan noktaya geliyoruz. Bu yetkiler, Hükümet Başkanına mı yoksa Cumhurbaşkanına mı daha fazla verilmelidir? "Yürütme güçlendirilmelidir." fikri ve zarureti herkesçe kabul edildiğine ve yürütmenin doruğunda Cumhurbaşkanlığı ve Hükümet bulunduğu göre, güçlendirilmesi kastedilen bunlardan hangisidir? Bunların aynı zamanda ikisi birden mi güçlendirilmelidir, yoksa tarafsız cumhurbaşkanı mı yahut taraflı hükümet mi? Taraflı olan hükümete de bazı yetkiler verilmiştir. Ancak, muhalefet - iktidar arası ciddi çekişmelere ve huzursuzluklara yol açabilecek olan yetkiler, Cumhurbaşkanına tanınmıştır. Bunun dışında da muhakkak Cumhurbaşkanına verilmesi gereken yetkiler vardır ki, esasen onları başka makama da vermek doğru olmaz, mümkün de değildir.”* şeklindedir.

Yorumsuz 12 Eylül Belgeleri, <http://www.cfg.org.au/e-kitap/kitaplik/evren-80-12eylul.pdf> (Erişim Tarihi: 15.04.2020), s. 121-132.

⁵²² Özbudun, 2013, s. 61, 65.

Anayasası hem de 1961 Anayasası döneminde yürütme organı, yasama organının içinden teşekkül ettiğinden; yasama organının türevi, “*zayıf*” bir organ olarak kabul edilmiştir.⁵²³

2007 Anayasa Değişikliği ile 1982 Anayasası’nın 101. maddesinde bir düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeye göre cumhurbaşkanı, halk tarafından seçilecektir. Bu düzenlemeyle beraber, Türkiye Cumhuriyeti’nin benimsediği hükümet sisteminin parlamenter sistem mi yoksa yarıbaşkanlık sistemi mi olduğu hususunda tartışmalar doğmuştur. Bununla birlikte cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle cumhurbaşkanının gücüne güç katıldığı, yürütme içinde iki başlılık yaratıldığı, cumhurbaşkanı ile hükümet arasında çatışmalar gerçekleşebileceği ve cumhurbaşkanının tarafsızlığının ortadan kalkacağı savunulmuştur.⁵²⁴ 2007 Anayasa Değişikliği ile Türkiye’de bundan sonra başkanlı parlamenter sistemin uygulanacağını kabul eden yazarlar da; bu sistemin bir tarafsızlık tartışması ve meşruiyet krizi doğuracağını, sistemi kilitleyeceğini ileri sürmüştür. Diğer bir deyişe hem cumhurbaşkanının hem de başbakanın bir siyasi programı olacaktır ve her ikisi de bu programı gerçekleştirmek isteyecektir. Ancak cumhurbaşkanının ve başbakanın başka bakış açılarına sahip olması halinde; “*siyasi programın tekliği prensibi*” işlemeyecektir ve “*yarışan siyasi programlar senaryosu*” gerçekleşecektir.⁵²⁵ Öte yandan

⁵²³ Soysal, 2011, s. 297.

⁵²⁴ Yavuz, Bülent, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2008, C. XII, S. 1-2, s. 1193-1195.

⁵²⁵ Gönenç, Levent, “Hükümet Sistemi Tartışmalarında “Başkanlı Parlamenter Sistem” Seçeneği”, **Güncel Hukuk**, 2007, S. 44, s. 42, 43.

cumhurbaşkanının seçim vaatlerini nasıl gerçekleştireceğine yönelik anayasal bir hüküm de yoktur. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle meşruiyetinin arttığını kabul etmekle beraber; söz konusu Anayasa Değişikliği'nin hukuki neticeleri çok kapsamlı olduğundan, bu kadar bahis ile yetinilecektir.

2017 Anayasa Değişikliği'nde de yürütme organı, gücünü korumaktadır. 2017 Anayasa Değişikliği'nden sonra hem devletin hem de hükümetin başı olan cumhurbaşkanının; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışması üzerindeki gözetme yetkisi; temin etme yükümlülüğüne dönüşmektedir.⁵²⁶ Gözetme yetkisinin temin etme yükümlülüğüne evrimi, cumhurbaşkanının bundan sonra *“anayasal sistemin hakim unsuru”* olduğunun delaletlerinden biridir. Bununla birlikte cumhurbaşkanı ile TBMM üyelerinin görev süresinin eşitlenmesi, TBMM veya cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi üzerine her ikisinin de görevlerinin sona ermesi, TBMM ile cumhurbaşkanı arasındaki denge – denetleme ilişkilerine ve cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin hükümlerdeki değişiklikler, cumhurbaşkanına tanınan cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi de cumhurbaşkanının anayasal sistemde yoğun bir şekilde güçlendirildiğinin birer tezahürüdür.⁵²⁷

Bununla birlikte tez metninin tamamında Türkiye Cumhuriyeti özelinde yapılan açıklamalar, doğrudan doğruya halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının görev ve

⁵²⁶ Kaboğlu, İbrahim, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2016, 2016/4, s. 39.

⁵²⁷ Gönenç, Levent, Kontacı, Ali Ersoy, “2017 tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme ilişkileri”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2019, S. 145, s. 63, 64.

yetkileri üzerine kurgulanmıştır. Ancak Anayasa Madde 106/3'e göre cumhurbaşkanı kendisine istediği kadar yardımcı atayabilir. Cumhurbaşkanı hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması halinde cumhurbaşkanı yardımcısı ona vekalet eder ve onun tüm yetkilerini kullanır. Bazı yazarlar çok güçlü yetkilerle donatılan cumhurbaşkanı yardımcılığı makamının atama yolu ile doldurulmasının demokratik ilkelere ters düşeceğini; bu nedenle cumhurbaşkanı yardımcısının da aynı cumhurbaşkanı gibi doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesini; bu sayede demokratik meşruiyet kazanacağını savunmaktadır.⁵²⁸ Devlet başkanı olan cumhurbaşkanının yasama sürecine bu denli katılması dahi kuvvetler ayrılığı teorisi bağlamında irdelenirken; bir atanmış olan cumhurbaşkanı yardımcısının yasama sürecine katılımı detaylıca ele alınmaya değer olduğundan tez metninin kapsamına dahil edilmemiştir.

Son olarak şu hususa da değinmek gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı; Cumhurbaşkanlığı Makamı, İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Politika Kurulları, Bağlı Kurum ve Kuruluşlar, Bakanlıklar ve Ofislerden oluşur. Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı'nda yer alan bu birimlerden İdari İşler Başkanlığı, bu çalışmanın konusu ile ilgilidir. Zira eski sistemde en yüksek devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarının yerini alan İdari İşler Başkanı'nın görevlerinden biri de cumhurbaşkanının TBMM ile olan ilişkilerinin yürütülmesi sağlamaktır.⁵²⁹ Ancak tez metninde İdari İşler Başkanı'nın görevlerine yer verilmeyeceği belirtilmekle beraber; onun, bürokratik işlemler açısından cumhurbaşkanı ile TBMM arasında bir köprü kurduğunu göstermekle yetinilmektedir.

⁵²⁸ Coşkun, 2017, s. 23.

⁵²⁹ Turan, Menaf, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", **Social Sciences Research Journal**, 2018, Vol. 7, Issue 3, s. 61-63.

III. DEVLET BAŞKANININ YASAMA SÜRECİNE KATILIMINA DAİR REAKTİF VE PROAKTİF GÜÇLERİ

A. Devlet Başkanının Reaktif Güçleri

1. Devlet Başkanının Veto Yetkisi

Türkiye Cumhuriyeti’nde cumhurbaşkanının bütçe kanunları hariç olmak üzere veto yetkisi bulunmaktadır. Anayasa Madde 89’a göre cumhurbaşkanı yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne on beş gün içinde bu hususta gösterdiği gerekçeleri ile birlikte iade eder. TBMM, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun cumhurbaşkanınca yayımlanır.⁵³⁰ Başka bir deyişle cumhurbaşkanının yasama sürecini geciktirme (talik) yetkisi vardır. Ancak uygulamada cumhurbaşkanının zorlaştırmacı veto yetkisi ile meclisi feshetme yetkisi birlikte düşünüldüğünde, TBMM’nin geri gönderilen kanun üzerinde direnmesi zorlaşabilecektir. Bununla birlikte uygulamada meclis çoğunluğunun mensup olduğu siyasi parti ile cumhurbaşkanının genel başkanı olduğu siyasi parti büyük olasılıkla aynı olacağından geri gönderilen kanunda direnme söz konusu olmayacaktır.⁵³¹

Cumhurbaşkanı, veto yetkisini temellendirerek kullanır. Başka bir deyişle cumhurbaşkanının geri gönderirken kural olarak hukuki gerekçe göstermek zorundadır. Ancak cumhurbaşkanı yerindeliğe ilişkin bir gerekçe yazarsa, bu gerekçe bir nevi

⁵³⁰ Ancak Cumhurbaşkanı, geri gönderme üzerine TBMM tarafından salt çoğunlukla aynen kabul edilen kanunları yayınladıktan sonra bunlara karşı Anayasa Madde 150’nin verdiği yetkiye dayanarak Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açabilir.

⁵³¹ Erdoğan, Mustafa, “Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye”,

cumhurbaşkanı tarafından kanun teklifinde bulunulması anlamına gelmektedir.⁵³² Bu durum; reaktif yönlü veto etkisinin, söz konusu gerekçe sayesinde proaktif şekilde kullanılabileceğini göstermektedir.

Diğer taraftan cumhurbaşkanı tarafından iade edilen kanun üzerinde TBMM tarafından değişiklik yapılırsa; cumhurbaşkanı huzura sunulan bu yeni kanunu da tekrar TBMM'ye gönderebilir. TBMM'nin kanun üzerinde değişiklik yapması için Anayasa'da nitelikli bir çoğunluk öngörülmemiştir. Bu nedenle değişikliğin kabulü için toplantıya katılanların salt çoğunluğu aranır. Zira; Anayasa Madde 96'ya göre TBMM kanun çıkarırken aranan karar yeter sayısı kural olarak toplantıya katılanların salt çoğunluğudur.⁵³³

Öte yandan 4709 sayılı Kanun'un 29. maddesiyle Anayasa'nın 89. maddesinde bir değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişiklik, cumhurbaşkanına ilk kez kısmi veto yetkisi tanınmasına ilişkindir. Başka bir deyişle kanun, cumhurbaşkanı tarafından kısmen uygun bulunmadığı takdirde TBMM sadece uygun bulunmayan maddeleri tekrar görüşebilecektir. Ancak cumhurbaşkanının kanunun tümünü mü yoksa sadece uygun bulmadığı maddelerini mi TBMM'ye geri göndereceği hususunda Anayasa'da açıklık yoktur. Başka bir deyişle Anayasa'da, cumhurbaşkanının uygun bulduğu maddeleri yayınlayıp uygun bulmadığı maddeleri geri göndermesi; veya kanunun tümünü geri gönderip uygun bulmadığı maddeleri geri gönderme gerekçesine derç etmek suretiyle TBMM'nin sadece uygun bulmadığı maddeleri görüşmesi hususunda bir netlik yoktur. Birinci seçeneğin kabulü halinde “*yarım kanunlar*” yayınlanabilecektir veya TBMM geri gönderilen maddelerin yürürlüğe girmeyeceğini

⁵³² Tanör vd., 2016, s. 319.

⁵³³ Gözler, 2018, s. 659.

gördüğünden bu maddeleri, tekrar görüşmeyebilecektir. Başka bir deyişle cumhurbaşkanı bu maddeler üzerinde adeta bir mutlak veto yetkisine sahip olabilecektir. Bu durum, yasa tekniği bakımından problemlidir. Söz gelimi kısmi veto yetkisini ilk kez kullanan Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer; Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 18.11.1992 tarihli ve 3842 sayılı Kanun ile Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 4719 sayılı Kanun'un 1., 2., 3. ve geçici 1. maddelerini bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri göndermiş ve kanunun geri kalan maddelerini yayımlamamıştır. Bazı yazarlar bu durumda tartışmaya mahal olmadığını düşünmektedir. Onlara göre lafzi yorum esas alındığında; Anayasa Madde 89 '*kanun hükümlerinin*' değil '*kanunların*' geri gönderebileceğini öngördüğünden; cumhurbaşkanı, huzurundaki metnin tamamını geri gönderir.⁵³⁴

Yine Anayasa Madde 89'un '*...TBMM cumhurbaşkanının kısmen uygun bulmama durumunda sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir...*' şeklindeki hükmüyle TBMM'ye takdir hakkı tanınmıştır. Böyle bir durumda TBMM İç Tüzük Madde 63'e göre TBMM Başkanlık Divanı'nın, maddelerin tamamının mı yoksa sadece uygun bulunmayan kısımlarının mı görüşüleceğine ilişkin görüşme başlamadan karar vermesi gerekmektedir.⁵³⁵ Örneğin Divan; Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, 18.11.1992 Tarihli ve 3842 Sayılı Kanun ile Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair 4719 Sayılı Kanun ile ilgili olarak, Anayasa'nın 89. maddesine dayanarak cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmaması durumunda Türkiye Büyük Millet

⁵³⁴ İba, Şeref, "Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri",

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2002, C. 51, S. 1, s. 88-90.

⁵³⁵ ibid, s. 90, 91.

Meclisi, “...sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir...” hükmü çerçevesinde sadece uygun bulunmayan maddelerinin görüşmeye açılacağına dair karar almıştır.⁵³⁶ Ancak genel esaslara paralel şekilde kısmi veto, TBMM karşısında cumhurbaşkanının elini güçlendirir. Zira, metin üzerinde iki (tümünden kabul veya tümünden red) değil; üç seçeneği (tümünden kabul, tümünden red, kısmen kabul ve kısmen red) vardır.

Öte yandan Anayasa’nın 175. maddesine göre cumhurbaşkanı huzuruna getirilen TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunu, bir daha görüşülmek üzere geri gönderebilir. Anayasa’nın 175. maddesi anayasa değişikliğine ilişkin onay yetkisini cumhurbaşkanı ve halk arasında paylaştırdığından⁵³⁷; bu konunun detayları, devlet başkanının referandum yetkisinin Türkiye Cumhuriyeti’ndeki görünümü başlığı altında incelenecektir.

2. Devlet Başkanının Kanunları İmzalama ve Yayınlama Yetkisi

Anayasa Madde 89 ve 151’e göre cumhurbaşkanı, TBMM tarafından kabul edilen kanunları on beş gün içinde Resmi Gazete’de yayımlar. Kanunların resmi gazetede yayımlanmaları; kanunların oluşumuna ilişkin bir tamamlama işlemi değildir. Zira kanun, TBMM’de kabul edilmekle birlikte oluşur, tamamlanmış olur. Yayımla, kanundan haberdar olmayı ve kanunun uygulanabilirliğini sağlar. Başka bir deyişle kanunun yayımlanması “içe dönük bir varlık şartı” değil; “dışa dönük bir uygulama şartı”dır.⁵³⁸

⁵³⁶ TBMM Tutanak Dergisi, **Yasama Dönemi: 21, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 32, C. 78**, Ankara, TBMM Basımevi, 2001, s. 457-463.

⁵³⁷ Tanör vd., 2019, s. 313.

⁵³⁸ ibid, s. 321.

Kanun teklifi, TBMM'nin kabulüyle kanunlaştığı için, yayın varlık değil yürürlük şartıdır. Bu nedenle bazı yazarlar yayın işleminin yasama fonksiyonuna dahil edilemeyeceğini; bunu bir idari işlem olduğunu savunmaktadır.⁵³⁹ Ancak bu yetkinin bir idari işlem olduğunun kabulü, söz konusu reaktif etkiyi bertaraf eder.

Öte yandan cumhurbaşkanının kanunları ısdar etme yetkisi yoktur. Ancak Osmanlı İmparatorluğu döneminde padişahların ısdar yetkisi bulunmaktaydı. Padişah, kanunlara “*Meclis-i Ayan ve Mebusanca kabul olunan işbu lahiyanın kanuniyetini ve kavanin-i devlete ilavesini irade eyledim*” şeklinde şerh düşüp onları imzalardı.⁵⁴⁰

3. Devlet Başkanının Referandum İlan Etme Yetkisi

Anayasa Madde 104'e göre cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar. Öncelikle reaktif etkiye sahip referandum ile cumhurbaşkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi arasında demokrasi özelinde bulunan bağa değinmekte fayda bulunmaktadır.

2007 Anayasa Değişikliği ile ilk kez getirilen cumhurbaşkanın doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi usulünden önce bazı yazarlar; asli anayasa koyucu olan halkın temsilcilerinden oluşan bir Meclis'in, yüksek nitelikli çoğunlukla kabul ettiği bir Anayasa değişikliğinin halk onayına sunulup sunulmamasına karar verme yetkisini doğrudan halk tarafından seçilmemiş bir organ olan cumhurbaşkanına bırakma işinin demokrasi ile bağdaşmayacağını savunmaktaydı.⁵⁴¹ Ancak 2007 Anayasa Değişikliği'nden sonra ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi döneminde cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçildiğinden, meclisin nitelikli bir çoğunlukla

⁵³⁹ Gözler, 2018, s. 655, 656.

⁵⁴⁰ ibid, s. 655, 658.

⁵⁴¹ İzgi vd., 2002, s. 975.

kabul ettiği bir Anayasa değişikliğini halkoyuna sunup sunmamaya karar verme yetkisinin cumhurbaşkanına ait olmasında, demokrasi bağlamında bu yönüyle beis olmadığı söylenebilir.

Anayasayı değiştirme özelinde tali kurucu iktidarın; TBMM Anayasa değişikliği hakkında kanunun kabulü), cumhurbaşkanı (Anayasa değişikliği hakkında kanunun onayı), seçmen (halk oylaması) olmak üzere üç ayağı vardır.⁵⁴²

Anayasa Madde 175'e göre Anayasa değişikliğine ilişkin maddelerin tümü üzerinde yapılan oylama sonucu, TBMM üye tam sayısının beşte üçü ile üçte ikisi arasında kalmışsa; cumhurbaşkanı bu kanunu tekrar görüşölmek üzere; TBMM'ye iade edebilir⁵⁴³ veya halk oylamasına sunabilir. Bu durumda halk oylaması zorunludur. Zira cumhurbaşkanının kanunu onaylayıp kesinleştirme yetkisi yoktur. Eğer cumhurbaşkanı kanunu, TBMM'ye iade ederse; TBMM'nin bu kanunu üçte iki oy çoğunluğu ile aynen kabul etmesi gerektiğinden; cumhurbaşkanının geri gönderme işlemi, geciktirici veto⁵⁴⁴

⁵⁴² Gözler, 2018, s. 1185.

⁵⁴³ Anayasa Madde 175'te özel bir usul öngörölmediğinden, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa değişikliği Anayasa Madde 89'a göre yapılır. Bu nedenle cumhurbaşkanı Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun tamamını veya bir kısmını TBMM'ye geri gönderebilir. Başka bir deyişle cumhurbaşkanının Anayasa değişikliğine ilişkin kanunlar üzerinde de kısmi veto yetkisi vardır. ibid, s. 1183.

⁵⁴⁴ Ancak bazı yazarlar, cumhurbaşkanının bazı durumlarda geciktirici bazı durumlarda güçleştirici veto yetkisine sahip olduğunu savunmaktadır. Örneğin Anayasa değişikliği hakkında kanun TBMM'de beşte üç çoğunluktan fazla ve fakat üçte iki çoğunluktan az oyla kabul edildiği; sonrasında cumhurbaşkanınca TBMM'ye gönderildiği durumda; kanunun aynen kabulü için üçte iki çoğunluk aranacağından,

niteliğindedir. TBMM iade edilen kanunu aynen kabul ederse; cumhurbaşkanı huzura gelen metni ya onaylar ya da halk oylamasına sunar. Bu durumda halk oylaması, ihtiyaridir. Zira cumhurbaşkanının kanunu onaylayıp kesinleştirme yetkisi vardır.

Anayasa değişikliğine ilişkin maddelerin tümü üzerinde yapılan oylama sonucu TBMM üye tam sayısının üçte ikisinin üzerinde kalmışsa; cumhurbaşkanı kanunu tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye gönderebilir, onaylayabilir, halk oylamasına sunabilir. Bu durumda halk oylaması ihtiyaridir. Zira cumhurbaşkanının kanunu onaylayıp kesinleştirme yetkisi vardır. Eğer cumhurbaşkanı kanunu TBMM'ye iade ederse; TBMM'nin bu kanunu üçte iki oy çoğunluğuyla aynen kabul etmesi lazımdır. TBMM iade edilen kanunu aynen kabul ederse, cumhurbaşkanı ya onaylar ya da halk oylamasına sunar. Bu durumda halk oylaması ihtiyaridir. Zira cumhurbaşkanının kanunu onaylayıp kesinleştirme yetkisi vardır.⁵⁴⁵

B. Devlet Başkanının Proaktif Güçleri

1. Devlet Başkanının Düzenleyici İşlem Tesis Etme Yetkisi

2017 Anayasa Değişikliği'nden sonra cumhurbaşkanı tarafından tesis edilen işlemler; cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler, adsız düzenleyici işlemler ve cumhurbaşkanı kararları olarak sıralanabilir. Anayasa Madde 124'e göre yönetmelikler; cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarıyla ilgili kanunların ve cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak için ve bunlara aykırı olmamak koşuluyla çıkarıldığı için; bununla birlikte bireysel idari işlem

cumhurbaşkanın veto yetkisi, güçleştirici nitelik kazanır. Zira aynen kabul için, daha yüksek nitelikte bir çoğunluk aranır. ibid, s. 1184.

⁵⁴⁵ Tanör vd., 2019, s. 308-315.

olan cumhurbaşkanı kararları ile adsız düzenleyici işlemler tezin konusu içinde yer almamaktadır.

2017 Anayasa Değişikliği'nden sonra olağan ve olağanüstü dönemde cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliğinin incelenmesine geçilmeden önce; 1961 ve 1982 Anayasası döneminde kararname çıkarma yetkisinin hukuki niteliğinin (idari işlem veya yasama işlemi niteliğinde olup olmadığının) ele alınmasında fayda bulunmaktadır.

Türk Hukukunda kanun hükmündeki kararnamelerin hukuki niteliğinin tarihi seyri, düzenleme işleminden yasama işlemine doğru gelişmiştir. Nitekim 1961 Anayasası döneminde kanun hükmünde kararnamelerin hukuki niteliği organik bakımdan idari, işlevsel yönden düzenleyici işlem olarak değerlendirilmekteydi. Bununla birlikte 1961 Anayasası döneminde idarenin düzenleme yetkisine türevsel bir nitelik yüklenmekteydi. Bu dönemde hakim olan görüş, modern bir devlette hakim olan tüm kuralların, parlamento tarafından hazırlanamayacağı; zira parlamentonun bu hazırlık için zamanının ve teknik bilgisinin yeterli olmadığı gerekçesiyle, yürütme organının kanunlar tarafından kendisine verilen görevleri icra etmek için bu kanunlar çerçevesinde düzenleyici işlem tesis edebileceğini savunmaktaydı.⁵⁴⁶ Ayrıca Bakanlar Kurulu, çıkaracağı kanun hükmünde kararnameler ile sadece yetki kanununda belirtilen kanun hükümlerinde değişiklik, başka bir deyişle önceden yasama ile sınırları çizilmiş alanda düzenleme yapabilmekteydi. Ancak 1982 Anayasası döneminde (Madde 91) Bakanlar Kurulu çıkaracağı kanun hükmünde kararnameler ile yürürlükteki (meri) kanun hükümlerini istediği gibi değiştirmenin yanı sıra kanunla düzenlenmemiş

⁵⁴⁶ Soysal, 2011, s. 306.

konuları ilk kez düzenleyebilmektedir. Başka bir deyişle işlevsel açıdan yasama işlemi tesis edebilmektedir.⁵⁴⁷

2017 Anayasa Değişikliği'ne kadar Bakanlar Kurulu'nun TBMM tarafından çıkarılan yetki kanununa dayanarak düzenlediği ve meri kanunları değiştirebilen veya ilga edilebilen kanun hükmünde kararnamelerin fonksiyonel açıdan yasama işlemi olduğunu savunan yazarlar; bu yetkinin sui generis bir yetki olduğunu ileri sürmektedir. Ancak bu yazarlar, her ne kadar TBMM tarafından yetki devri yapılmış olsa da; istendiği takdirde bu yetkinin geri alınabileceğini, yasama organının aynı konuda düzenleme yapma yetkisinin sona ermeyip mutlak olduğunu, bu kararnamelerin Resmi Gazete'de yayınlandığı gün TBMM onayına sunulduğunu ve (2017 Anayasa Değişikliği öncesi) 1982 Anayasası Madde 91'e göre TBMM tarafından öncelikle ve ivedilikle görüşüldüğünü, (2017 Anayasa Değişikliği öncesi) 1982 Anayasası Madde 87 ve 91'in lafzında "yetki devri" değil "yetki verilmesi" ibaresinin kullanıldığını,⁵⁴⁸ bu nedenlerle Bakanlar Kurulu'nun çıkardığı kanun hükmünde kararnamelerin yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin bir istisnasını teşkil etmediğini, ancak kanun hükmünde kararnama çıkarma yetkisinin ivedi ve zorunlu halleri aşarak olağan bir usul haline getirilip yasama etkinliğini devre dışı bırakacak şekilde kullanılmasının kuvvetler ayrılığı teorisine hâlel getireceğini⁵⁴⁹ ileri sürmektedir.⁵⁵⁰ Bazı yazarlar ise yasama

⁵⁴⁷ Teziç, 2013, s. 35, 36.

⁵⁴⁸ Bu görüş AYM'nin 16.09.1993 tarihli ve 1993/26 E.; 1993/28 K. ve 05.02.1992 tarihli ve 1990/22 E.; 1992/6 K. sayılı kararları ile desteklenmiştir.

⁵⁴⁹ Bu görüş AYM'nin 16.05.1989 tarihli ve 1989/4 E.; 1989/23 K. sayılı kararı ile desteklenmiştir.

⁵⁵⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz.: Sezginer , 2010, s. 126-131.

organının yürütme organına tanıdığı kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisini, bir nevi ‘fonksiyon armağanı’ şeklinde nitelendirmekteydi.⁵⁵¹

2017 Anayasa Değişikliği’nden sonra olağan ve olağanüstü dönemde cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki niteliğinin incelenmesine geçilmeden önce; yürütmenin kanuniliği ilkesi çerçevesinde de düzenleyici işlemler ile kanunlar arasındaki ilişkinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Düzenleyici işlemler, kanunların uygulanmasının yanı sıra kanunların tamamlayıcısıdır. Zira hem 1961 Anayasası’nın 6. maddesinde⁵⁵² yürütme görevinin kanunlar çerçevesinde yerine getirileceği hem de 1982 Anayasası’nın 21.01.2017 tarihli 6771 sayılı kanunla değişik 8. maddesinde⁵⁵³ yürütme yetkisi ve görevinin kanunlara uygun olarak kullanılıp yerine getirileceği düzenlenmiştir. Madde metinlerinin lafzından da anlaşılacağı üzere; yürütmenin tek görevi, kanunların uygulanması (icra edilmesi) değildir. Yürütme, kanunlara aykırı olmamak koşuluyla kendi yetki ve görevlerini yerine getirir. Bazı yazarlar kanuna uygunluğu, ‘‘kanun ile bağdaşma ilişkisi (*rapport de compabilité*)’’ olarak tanımlar.⁵⁵⁴

Diğer taraftan 2017 Anayasa Değişikliği’ne yönelik açıklamalara geçilmeden önce cumhurbaşkanlığı makamının, kararnamelerin hukuk dünyasında sonuç doğurabilmesi üzerindeki etkisine de değinmek gerekmektedir. Bu etkinin odak noktası, cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamasıdır. Nitekim 2017 Anayasa

⁵⁵¹ İba, 2010, s. 50.

⁵⁵² VI. Yürütme Görevi Madde 6: ‘‘Yürütme görevi, **kanunlar çerçevesinde**, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir.’’

⁵⁵³ VII. Yürütme Yetkisi ve Görevi Madde 8: ‘‘Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasa ve **kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.**’’

⁵⁵⁴ Güneş, 1965, s. 82-88.

Değişikliği'nden önce 1982 Anayasası'nın “*Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri*”ni düzenleyen 104. maddenin “*Yürütmeye ilişkin olanlar*” başlıklı (b) bendinde “*kararnameleri imzalamak*” ibaresi yer almaktadır. Anayasa Madde 119 ve devamına göre olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamelerini çıkaran Bakanlar Kurulu'na cumhurbaşkanı başkanlık ettiği için, cumhurbaşkanının bunları imzalamaktan imtina etmesine uygulamada rastlanılmamıştır. Ancak 2000 yılında Bülent Ecevit hükümeti döneminde Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, yıkıcı ve bölücü faaliyetlere karışan memurların görevine son verilmesini düzenleyen kanun hükmünde kararnameyi imzalamayı iki kez reddetmesiyle birlikte bu konuda tartışmalar husule gelmiştir. Sayın Ecevit⁵⁵⁵ ve Sayın Sezer⁵⁵⁶ bu konuya ilişkin farklı görüşlere sahiptir. Bazı yazarlar bu

⁵⁵⁵ Sayın Ecevit: “ *Cumhurbaşkanı'na, Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerini düzenleyen Anayasa'nın 104. maddesinde kanunları geri gönderme yetkisi tanınmasına rağmen, kanun hükmünde kararnameler için bu yönde bir yetki verilmemiştir. Buna rağmen Sayın Cumhurbaşkanı'nın kanun hükmünde kararnameyi iade ederek yasalarla ilgili süreci başlattığı anlaşılmaktadır. Bu durumda Sayın Cumhurbaşkanı'nın ikinci kez ve değiştirilmeden kendisine gönderilen bir kanun hükmünde kararnameyi imzalaması anayasal bir zorunluluktur. Ancak kanun hükmünde kararnameyi imzaladıktan sonra Anayasa'ya şekil ve esas bakımından aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açabilir. Anayasa ile Cumhurbaşkanı'na verilen görevler arasında yargı denetimine gitme yetkisinin bulunması Cumhurbaşkanlığı makamının yargı yetkisini kullanmasını önlemek içindir... Bu anlayışla Bakanlar Kurulumuz, kanun hükmünde kararnamenin, daha önce gönderildiği şekilde yeniden Sayın Cumhurbaşkanı'na sunulmasını kararlaştırmıştır.*” şeklinde beyanlarda bulunmuştur. (Eski) Başbakan Bülent Ecevit'in **10 Ağustos 2000 tarihli Basın Açıklaması**, 11 Ağustos 2000 tarihli Milliyet Gazetesi.

tartışmanın, Anayasa’da geçen “kararnameleri imzalamak” şeklindeki ibarenin

⁵⁵⁶ Sayın Sezer: “Güçler ayrılığı ilkesine göre yasama, yürütme ve yargı organları kendi alanlarında ulusa ilişkin egemenliği kullanırlar; birbirlerine görev ve yetki alanlarına karışmazlar. "KHK'lar yönünden Cumhurbaşkanı'na verilen görev ve yetki yalnızca yayımlamaktan ibaret değildir. Anayasa koyucu eğer kararnameleri yasalar gibi düşünseydi, kuşkusuz bunları da kanunları yayımlamak kuralı içine alırdı. Oysa KHK'lar tüm bilim dünyasınca benimsendiği gibi, işlevsel (maddi) yönden yasama işlemi niteliğinde olmakla birlikte, organik (uzvi - şekli) yönden bir yürütme işlemidir. KHK'ların "kanun hükmünde" oluşu yürürlükteki yasaları değiştirip, yasa gücünde düzenleme yapabilmesini; "kararname" oluşu ise bu işlemin yürütme organının işlemi olduğunu göstermektedir. Bu niteliği KHK'ları yöntem yönünden "kararname rejimine" bağlamaktadır. Nitekim, KHK'lar Anayasa'nın 104. maddesinin (b) bendinde Cumhurbaşkanı'nın yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri içinde sayılmıştır. Anılan bendin 11. alt bendinde "sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek ve KHK çıkarmak", 12. alt bendinde de "kararnameleri imzalamak" görev ve yetkisi verilmiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, "kararnameleri imzalamak" düzenlemesiyle öngörülen yalnızca bir görev değil, aynı zamanda yetkidir. Anayasa'nın 8. maddesinde yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiştir. Bu hükümden anlaşılacağı gibi "yetkisi ve görevi" Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'nca birlikte kullanılacaktır. Yürütmenin iki başından birini görevli, diğerini yetkili görmek olanaksızdır.” şeklinde beyanlarda bulunmuştur. (Eski) Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in

22.08.2000

(Haber

Girişi)

tarıhli

Röportajı,

<https://www.milliyet.com.tr/siyaset/beklenen-iade-5308120>

(Erişim Tarihi:

15.04.2020).

yorumu sorunu olduğunu; realist yorum teorisine göre bir anayasa hükmünün herkes (söz gelimi Anayasa Mahkemesi başkanları ⁵⁵⁷) tarafından farklı şekillerde yorumlanabileceğini ve fakat mekanist anayasa anlayışına göre bir anayasal organ olan cumhurbaşkanının partneri konumunda bulunan Bakanlar Kurulu’nun vereceği tepkiyi göz önünde bulundurarak yorum yapması gerektiğini aksi takdirde Bakanlar Kurulu’nun parlamentoda sahip olduğu çoğunluk aracılığıyla cumhurbaşkanına vatana ihanet suçlaması yapabileceğini, cumhurbaşkanlığı bütçesini kısıtlayabileceğini, cumhurbaşkanının kanun hükmündeki kararnameleri imzalamasının zorunlu olduğuna dair bir kanun çıkarabileceğini, hükümet krizi çıkarmak için istifa edebileceğini savunmaktadır. ⁵⁵⁸ Anayasa Mahkemesi ise; cumhurbaşkanının kararnameleri imzalamaktan imtina etmesi hakkında, cumhurbaşkanının yerindelik denetimi

⁵⁵⁷ Örneğin Anayasa Mahkemesi (eski) Başkanı Sayın Yekta Güngör Özden:

“Cumhurbaşkanı kararnameleri geciktirip oyalayabilir, gözden geçirtip yeniden şekillendirebilir, gerekçe de isteyebilir ama imzalamamazlık edemez... Anayasa’nın Cumhurbaşkanı’na ‘kararnameleri imzalama’ yetkisi vermiştir...Anayasa, onamak ya da uygun bulmak değil, imzalamak diyor...Bunlar nezaket imzalarıdır. Kurumlara saygınlık ve onur kazandıran imzalarıdır. Mesela, Anayasa Mahkemesi’ne üye atama görevi neden Cumhurbaşkanı’na verilmiştir? Hem seçilen, hem de seçen onur kazansın diye. İmzalar, eğer yanlış buluyorsa da Anayasa Mahkemesi’ne gider.” şeklinde yorumda bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi (Eski) Başkanı Yekta Güngör Özden’in **17.08.2000 (Haber Girişi) tarihli Röportajı**, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/imzalamiyor-39175406> (Erişim Tarihi: 15.04.2020).

⁵⁵⁸ Gözler, Kemal, “Cumhurbaşkanı Kanun Hükmünde Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi? (Realist Hukuk teorisi ve Mekanik Anayasa Anlayışı Açısından Bir Yaklaşım)”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2000, 2000/3, s. 34-40.

yapamayacağına ancak Anayasa'ya ve mahkeme kararlarına açıkça aykırı kararnamelerini imzalamamakla yükümlü olduğuna karar vermiştir.⁵⁵⁹

Diğer taraftan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Türk hukuk literatüründe varlık kazanmasının tarihi seyrine değinmekte fayda bulunmaktadır. Cumhurbaşkanının cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenleyebilmesine ilişkin yetki veren anayasal hüküm; Anayasa'nın 21.07.2017 tarihli 6771 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle değiştirilmiş 104. maddesidir. 6771 sayılı Kanun'un 8. maddesi, dönemin iktidar partisi tarafından verilen Anayasa Değişikliği'ne İlişkin Kanun teklifinin 9. maddesine tekabül etmektedir. Zira söz konusu teklif, Anayasa Komisyonu'nda görüşülürken; teklifte yer alan 5. madde teklif metninden çıkarıldığı için teklifin diğer maddeleri de buna göre teselsül ettirilmiştir.⁵⁶⁰ Teklifin 9. (dolayısıyla Kanun'un 8.) maddesi için “*cumhurbaşkanı*

⁵⁵⁹ AYM'nin “...sorumluluğunu hükümetin taşıdığı kararnameler hakkında Cumhurbaşkanı'nın uyarı ve tavsiyede bulunmaktan öte direnmesi, sistemin özelliğine ters düşeceği, Anayasa'nın ilgili kurullarının parlamenter sistemin temel ilkeleri ışığında değerlendirilmesi sonucu Cumhurbaşkanı'na tanınan bütün yetkilere karşın sistem özde parlamenter demokrasi olduğundan ve sorumluluk da hükümette bulunduğundan Anayasa'ya ve yasalara aykırı olmadıkça Cumhurbaşkanı'nın Bakanlar Kurulu işlemlerini siyasal yerindelik yönünden denetlemeyip imzalamak zorunda olduğuna, Cumhurbaşkanı'nın sorumsuzluğunun onun hukuka aykırı kararnameleri imzalamak zorunda olduğu biçiminde yorumlanamayacağına, Cumhurbaşkanı'nın Anayasa'ya kararnameleri imzalamak zorunda olmadığına, hatta Cumhurbaşkanı'nın bu içerikteki kararnameleri imzalamamakla yükümlü olduğuna...” yönelik 27.04.1993 tarihli ve 1992/37 E.; 1993/18 K. sayılı karardır.

⁵⁶⁰ Teklifin 5. maddesi, “*ara seçimlerin ortadan kaldırılması amacıyla yapılan yedek milletvekili düzenlemesinin milletvekilleriyle alakalı diğer düzenlemeler ile birlikte*

genel siyasetin yürütülmesinde yürütme yetkisiyle ilgili olarak ihtiyaç duyduğu konularda kararname çıkarabileceği, kararnamelerin yürütmenin ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayacağı, temel hak ve hürriyetler ile siyasi hak ve hürriyetler düzenleme alanı dışında bırakılarak kanunlarda kararname konusu ile aynı konuda farklı hüküm bulunması halinde kanunun uygulanacağı⁵⁶¹ şeklindeki gerekçe kaleme alınmıştır. Ancak Anayasa Komisyonu'ndaki görüşmeler sırasında teklifin geneli üzerinde yapılan müzakerelerde aleyhte söz alan milletvekilleri tarafından “her ne kadar teklifte kanunlar ile düzenleme yapılan alanlarda kararname ile düzenleme yapılamayacağı yer olsa da cumhurbaşkanının tek imzayla hızlı bir şekilde kararname düzenleyebilmesi ve parlamentonun yasama süresi düşünüldüğünde kararname ile her alana ilişkin düzenleme yapılacağı, dolayısıyla kararnamenin yasama yetkisinin devri anlamına geldiği, pratikte kararname çıkarılan konularda kanun çıkarmanın çok zor olacağı⁵⁶² şeklindeki görüşler dile getirilmiştir. Nihayetinde teklif, anayasallaşmıştır.

Öte yandan 2017 Anayasa Değişikliği'nden önce kural, yürütmenin düzenleme yetkisinin taliliği - türevselliği; istisna, yürütmenin düzenleme yetkisinin asliliği idi. Çünkü idarenin düzenleme yetkisi kanunların uygulanmasını sağlamak için

bir bütün olarak ele alınması gerektiğinden” teklif metninden çıkarılmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı İzmir Milletvekili Binali Yıldırım ile 315 Milletvekilinin **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu**, Yasama Dönemi, s. 26, Yasama Yılı, s. 2, Sıra Sayısı, s. 447 (ve 1. Ek), Ankara, TBMM Basımevi, 2017, s. 40.

⁵⁶¹ ibid, s. 13.

⁵⁶² ibid, s. 32.

kullanılırdı.⁵⁶³ Söz gelimi 2017 Anayasa Değişikliği'nden önce Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği hakkında çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamesi, olağanüstü halde çıkarılan kanun hükmündeki kararnameler, cumhurbaşkanlığı bütçesinde yer alan örtülü ödenek hakkındaki cumhurbaşkanlığı kararnamesi asli nitelikteki hukuki işlemlerdendi. Bazı yazarlara göre Fransa'da olduğu gibi yürütmeye cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yasamadan özerk asli bir düzenleme alanı yaratılması, kamu hukuku bakımından ciddi bir yeniliktir.⁵⁶⁴

Cumhurbaşkanının tesis ettiği düzenleyici işlemleri olağan ve olağanüstü dönemde olmak üzere sınıflandırmadan önce Türkiye'de yürütme organının yasama fonksiyonunu gasp etmesine değinmekte fayda bulunmaktadır. Bazı yazarlara göre söz konusu gasp; yürütmenin yasayı yok saymasıyla veya yürütmenin yasa koyuculuğuyla gerçekleşir.⁵⁶⁵ Burada tez konusu bakımından özellik arz eden, ikinci yoldur.

Demirkol'a göre yürütmenin yasa koyuculuğu, onun '*yasama organının yerine geçerek hiç de kanun adını vermeden, kendi düzenlemeleri ile adı tüzük, yönetmelik, kararlar, kriterler, ilkeler, puanlamalar, çıtalar olsa bile tıpkı kanun gibi sonuç doğuran yasa ve yasa koyucuyu devre dışı bırakmak*'tır. Bu; söz gelimi bir hak kazanımı için yasada öngörülmediği halde yürütmenin düzenleyici işlemleri ile engelleyici-zorlaştırmacı koşullar getirilmesi yoluyla gerçekleşebilir. Yazara göre

⁵⁶³ Ardıçoğlu, Artuk, "Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", **Ankara Barosu Dergisi**, 2017, 2017/3, s. 47.

⁵⁶⁴ Ulusoy, Ali, "Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?", <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf> (Konuluş Tarihi: 17 Ocak 2017), s. 6.

⁵⁶⁵ Demirkol, Ferman, **Türkiye'de Yasama Fonksiyonunun Gaspi**, B. 1, İstanbul, Alternatif Düşünce Yay., 2004, s. 57.

yürütmenin bu türden davranışının temelinde ‘‘ya TBMM’ye meydan okuması ya da yasa koyucunun yetersiz olduğunu düşünmesi’’ vardır. Öte yandan yazara göre yürütme, Anayasa’nın (2017 Anayasa Değişikliği’nden önceki) 115. ve 124. maddeler karşısında yasa koyucu gibi faaliyette bulunulamaz. Zira anılan maddelerde, hangi hallerde tüzük ve yönetmelik çıkarılacağı açık ve net bir şekilde gösterilmiştir.⁵⁶⁶ Bununla birlikte yazarın temellendirdiği bu düşünce, yürütmenin düzenleyici işlem tesis etme yetkisinin bir tali-devri yetki olduğu ön kabulüne dayanmaktadır. Halbuki cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin, asli düzenleme yetkisine dayanılarak çıkarıldığının kabulü halinde, bir olasılıkta yürütmenin adeta bir yasa koyucu gibi doğrudan düzenleme yapabilmesine Anayasa tarafından cevaz verildiği anlamı doğabilecektir. O halde bu türden bir durumda, yürütmenin yasama fonksiyonunu gasp etmesinin mümkün olup olmadığı, cumhurbaşkanlığı kararnamelerin hukuki niteliğine (asli-tali niteliğine) yönelik yapılan açıklamalar çerçevesinde ortaya konulmaya çalışılacaktır.

OLAĞAN DÖNEMDE

Hükümet sistemlerinde yürütme organı sosyal ve ekonomik haklar ile idari teşkilat ve işleyişi düzenler.⁵⁶⁷ Monist yapılı yürütme organına sahip cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde de cumhurbaşkanı, birtakım düzenlemeler yapar. Cumhurbaşkanı, 2017 Anayasa Değişikliği ile kendisine verilen görev ve yetkileri kullanırken; üç tür işlem tesis eder. Bunlar cumhurbaşkanlığı kararnameleri, cumhurbaşkanlığı yönetmelikleri ve cumhurbaşkanı kararlarıdır.⁵⁶⁸ Bunlara ilave olarak uygulamada

⁵⁶⁶ Demirkol, 2004, s. 60-64.

⁵⁶⁷ Ardıçoğlu, 2017, s. 21.

⁵⁶⁸ İba, Şeref, Söyler, Yasin, ‘‘Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları’’, **Anayasa Yargısı**, 2019, C. 136, S. 1, Anayasa Mahkemesi Yay., s. 197.

cumhurbaşkanının adsız düzenleyici işlem de çıkarabileceği savunulmaktadır.⁵⁶⁹ Cumhurbaşkanı tarafından yapılan hukuki işlemlerin tanımlanması, hukuk devleti ilkesi gereğince bu işlemlerin yargısal denetiminin hangi makamlarca ne şekilde yapılacağını tespit etmek için fayda sağlayacaktır.⁵⁷⁰ Ancak, cumhurbaşkanının yasama sürecine katılımı bağlamında tez metninde esas olarak üzerinde durulacak işlem türü; cumhurbaşkanlığı kararnameleridir. Çünkü ilk elden düzenleme özelliğine sahip yasama faaliyetine en yakın olan işlem türü, asli düzenleme yetkisini bünyesinde barındıran cumhurbaşkanlığı kararnameleridir.

Öncelikle belirtmek gerekir ki cumhurbaşkanlığı kararnameleri, genel olarak yürütme yetkisine⁵⁷¹ ilişkin konularda düzenlenebilir. Anayasa Madde 104/9'a göre *“üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına”*; Madde 106/11'e göre *“bakanlıkların kurulması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasına”*; Madde 108'in son fıkrasına göre *“Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerine”*; Madde 118/6'ya *“Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nin teşkilatı ve görevlerine ilişkin usul ve esaslar”* cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir. Bununla birlikte cumhurbaşkanlığı kararnamesinin düzenlenmesine ilişkin birtakım sınırlamalar getirilmiştir. Anayasa Madde 104/17'ye göre *“Anayasa'nın 2. kısmının 1. ve 2. bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle 4. bölümünde yer alan*

⁵⁶⁹ Ardıçoğlu, 2017, s. 31.

⁵⁷⁰ ibid, s. 29.

⁵⁷¹ Bazı yazarlara göre yürütme yetkisinin ne olduğu konusunda bir mutabakat bulunmadığından, bunun kapsamını belirlemek cumhurbaşkanının takdirinde olacaktır. Bu durum keyfiliğe sebebiyet verebilecektir. Erdoğan, 2016, s. 24.

siyasi haklar ve ödevler; Anayasa’da münhasıran kanunla düzenleneceği belirtilmiş olan konular; kanunlarla önceden açıkça düzenlenen konular’’ hakkında cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılamaz.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel özelliklerine kısaca değinmek gerekirse bunlar; yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilirler, Anayasa’nın ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik haklar ve ödevleri düzenleyebilirler; Anayasa’da münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile kanunda açıkça öngörülen konularda çıkarılamazlar; aynı konuda kanun çıkarılması durumunda hükümsüz hale gelirler; bunlarla kanunlarda farklı hüküm bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır; sonradan TBMM’nin onayına sunulmazlar.⁵⁷²

Diğer taraftan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin aslilik niteliğini barındırıp barındırmadığı hususu, yasama yetkisinin genelliği ve devredilmezliği ilkeleri karşısındaki konumu tartışmalıdır. Yasama yetkisinin asliliği (ilkelliği, ilkselliği) yasama organının bir konuyu doğrudan doğruya, araya başka işlem girmeksizin düzenleyebilmesidir. Yasama organı kanun çıkarırken anayasaya dayanmak (*secundum constitutionem*) zorunda değildir. Zira anayasalardan önce de yasama yetkisinin varlığı söz konusudur. Ancak kanun, anayasaya uygun (*intra constitutionem*) olmak zorundadır. Bazı yazarlar cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin münhasıran düzenleyeceği konularda (Anayasa Madde 104/9, 106/11, 108/son, 118/6) yasama yetkisinin asliliği ilkesine Anayasa tarafından istisna getirildiğini savunmaktadır.⁵⁷³

Bazı yazarlar ise cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asliliği ile normlar hiyerarşisi içindeki yeri arasında bir bağ kurmuştur. Yazarların savunduğu görüşe göre

⁵⁷² Ardıçoğlu, 2017, s. 34.

⁵⁷³ Gözler, 2018, s. 613, 614.

cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kanunla aynı etki ve değerde⁵⁷⁴ düzenlemelerdir. Zira cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunların altında yer alsaydı Anayasa koyucu “*Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kanunlarda aynı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır.*”⁵⁷⁵ şeklinde bir düzenleme yapmazdı. Nitekim Anayasa’da kanunlarla yönetmeliklerin çelişmesi halinde kanunun uygulanacağına dair bir hüküm yoktur. Yine Anayasa Mahkemesi cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin denetimini yaparken ölçüt norm olarak kanun hükümlerini değil; Anayasa hükümlerini esas alır. Anayasa Madde 124/1’e göre kanunlar gibi cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanması için de yönetmelik çıkarılabilir. Ayrıca cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütmenin diğer düzenleyici işlemleri gibi kanuna dayalı (bağlı) değil, aslidir.⁵⁷⁶ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve kanunun, birbirleriyle eşit düzeyde ve fakat farklı kuvvetler tarafından tanzim edildiğini savunan benzer yöndeki diğer bir görüş tarafından; normlar hiyerarşisi piramidi üç boyutlu olarak tasavvur edilmiş; Anayasa, bu piramidin üstüne yerleştirilmiş; kanun, bu piramidin bir yüzeyinde; cumhurbaşkanlığı kararnamesi, diğer yüzeyinde konumlandırılmış; ve bunların

⁵⁷⁴ Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisindeki yerinin, kanunun altında olduğuna bu nedenle kanunlarda değişiklik yapamayacağına ilişkin görüş için bkz.: Ardıçoğlu, 2017, s. 48,49.

⁵⁷⁵ Anayasanın bu hükmünün olağan dönemde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanuna uygun olmak zorunda olduğunu diğer bir deyişle bu türden kararnamelerin *intra legem* özelliğinin bulunduğunu savunan yazarlar da vardır. Bkz.: Gözler, 2018, s. 730.

⁵⁷⁶ Atar, Yavuz, “**Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi**”, <https://www.anayasa.gov.tr/media/6184/yavuz-atar.pdf> (Erişim Tarihi: 18.01.2020), s. 243, 244.

“Anayasanın hemen altında ve birbirleriyle herhangi bir hiyerarşi ilişkisi olmaksızın geçerliliklerini sürdürdükleri” ileri sürülmüştür.⁵⁷⁷

Bir görüşe göre Anayasa, bu anayasal hükümlerin (Madde 104/9, 106/11, 108/son, 118/6) kapsamına giren konuların cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceğini hüküm altına alarak; cumhurbaşkanına çok geniş bir alanda yasama niteliğinde düzenleme yapma yetkisi vermektedir.⁵⁷⁸ Örneğin *“bakanlıkların kurulması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması”* konusunun cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi, yasama yetkisinin asliliği (ilkselliği) ve genelliği ilkesini ortadan kaldırmaktadır. Aynı zamanda bakanlık düzeyinde yapılan kurumsal müdahaleler, temel hak ve özgürlüklere müdahale sonucunu doğuracağından; temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunla sınırlanabileceğine ilişkin anayasal hükme de aykırılık oluşturmaktadır.⁵⁷⁹

Öte yandan Anayasa Madde 104/9, 106/11, 108/son, 118/6’de belirtilen konularda kanun çıkartılıp çıkartılamayacağı da tartışmalıdır. Bir görüşe göre Anayasa’nın mezkur maddelerinde yer alan konular, bizzat Anayasa tarafından yürütmenin mahfuz düzenleme alanına bırakılmıştır. Zira madde metninde *“düzenlenebilir”* yerine *“düzenlenir”* ibaresinin kullanılmıştır. Bu konular özelinde yasama yetkisinin genelliği ilkesine Anayasa tarafından istisna getirilmiştir. Başka bir deyişle bu

⁵⁷⁷ Barın, Taylan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, **Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi**, 2020, B. 1, Onikilevha Yay., s. 169-173.

⁵⁷⁸ Esen, Selin, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2016, 2016/4, s. 56.

⁵⁷⁹ Kaboğlu, 2016, s. 40.

konularda kanun çıkarılamaz.⁵⁸⁰ Benzer yöndeki diğer görüşe göre mezkur konular, cumhurbaşkanının saklı - mahfuz düzenleme alanına girdiğinden; bu konularda kanunun çıkartılması Anayasa'ya aykırıdır. Bu nedenle cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile yasama yetkisinin genelliği ilkesi tartışmalı hale gelmiştir.⁵⁸¹ Ayrıca bu konularda meclisinin kanun çıkaramayacağını zira Anayasa koyucu TBMM'nin de kanun çıkarmasını isteseydi, Anayasa Madde 123/3'ün “*Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.*” şeklindeki hükmüne benzer şekilde bir düzenleme yapacağını ve fakat yapmadığını savunan yazarlar da bulunmaktadır.⁵⁸²

Karşı yöndeki görüş ise mezkur konularda yasama organının kanun çıkarmasında hukuken bir engel olmadığını, Fransız Anayasa Konseyi'nin yerleşik içtihadının bu yönde olduğunu ileri sürmektedir.⁵⁸³ Anayasa Madde 104/9, 106/11, 108/son, 118/6'de belirtilen konularda; cumhurbaşkanlığı kararnameleri özelinde yürütmeye mahfuz bir alan tanınmadığını, bunlar hakkında kanun konulabileceğini savunun benzer yöndeki diğer bir görüş; bu dört düzenlemeyi içeren Anayasal hükümlerde salt “*düzenlenir*” ibaresinin kullanılmasının dilbigisel açıdan cumhurbaşkanına mahfuz bir alanda düzenleme yetkisi tevdi etmek için elverişli, yeterli olmadığını; Anayasa Madde 123'ün üçüncü fıkrasının, zaten kanunla düzenlenen bir konunun, cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de tanzim edilebilmesine olanak yaratmak amacıyla kaleme alındığını, yasama ilkesinin genelliği ilkesi mucibince hakkında kanun çıkarılacak konuların tahdidi olarak sayılmasına lüzum olmadığını; bilhassa özel norm – genel norm ilişkisinin kurulma usulü ve Anayasa'nın sistematik yorumu göz önüne alındığında,

⁵⁸⁰ Gözler, 2018, s. 611, 612.

⁵⁸¹ Aslan, 2020, s. 308.

⁵⁸² Atar, s. 256, 257.

⁵⁸³ Ulusoy, 2017, s. 7.

Anayasa'nın 87. maddesi karşısında, söz konusu dört özel hükümde yer alan konuların, kanun alanından çıkarılamayacağını ileri sürmektedir.⁵⁸⁴

Bazı yazarlar ise cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asliliği ile kuvvetler ayrılığı teorisi arasında negatif bir bağ kurmuştur. Onlara göre cumhurbaşkanlığı kararnamesi, TBMM'nin görev alanına müdahale niteliğindedir. Başka bir deyişle cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkararak yasama yetkisini kullanır.⁵⁸⁵ Zira bu türden kararnamelerin asli niteliği bulunduğundan, TBMM tarafından çıkarılan bir yetki kanununa dayanmasına veya çıkarıldıktan sonra TBMM'nin onayına sunulmasına gerek yoktur. Cumhurbaşkanı, yasama yetkisi kullandığından; kuvvetler ayrılığı teorisi, kuvvetler birliği teorisine yaklaşmaktadır.⁵⁸⁶

Bazı yazarlar ise cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin asliliği ile idarenin kanuniliği ilkesi arasında kural – istisna ilişkisi kurmuştur. Onlara göre cumhurbaşkanlığı kararnameleri doğrudan Anayasa esas alınarak yürürlüğe konulabilecek olduğundan asli (ilk elden) nitelik taşır, kanuna bağımlı veya kanundan kaynaklı değildir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri düzenleme yetkisinin yasal dayanağa ihtiyacı yoktur, yetkiyi doğrudan Anayasa'dan alır, Anayasa yürütme organına mahfuz veya münhasır bir düzenleme yetkisi değil, asli düzenleme yetkisi

⁵⁸⁴ Tekinsoy, Ayhan M., “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yürütmenin Mahfuz Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, **Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi**, 2020, B. 1, Onikilevha Yay., s. 403-409.

⁵⁸⁵ Bazı yazarlar ise, cumhurbaşkanlığı kararnamesinin, TBMM'nin yasama konusunda asli ve genel yetkisini ortadan kaldırdığını savunmaktadır. Kaboğlu, 2016, s. 40.

⁵⁸⁶ Erdoğan, 2016, s. 23, 24.

verir. Bununla birlikte yasama organının genel düzenleme yetkisi devam eder.⁵⁸⁷ Ancak cumhurbaşkanlığı kararnameleri; Madde 8 ve 123/1’de hüküm altına alınan idarenin kanuniliği ilkesinin istisnasıdır.⁵⁸⁸

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi arasında da bağ kurmak mümkündür. Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin sadece parlamento tarafından yürütmeye düzenleme yetkisi tanındığı durumlarda kullanılan bir ölçüt olduğunu, doğrudan (Anayasa Madde 104, 106, 108, 118’in kapsamına giren konularda) cumhurbaşkanına tanınan (asli düzenleme niteliğinde bulunan) cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisinin bu ilkeyle ilgisinin olmadığını düşünen yazarlar da vardır.⁵⁸⁹

Aynı doğrultudaki başka bir görüşe göre olağan dönemde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa Madde 104/17’ye göre doğrudan Anayasa’ya dayanılarak çıkarıldığından bu durumda, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin ihlali söz konusu değildir.⁵⁹⁰

Öte yandan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici niteliğine değinmekte fayda bulunmaktadır. Bazı yazarlara göre Anayasa Madde 104/7, cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin konularda cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabileceğini hüküm altına almıştır. Yürütme yetkisine ilişkin konular, düzenleyici işlem şeklinde tesis edilebileceği gibi bireysel işlem ile de tesis edilebilir. Ancak uygulama genel, soyut, kişilik dışı konuların düzenleyici işlem niteliğindeki cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile özel, somut, kişiye özgü konuların cumhurbaşkanı kararı ile

⁵⁸⁷ Ardıçoğlu, 2017, s. 25.

⁵⁸⁸ İba vd., 2019, s. 204.

⁵⁸⁹ Aslan, 2020, s. 306, 307.

⁵⁹⁰ Atar, s. 257, 258.

düzenlenmesi yönünde gelişmiştir. O halde, aynı “*kanun hükmünde kararname*” teriminde olduğu gibi cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de “*cumhurbaşkanlığı nizamnamesi, cumhurbaşkanlığı tüzüğü, cumhurbaşkanının düzenleyici işlemleri, cumhurbaşkanının kaide kararnameleri*” şeklinde düzenleyici işlem olduğunu vurgular şekilde adlandırılması gerekir. Zira bir işlemin kanun hükmünde olduğunu ya da onun bir nizama (düzene) ilişkin olduğu belirtmek, söz konusu işlemin sadece düzenleyici işlem şeklinde tesis edileceğini saptar.⁵⁹¹

Benzer yöndeki bir görüşe göre Anayasa Madde 104/19 ve 151 uyarınca Resmi Gazete’de yayımlanması zorunlu olan cumhurbaşkanlığı kararnameleri, düzenleyici nitelikteki idari işlemlerdendir. Zira Anayasa hükümlerinin lafzında (Madde 104/17’de) cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin “*çıkartılması*” ya da “*düzenlenmesi*”; (Madde 104/9, 106/11, 108/4, 118/6’da) “*düzenlenmesi*”; (Madde 123/3’te) kamu tüzel kişiliğinin “*kurulması*” ibareleri geçmektedir. İşlem teorisine göre bu tür ibareler, düzenleyici işlemler için kullanılmaktadır. Bununla birlikte Madde 104/17’de cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunlarla olan ilişkisi düzenlenmektedir. Bu durum dahi, cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici işlem niteliğini kanıtlar niteliktedir. Zira cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenen bir alanda; genel, soyut, objektif ve bir kez uygulanmakla tükenmeyen kanun koyulabiliyorsa; o alanı hüküm altına alan cumhurbaşkanlığı kararnamesi de genel, soyut, objektif, bir kez uygulanmakla tükenmeyen bir nitelik taşıyacağından düzenleyici işlem kategorisinde yer alır. Ayrıca Anayasa Mahkemesi’nin kuruluş amacı, kanun ve kanun düzeyindeki hukuk normlarını denetlemek olduğu ve cumhurbaşkanlığı kararnameleri de Anayasa Mahkemesi tarafından denetlendiği göz önünde bulundurulduğunda da;

⁵⁹¹ Gözler, 2018, s. 875-877.

cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin düzenleyici işlem niteliğinde olduğu sonucu ortaya çıkacaktır.⁵⁹²

Nihayetinde cumhurbaşkanının ve parlamentonun kanun yapma kapasitesine sahip salt çoğunluğunun (Zira yukarıda açıklandığı üzere cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanun, ancak üye tam sayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul edildiği takdirde imzalanmak zorundadır.) farklı siyasi partilere mensup olması olasılığının, cumhurbaşkanın kararname çıkarma yetkisi üzerindeki etkisine değinmekte fayda bulunmaktadır. Bu türden bir olasılıkta, parlamentoda salt çoğunluğunu elde tutan muhalefet, ‘‘sürekli kanun çıkararak ya da mevcut kanunları yürürlükten kaldırmayarak veyahut cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiş bir konuda kanun çıkararak’’; cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisini kullanmasını, kural koyma yetkinliğini engelleyebilecektir.⁵⁹³ O halde cumhurbaşkanının olağan dönemde çıkardığı cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin proaktif etkisi, muhalefetin proaktif ve reaktif tutumuyla sönümlenebilecektir. Diğer bir deyişle muhalefet, proaktif şekilde sürekli kanun çıkararak ya da daha önceden kararname ile düzenlenmiş bir konuda kanun çıkararak; statükoyu kendi istediği biçimde değiştirebilecektir. Bu sayede cumhurbaşkanı; kanunla düzenlenen bir konuda kararname çıkaramayacak ya da kararnamenin içeriğinde yer alan konu sonradan kanunla düzenlendiğinden, anılan kararname hükümsüz kalacaktır. Öte yandan muhalefet, reaktif şekilde yürürlükteki kanunları ilga etmeyerek mevcut statükoyu kendi istediği biçimde koruyabilecektir. Bu sayede cumhurbaşkanı, yürürlükteki kanunlarla düzenlenmiş hiçbir konuda kararname çıkaramayacaktır.

⁵⁹² İba vd., 2019, s. 199-203.

⁵⁹³ Bu durum, başkanlık sistemi yazınında ‘‘Kanunlar/Kurallar Savaşı’’ olarak nitelendirilir. Gönenç vd., 2019, s. 75.

OLAĞANÜSTÜ DÖNEMDE

Olağanüstü hal rejimi çok boyutlu bir konu olduğundan, tez metninde ayrıntılarına değinilmeyecektir. Anayasa Madde 119/6, 7'ye göre olağanüstü hallerde cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Anayasa'nın 104. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlara tabi olmaksızın cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler, Resmi Gazete'de yayımlanır ve aynı gün Meclis'in onayına sunulur. Savaş ve mücbir sebeplerle TBMM'nin toplanamaması hali hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde TBMM'de görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar. TBMM'nin olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamesi üzerindeki onay yetkisi red ya da kabule yöneliktir. Diğer bir deyişle TBMM'nin değiştirerek onay verme yetkisi yoktur. Zira Anayasa'da mülga 91. maddenin⁵⁹⁴ hükmüne benzer bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte TBMM tarafından onaylanan olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamesi kanun formunu almaz. TBMM tarafından yapılan onay işlemi, parlamento kararı şeklinde alınır. Zira Anayasa'da onay işleminin kanun formunda yapılacağına ilişkin bir hüküm yoktur ve onay işlemi, norm koymaya değil cumhurbaşkanının denetlenmesine yöneliktir.⁵⁹⁵

Anayasa Madde 148/1 gereğince olağanüstü hal döneminde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı; şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmaz. Ancak devlet başkanına

⁵⁹⁴ Anayasa'nın Mülga 91. Maddesi: “... *Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.*”

⁵⁹⁵ Gözler, 2018, s. 905-907.

olağanüstü hallerde kararname çıkarma yetkisi verilen Latin Amerika ülkelerinde (örneğin Kolombiya) bu kararname yargının sıkı denetimine tabidir.⁵⁹⁶ Devlet başkanının çok güçlü bir statüye sahip olduğu Rusya Federasyonu’nda dahi, devlet başkanının kararnameler yoluyla ölçülü düzenlemeler yapmasını ve temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmasını teminen, olağanüstü hal döneminde tanzim edilen başkanlık kararnameleri; Anayasa Mahkemesi’nin yargısal denetimine tabidir.⁵⁹⁷

Öte yandan bazı yazarlara göre olağanüstü hal döneminde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Anayasa Madde 119/6 gereğince kanun hükmünde olduğundan, kanunlara uygun olmak zorunda değildir. Diğer bir deyişle bu tür kararnamelerin intra legem özelliği yoktur. Olağanüstü hal döneminde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanun arasında çıkan çatışma lex posterior ilkesine göre çözülür.⁵⁹⁸

Bazı yazarlar ise olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yasama yetkisinin genelliği ilkesinin istisnasını oluşturmayacağını, zira Anayasa Madde 119/6’nın lafzında “...çıkartabilir” şeklindeki ibareye yer verilmek suretiyle cumhurbaşkanına mahfuz bir alanın bırakılmadığını, TBMM’nin olağanüstü hallerde kanun çıkartabileceğini savunmaktadır.⁵⁹⁹

⁵⁹⁶ Esen, 2016, s. 61.

⁵⁹⁷ Özkan, 2019, s. 266.

⁵⁹⁸ Gözler, 2018, s. 729.

⁵⁹⁹ ibid, s. 612.

2. Devlet Başkanının Kanun Teklifinde (Yasama Teşebbüsünde) Bulunma ve Bütçe Yapma Yetkisi

Anayasa Madde 88'e göre cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kanun teklifi sunma yetkisini tekeline bulunduran milletvekilleridir.⁶⁰⁰

Kanun teklifi bir veya daha fazla milletvekilinin imzasıyla verilebilir. Meclis Başkanlığı'na (TBMM Genel Evrakı'na) sunulan kanun teklifleri (2/...) iki taksim esas numarası alır. Kanun tekliflerinde en az bir milletvekilinin imzasının ve teklifin bütünü ve madde gerekçelerinin ve teklif metninin bulunması gerekir. Kanun tekliflerinin metni, maddelerden oluşan ve kabul edilmesi halinde kanun metnini oluşturacak bölüm olup gerekçeden sonra yer alır. Metin, içeriği yansıtan bir başlık altında bulunur.⁶⁰¹

Yukarıda açıklandığı üzere başkanlık, yarıbaşkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinde yürütme organına kanun teklifi sunma yetkisi tanınmıştır. Düalist yapıli yürütme organının bir kanadı olan hükümetin mensup olduğu siyasi parti ile parlamentonun çoğunluğunun mensup olduğu siyasi partinin aynı olma olasılığında dahi, yürütme organına mezkur yetkisi ortadan kaldırılmamıştır. Ancak monist yapıli bir yürütme organını öngören cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, yürütme organını temsil eden cumhurbaşkanına bu türden yetki tanınmamıştır. 6771 sayılı Kanun'un 16., kanun teklifinin 19. maddesinin “A)” bendi ile Anayasa'nın “*Kanunların Teklif Edilmesi ve Görüşülmesi*” başlıklı 88. maddesinin birinci fıkrasından “*Bakanlar Kurulu ve*” ikinci fıkrasından “*tasarı ve*” ibareleri çıkarılmıştır. Kanun teklifinin 19.

⁶⁰⁰ Cumhurbaşkanına tanınan mesaj gönderme yetkisinin kanun teklifi yetkisi niteliğinde olup olmadığı “*Devlet başkanlarının Mesaj Gönderme Yetkisi- Türkiye Cumhuriyeti*” başlığı altında incelenecektir.

⁶⁰¹ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı**, Ankara, TBMM Basımevi, 2018, s. 42, 43.

maddesinin gerekçesi, mevcut anayasal hükümlerin, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile uyumunun sağlanması gerekliliği yönündedir.⁶⁰² Ancak uyum amacıyla yapılan değişiklik, yürütme organının kanun teklifi sunabilme yetkisini bütünüyle ortadan kaldırmıştır.

Bununla birlikte, cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifi ve kesinhesap kanun teklifi sunma yetkisini haizdir. Zira bütçe kanununun bir işlevi de yürütme organının siyasal programının (siyasi ajandasının) bir uygulama aracı olmasıdır.⁶⁰³

Türk hukukunda bütçe kanunu; genel, soyut, kişilik dışı bir kural değildir. Aksine somut, devlete ve diğer kamu tüzel kişilerine kamu harcamalarında bulunmak ve kamu gelirlerini toplamak konusunda bir yıllık süre için yetki veren şart işlemdir. Başka bir deyişle bütçe kanunu maddi anlamda yasamanın düzenleyici işlemi değil; şekli anlamda kanundur.⁶⁰⁴ Kesin hesap kanunu, bütçe üzerinde yasama denetimidir. Başka bir deyişle bütçenin “*teşrii kontrolü*”dür.⁶⁰⁵ Bununla birlikte bütçe ve kesin hesap kanunu, taşıdıkları özel nitelikler nedeniyle (genel kanunun karşıtı olmaları itibarıyla) özel kanundur.⁶⁰⁶

Anayasa Madde 161/4’e göre bütçe kanun teklifi, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye sunulur. Bazı yazarlara göre bütçe kanunun TBMM’ye bizzat cumhurbaşkanı tarafından sunulması, sert kuvvetler ayrılığı

⁶⁰² Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı İzmir Milletvekili Binali Yıldırım ile 315 Milletvekili, 2017, s. 15.

⁶⁰³ İba, 2010, s. 185.

⁶⁰⁴ Tanör vd., 2019, s. 323.

⁶⁰⁵ Musaballı, 1978, s. 186.

⁶⁰⁶ İba, 2010, s. 56.

ilkesine aykırıdır. Zira ABD’de bütçe kanun teklifi, Kongre’ye kesinlikle başkan tarafından sunulmaz; bir Kongre üyesi tarafından sunulur.⁶⁰⁷

Öte yandan 2017 Anayasa Değişikliği sonrasında TBMM İç Tüzüğü’nde birtakım uyum düzenlemeleri yapılmıştır. İç Tüzüğü’n söz konusu uyum düzenlemeleri doğrultusundaki ‘‘Yürütmenin Temsili’’ başlıklı 62. maddesine göre Genel Kurul’da ‘‘bütçe sunuş konuşmasını yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan yapar. Bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerinin görüşüldüğü Genel Kurul oturumlarına yürütme adına cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar katılabilir ve görüş bildirebilir. Cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanlar veya zorunlu durumlarda bakan yardımcıları ve üst kademe kamu yöneticileri Anayasa’nın 119. maddesindeki hallerde Meclis başkanının daveti üzerine bilgilendirme yapmak üzere Genel Kurul oturumlarına katılabilir. Sayıştay başkanı veya yetkilendireceği daire başkanı ya da üye, gerektiğinde TBMM’de açıklama yapabilir’’. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin ilk bütçesi olan 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında teklifin teknik sunumu dönemin Sayın Hazine ve Maliye Bakanı tarafından gerçekleştirilmiş, Sayın Cumhurbaşkanı Yardımcısı ise ‘‘Cumhurbaşkanı kabinesinin icraatları bakımından bütçeyi ana hatlarıyla’’ değerlendirmiştir.⁶⁰⁸ TBMM Genel Kurulu’nda 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında, Cumhuriyet Halk Partisi Genel Başkanı Sayın Kemal

⁶⁰⁷ Esen, 2016, s. 57.

⁶⁰⁸ TBMM Genel Kurulu 27. Yasama Dönemi 2. Yasama Yılı 10.12.2019 tarihli 28.

Birleşimi Tutanak Özeti,

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil2/ozet/028.htm> (Erişim Tarihi:

03.10.2020).

Kılıçdaroğlu TBMM’ye hitabında, anılan teklifin Cumhurbaşkanı Yardımcısı Sayın Fuat Oktay tarafından TBMM’ye sunulmasını eleştirmiştir.⁶⁰⁹

Anayasa Madde 161/4’e göre bütçe kanunun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde; geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun çıkarılamaması durumunda yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılarak uygulanır. Başka bir deyişle yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar, cumhurbaşkanı önceki yıl bütçesini yeniden değerlendirilme oranına göre arttırarak vergileri toplamaya ve harcamaları yapmaya devam edebilecektir. Bu noktada, bütçe yetkisinin yasama organının yürütme organı üzerinde nihai silahı olduğunu tekraren belirtmekte fayda vardır. Bu madde, cumhurbaşkanına eski bütçeyle devam etme yetkisi tanıdığından, yasama organının denge ve denetleme ilkesi bağlamında

⁶⁰⁹ Cumhuriyet Halk Partisi Genel Başkanı Sayın Kemal Kılıçdaroğlu tarafından yapılan *“Başka bir önemli konu var: Parlamentoya bugüne kadar, son düzenlemelere kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisine gelip bütçeyi sunan kişi seçilmiş bir kişidir, arkasında millî irade vardır. Millî irade ancak der ki: "Bu kürsüye çıkarsın, sen konuşursun." Neden? Seçilmişlere, millî iradenin en önemli unsuruna cevap verecek. Buraya gelip bütçeyi sunan kişi bir devlet memuru, seçilmiş değil, arkasında bir irade yok.”* şeklindeki konuşmanın devamı için bkz.: Cumhuriyet Halk Partisi Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu’nun TBMM Genel Kurulu’nda 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin Tümü Üzerindeki Görüşmeler Sırasında Yaptığı Konuşma, **TBMM Genel Kurulu’nun 27. Yasama Dönemi 3. Yasama Yılı 09.12.2019 tarihli 28. Birleşimi Tutanağı**, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=23376&P5=H&page1=51&page2=51&web_user_id=18988380 (Erişim Tarihi: 03.10.2020), s. 51.

cumhurbaşkanı üzerinde kullanabileceği son silahı ortadan kalkmaktadır.⁶¹⁰ Diğer bir deyişle bazı yazarlara göre TBMM çoğunluğu, bütçeyi reddederek ya da sessiz kalarak cumhurbaşkanını bir şey yapamayacak duruma getiremeyecek ve cumhurbaşkanı ‘TBMM’ye rağmen önceki yılın bütçesiyle icraatlarını’’ devam ettirebilecektir.⁶¹¹ Öte yandan bazı yazarlar geçici bütçe kanunun ve geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanmasının nedenini, kamusal mal ve hizmetlerin karşılanmasına ilişkin sürekliliğinin korunabilmesi olarak açıklamaktadır. Cumhurbaşkanı ile yasama organının bütçe üzerinde anlaşma sağlayamadıkları durumlarda, kamusal mal ve hizmetlerin aksayacağını ve demokratik sistemin kesintiye uğrayacağını ileri sürmektedir.⁶¹²

Diğer taraftan kesinhesap kanunu ile bütçe denetlenir. Başka bir deyişle gelirlerin toplanmasının ve harcamaların yapılmasının bütçe kanununa uygun olup olmadığı denetlenir. Kesin hesap kanun teklifi TBMM Genel Kurulu’nun huzuruna çıkmadan önce bütçe komisyonunda görüşülür. Bütçe komisyonunun üye dağılımı, TBMM İç Tüzüğü’ne göre partilerin meclisteki üye sayıları dikkate alınarak belirlenir. Böylece yasama organının, yürütme organını daha objektif bir şekilde denetlemesi sağlanır.⁶¹³

⁶¹⁰ Gözler, 2017, s. 66-68. Yazara göre; yürütme organının yasama organının iznine tabi olmadan vergi toplayabildiği ve harcama yapabildiği bir sistemde parlamento, ‘‘Sözde Parlamento’’ olarak adlandırılır.

⁶¹¹ Gönenç vd., 2019, s., s. 71.

⁶¹² Yengen, Baki, ‘‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Bütçe Sürecinin Analizi’’, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2020, C. 22, S. 1, s. 157.

⁶¹³ ibid, s. 165, 166.

Anayasa Madde 161'e göre merkezi yönetim kesinhesap kanunu teklifi ilgili olduğu mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanunu teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM'ye sunar. Kesinhesap kanun teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.

Öte yandan Anayasa'da bütçe kanunu için öngörülen önceki yılın uyarlanması usulü, kesin hesap kanunu bakımından düzenlenmemiştir. Diğer bir deyişle Anayasa Madde 161'e göre kesin hesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır. O halde TBMM, önceki yılın bütçesine ait kesin hesap kanununu kabul etmezse; önceki yılın bütçesinin yeniden değerlendirilme oranına göre arttırılarak kullanılıp kullanılmayacağı hususunda açıklık yoktur.⁶¹⁴

3. Devlet Başkanının Anayasa Değişikliği Teklifinde Bulunma Yetkisi

Anayasa'nın 175. maddesine göre anayasal sistemde Anayasa değişikliğinde bulunma yetkisi münhasıran TBMM'nin üye tam sayısının üçte birine aittir. Başka bir deyişle Anayasa'nın değiştirilmesi, en az 200 milletvekilinin imzasıyla teklif edilebilir. Bu türden teklifler TBMM Genel Kurulu'nda iki kez görüşülür. Değişiklik teklifinin kabulü için TBMM üye tamsayısının en az beşte üç (360) çoğunluğunun gizli oyu aranır. Cumhurbaşkanı Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları, bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderebilir. TBMM, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu kanunun halkoylamasına sunulması halinde anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlamaktadır.⁶¹⁵ Bu konunun detayları cumhurbaşkanının veto yetkisi ve referandum

⁶¹⁴ Gönenç vd., 2019, s. 71.

⁶¹⁵ TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, 2018, s. 82, 83.

ilan etme yetkisi başlıkları altında detaylıca incelenmiş olduğundan bu bölümde tekrara sebebiyet vermemek için ele alınmayacaktır.

4. Devlet Başkanının Parlamenteoya Mesaj Gönderme Yetkisi

Yürütme organına kanun tasarısı sunma yetkisi tanınmamışsa; yürütme, kendi politikaları doğrultusunda kanun çıkartılması için dolaylı yollara başvurur. Yürütme, örneğin bazı milletvekillerine yasa teklifi verdirtebilir yahut parlamenteoya mesaj gönderebilir. ⁶¹⁶ Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle beraber bakanlar kurulu lağvedilmiş ve tek kanatlı olan yürütme organının sadece bütçe kanunu teklifini sunabilmesine imkan verilmiştir. Bakanlar Kurulu tarafından sunulan kanun tasarısının anayasal dayanağının ⁶¹⁷ yürürlükten kaldırılması nedeniyle; cumhurbaşkanı, ihtiyaç duyduğu yasal düzenlemelere yönelik önerilerini Anayasa Madde 104/4’ te yer alan ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında TBMM’ye mesaj verme yetkisine dayanmak suretiyle de karşılayabilmesi tartışmalıdır.

Bu yetki, 2017 Anayasa Değişikliği ile cumhurbaşkanına ilk kez verilmiştir. Ancak Anayasa’da mesajın sözlü veya yazılı yolla yapılacağına, TBMM huzurunda bizzat cumhurbaşkanınca okunacağına, ne zaman ve kaç kez verilebileceğine ilişkin açıklık yoktur. ⁶¹⁸ Bununla birlikte söz konusu Anayasa’da Değişiklik Yapılması

⁶¹⁶ Yeşilırmak, 2020, s. 14.

⁶¹⁷ Anayasa’nın “*Kanunların Teklif Edilmesi veya Görüşülmesi*” başlıklı 88. maddesinden “*Bakanlar Kurulu ve*” ile “*tasarı ve*” ibareleri 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun’un 16. maddesi ile çıkarılmıştır.

⁶¹⁸ Gözler, 2018, s. 786.

Hakkında Kanun teklifinin madde gerekçesinde, mesaj gönderme yetkisinin usulü düzenlenmemiştir.⁶¹⁹ Bu konuda, bir belirsizlik bulunmaktadır.

Diğer bir deyişle söz konusu yetkinin; yasama yılı açılış konuşmasının yapılması suretiyle kullanılıp kullanılmayacağı, gündem dışı konuşma kapsamında kalıp kalmadığı, uluslararası anlaşmaların uygun bulunması hakkında kanun teklifi veya genel olarak yasama insiyatifi niteliğinde olup olmadığı tartışmalıdır.

Miş, cumhurbaşkanının yasama yılının açılış konuşmasını, mesaj verme yetkisinin bir gereği olarak değerlendirmektedir. Diğer bir deyişle Miş'e göre; geçmiş dönemlerde yapılan açılış konuşmaları ile hükümet sisteminin değişmesinin ardından, 2017 Anayasa Değişikliği'nin bazı maddelerinin yürürlüğe girmesiyle sonuçlanan 24.06.2018 tarihli

⁶¹⁹ Adalet ve Kalkınma Partisi milletvekilleri tarafından sunulan 2/1504 esas numaralı kanun teklifinin 9. maddesinde cumhurbaşkanına ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verme yetkisi tanınmıştır. Ancak madde gerekçesinde, cumhurbaşkanına mesaj gönderme yetkisi tanınmasına dair temellendirme yer almamaktadır. Anılan 9. madde, Anayasa Komisyonu'nun kabul ettiği metinde 8. maddeye tekabül etmektedir. Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı İzmir Milletvekili Binali Yıldırım ile 315 Milletvekili, 2017, s. 13. Anayasa Komisyonu'nda söz konusu teklif üzerine yapılan görüşmeler sırasında; Cumhuriyet Halk Partisi'ne mensup milletvekilleri, anılan yetkiyi eleştirel açıklamalarına konu yapmıştır. Örneğin dönemin Yalova Milletvekili Sayın Muharrem İnce'nin “...*Ya, şurayı anlayamadım: Uluslararası politika, ekonomik alanlarda falan Meclise mesaj verecek; “Bilgi verecek, yön verecek.” değil “mesaj verecek.”...*” şeklindeki beyanının devamı için bkz: TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, **Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 2, Toplantı:2 (21.12.2016), C. 1**, Ankara, TBMM Basımevi, 2016, s. 97.

seçiminin ardından, yapılan açılış konuşmaları arasında mahiyet farkı vardır.⁶²⁰ Miş, Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan tarafından yapılan; 01.10.2018 tarihli TBMM 27. yasama dönemi 2. yasama yılının açılış konuşması ile “*politika önceliklerini ve geleceğe yönelik yol haritasının*”⁶²¹ ortaya konulduğunu, 01.10.2019 tarihinde TBMM 27. yasama dönemi 3. yasama yılının açılış konuşmasının ana temasının ve genel çerçevesinin “*Türkiye ittifakı*”⁶²² olduğunu ileri sürmüştür. Nitekim 01.10.2020 tarihinde TBMM 27. yasama dönemi 4. yasama yılının açılış konuşmasının özellikle dış siyasete ilişkin olarak “*Dağlık Karabağ’ı işgal eden Ermenilerin*

⁶²⁰ Nebi Miş tarafından kaleme alınan “*Cumhurbaşkanı Erdoğan “Meclis’e mesaj verir” yetkisinin bir gereği olarak, Meclis açılış konuşmasında, yasama organına yeni dönemle ilgili ülkenin iç ve dış meseleleri hakkında önemli mesajlar verdi...TBMM’nin yeni yasama döneminde Erdoğan’ın konuşmasını aynı zamanda yeni siyasal sistemin bir gereği olarak “yasama organına mesaj verme” görevi üzerinden de değerlendirmek gerekir. Bu anlamda geçmiş dönemdeki cumhurbaşkanlarının TBMM açılış konuşmaları ile mahiyet açısından farklılık arz ettiğini göz önünde tutmak gerekir...*” şeklindeki ibarenin yer aldığı köşe yazısının tamamı için bkz.: Miş, Nebi, “*Ülkenin İç ve Dış Siyasetiyle İlgili Mesajlar*”, **Türkiye Gazetesi Köşe Yazısı**, 03.10.2019, <https://www.turkiyegazetesi.com.tr/yazarlar/nebi-mis/610077.aspx> (Erişim Tarihi: 30.09.2020).

⁶²¹ Miş, Nebi, “*Ülkenin İç ve Dış Siyaseti Hakkında Meclis’e Mesajlar*”, **Türkiye Gazetesi Köşe Yazısı**, 02.10.2018, s. 9.

⁶²² Miş, 2019.

Azerbaycan'a saldırısıyla başlayan çatışmalar”⁶²³ bağlamında açıklamalarda bulunmuştur.

Ancak bazı yazarlar, açılış konuşmalarının içeriğinin bir tür mesaj olduğu değerlendirilse de normatif anlamda mesaj olamayacağını; zira cumhurbaşkanının yasama yılının ilk gününde Meclis'te açılış konuşması yapma yetkisi ile ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclis'e mesaj verme yetkisinin, Anayasa'nın 104. maddesinde düzenlenen iki ayrı görev ve yetkisi olduğunu ileri sürmektedir.⁶²⁴

Yine TBMM İçtüzüğü'nün “*Gündem Dışı Konuşma*” başlıklı 59. maddesi⁶²⁵ uyarınca cumhurbaşkanının sadece olağanüstü acele hallerde Meclis'te gündem dışı konuşmak isteyebilir. Ancak cumhurbaşkanının yanı sıra cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar da olağanüstü acele durumlarda gündem dışı söz alabilir. Halbuki mesaj

⁶²³ Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın **TBMM'nin 27. Yasama Dönemi 4. Yasama Yılı 01.10.2020 tarihli Açılış Konuşması**, <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/122222/tbmm-27-donem-4-yasama-yili-acilis-konusmalari> (Erişim Tarihi: 03.10.2020).

⁶²⁴ Yeşilırmak, 2020, s. 27.

⁶²⁵ TBMM İçtüzüğü'nün “*Gündem Dışı Konuşma*” başlıklı 59. maddesi: “ (1)Meclis Genel Kuruluna duyurulmasında zaruret görülen olağanüstü acele hallerde beşer dakikayı geçmemek üzere, Başkanın takdiriyle en çok üç kişiye gündem dışı söz verilebilir. (2) Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isterse, Başkan, bu istemi yerine getirir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların açıklamasından sonra, siyasî parti grupları birer defa ve onar dakikayı aşmamak üzere, konuşma hakkına sahiptirler. Grubu bulunmayan milletvekillerinden birine de beş dakikayı geçmemek üzere söz verilir. ” şeklindedir.

gönderme yetkisi sadece cumhurbaşkanına tanındığı gibi durum bakımından da sınırlandırılmamıştır. O halde, cumhurbaşkanı tarafından olağanüstü acele hallerde Meclis'te yapılan konuşmanın içeriğinin bir tür mesaj yer alsa da; bu, Anayasa'nın 104. maddesinde tanınan mesaj gönderme yetkisinin bir uygulaması değildir.⁶²⁶

Ayrıca TBMM İçtüzüğü'nün *“Milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair teklifler”* başlıklı 90. maddesi⁶²⁷ uyarınca cumhurbaşkanı, Anayasa gereğince TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı olan andlaşmaları TBMM Başkanlığı'na genel gerekçesiyle sunar. Her ne kadar söz konusu sunuşun içeriğinde mesajlar yer alsa da; bu, Anayasa'nın 104. maddesinde tanınan mesaj gönderme yetkisinin bir uygulaması değildir. Zira her yıl yüzlerce ikili veya çok taraflı uluslararası anlaşma imzalanmaktadır. Söz konusu sunuşların mesaj olduğunun iddia edilmesi; cumhurbaşkanının Meclis'e mütemadiyen mesaj gönderdiği anlamına gelecektir. Bu durum da mesajın mahiyetini yitirmesine ve sıradan usuli bir işlem formuna bürünmesine neden olacaktır.⁶²⁸

⁶²⁶ Yeşilırmak, 2020, s. 27-29.

⁶²⁷ TBMM İçtüzüğü'nün *“Milletlerarası andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunmasına dair teklifler”* başlıklı 90. maddesi: *“ (1) Anayasa gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlı olan andlaşmalar Cumhurbaşkanınca, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına genel gerekçesiyle sunulur. (2) Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı bu andlaşmaları gelen kâğıtlar listesinde yayımlar. Bu andlaşmaların gelen kâğıtlar listesinde yayımından itibaren milletvekilleri tarafından andlaşmaların onaylanmasının uygun bulunduğu kanun teklifi verilebilir. Bu teklif diğer kanun tekliflerinin tabi olduğu usule göre işlem görür.”* şeklindedir.

⁶²⁸ Yeşilırmak, 2020, s. 29, 30.

Doğan'a göre anılan yetki, cumhurbaşkanını kanun teklif etme inisiyatifıyla donatmıştır. Zira o, cumhurbaşkanına tanınan yasama yılının açılış gününde Meclis'te konuşma yapma yetkisi karşısında ayrıca mesaj gönderme yetkisinin verilmesinin *“mesajın kanun teklifi tarzında verilmesi”* şeklinde yorumlanabileceğini iddia etmektedir.⁶²⁹ Ancak Yeşilırmak bu görüşe karşı çıkmaktadır. Zira o; bütçe ve kesin hesap kanun teklifi hariç olmak üzere Anayasa'nın 88. maddesinde yer alan açık amir hüküm uyarınca kanun teklifini ancak milletvekilleri verebileceğini, ayrıca cumhurbaşkanına açılış konuşması yapma ve mesaj gönderme yetkisinin ayrı ayrı tanınmasının temelinde bu iki kurumun farklılığını gösterme fikrinin yattığını, bundan başka bir fikri temellendirmenin, *“Anayasa'ya aykırı bir yorumla fonksiyon tecavüzüne”* sebep olabileceğini ileri sürmektedir. Bununla birlikte yazara göre mesaj, bir *“yasa teklifi önerisi veya talebi”* niteliğinde sayılabilir.⁶³⁰

⁶²⁹ Doğan, İlyas, *“Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”*, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Ülke Örnekleriyle Hukukun Üstünlüğü, İnsan Hakları ve Demokrasi)**, 2017, Astana Yay., s. 28.

⁶³⁰ Örneğin Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip Erdoğan'ın, 27.02.2020 tarihli ve *“daha önce kabul edilen bir uluslararası andlaşmanın uygun bulunmasına dair kanunda belirlenmiş olan sermaye miktarının yetersiz kalması nedeniyle yeni duruma uyum için yasal değişiklik ihtiyacına”* yönelik yazısını TBMM Başkanlığı'na göndermesinin üzerine; TBMM Başkanı Sayın Mustafa Şentop ile Milletvekili Sayın Volkan Bozkır, 6398 sayılı Kanun'un ikinci maddesinde söz konusu ihtiyaç nedeniyle değişiklik yapılması öngören bir kanun teklifi hazırlayarak TBMM Başkanlığı'na sunmuştur. Yeşilırmak'a göre söz konusu yazı, *“Genel Kurul'da milletvekillerinin bilgisine sunulup gelen kağıtlar listesinde yayınlandığında, böylece alenilik kazandığında, yazı doğrultusunda yasama*

C. Devlet Başkanının Yasama Sürecine Katılımıyla İlgili Diğer Güçleri:

Reaktif ve Proaktif Yönleriyle

1. Devlet Başkanının Parlamentoyu Feshetme / Parlamentonun Seçimlerinin

Yenilenmesine Karar Verme Yetkisi

Türkiye Cumhuriyeti'nde devlet başkanının Anayasa'nın 116. maddesi gereğince seçimleri yenileme yetkisi vardır. Cumhurbaşkanıya tanınan seçimlerin yenilenmesi kararı alma yetkisi, "*cumhurbaşkanının fesih hakkı*" şeklinde adlandırılmaktadır. Seçimleri yenilemesi kararının özelliği, yenilenmesine karar verilen TBMM'nin yetkilerinin, yeniden seçilmesine kadar devam etmesidir. Seçimlerin yenilenmesi kararın nasıl geri alınacağı ya da değiştirileceği hususunda Anayasa ve TBMM İktüzüğü'nde açık hüküm olmamasına karşın; içtihad, Anayasa'nın 2. maddesinde temelini bulan hukuk devleti ilkesinden hareketle bir kamu hukuku işleminin tesisinde izlenen usul ve şeklin, o işlemin değiştirilmesi ya da geri alınması için de esas alınacağı yönünde gelişmiştir.⁶³¹

TBMM de üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebildiğinden, burada bir tür silahların eşitliği ilkesinin varlığından söz etmek mümkündür. Diğer bir deyişle cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine dair karar alma iradesi, TBMM'nin de aynı yetkiye sahip olduğu olgusu karşısında şekillenecektir. Bununla birlikte ister TBMM üye tam sayısının beşte üç çoğunluğu tarafından ister cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilsin nihayetinde TBMM genel seçimi ile cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılacaktır. Bu hukuki netice de,

sürecinin başlatılması ile Cumhurbaşkanının TBMM'ye mesaj verme yetkisi fiilen hayata geçirilecektir''. Yeşilırmak, 2020, s. 31-33.

⁶³¹ Neziroğlu, İrfan, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, B. 1, Ankara, Seçkin Yay., 2008, s. 381, 382.

cumhurbaşkanının iradesini kayıtlamaya yöneliktir. Ancak cumhurbaşkanı, bu kaydı lehine de kullanabilir. Diğer bir deyişle bir kez daha seçileceğini sezinleyen bir cumhurbaşkanı, TBMM ile ihtilafa düşerse (örneğin cumhurbaşkanının yıllık mesajında kanunlaşmasını talep ettiği bir konu üzerinde TBMM’nin aksi yönde tutumda bulunduğu hallerde), TBMM’de kendini destekleyecek bir çoğunluğunun oluşması için seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu durum, anılan yetkinin proaktif yönünü ortaya koyar.

Öte yandan Anayasa’nın 21.01.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanun ile değiştirilmeden önceki 116. maddesinde, cumhurbaşkanına tanınan bu yetkinin hangi hallerde kullanılabileceğini tahdidi olarak⁶³² sayılmasına rağmen; yürürlükteki 116. maddeyle, sebep unsuru yönünden cumhurbaşkanına herhangi bir kayıt getirilmemiştir.

Seçimlerin yenilenmesi kararının bir kanunun kadük kalıp kalmayacağına etkisinden de kısaca bahsetmek gerekmektedir. Cumhurbaşkanının veto yetkisine ilişkin

⁶³² Bu haller ; ‘yeni seçilen TBMM’de Başkanlık Divanı seçiminden sonra kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulu’nun kurulamaması, başbakanın istifa etmesi üzerine kırk beş gün içinde yeni Bakanlar Kurulu’nun kurulamaması, yeni kurulan Bakanlar Kurulu’nun Anayasa’nın (mülga) 110. maddesinde belirtilen “göreve başlama” sırasında güvenoyu alamamasından itibaren kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulu’nun kurulamaması veya kurulduğu halde güvenoyu alamaması, başbakanın Anayasa’nın (mülga) 111. maddesi uyarınca belirtilen “güven istemi”nin reddedilmesinden itibaren kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulu’nun kurulamaması veya kurulduğu halde güvenoyu alamaması, Bakanlar Kurulu’nun gensoru sonucunda “güvensizlik oyu” ile düşürülmesinden itibaren kırk beş gün içinde Bakanlar Kurulu’nun kurulamaması veya kurulduğu halde güvenoyu alamaması” şeklinde sıralanmıştır. Neziroğlu, 2008, s. 380, 381.

bölümde de belirtildiği üzere; Anayasa'nın 89. maddesi uyarında cumhurbaşkanı, huzuruna sunulan bir kanunu on beş gün içinde veto edebilir veya yayımlayabilir.

Bazı yazarlar, cumhurbaşkanının on beş gün içinde kanunu geri gönderip akabinde seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde; yenilenmesine karar verilen parlamentonun yeni parlamento oluşturuluncaya kadar görev yapacağına dayanarak⁶³³ ve cumhurbaşkanının huzuruna sunulan metnin kanun formunda olduğunu kabul ederek iki olasılığın ortaya çıkacağını ileri sürmektedir. Eğer yenilenmesine karar verilen parlamento; görevi bitinceye kadar kanunu görüşürse kanun kadük kalmayacak, görüşmezse kadük kalacaktır.⁶³⁴

Burada önemli olan; geri gönderilen kanunun, yenilenmesine karar verilen parlamento tarafından ancak salt çoğunlukla aynen kabul edildiği takdirde cumhurbaşkanınca yayınlanma zorunluluğudur. Zira cumhurbaşkanı, kanunlaşmasını istemediği bir konu hakkındaki kanun metni huzuruna sunulduğunda; önce kanun metnini geri gönderip hemen sonrasında seçimlerin yenilenmesine karar verirse; parlamentoyu, yeni parlamento oluşuncaya kadar geçecek kısa zaman dilimi içinde, salt çoğunlukla kanunu aynen kabul etmeye zorlayacaktır. Diğer bir deyişle bu sürenin kısalığı ve parlamento içinde ihtilafların çıkması olasılığı göz önüne alındığında; parlamento tarafından kanun metninin salt çoğunlukla aynen kabulünün güçlüğü, cumhurbaşkanının anılan yetkisinin reaktif yönünü ortaya koymaktadır.

⁶³³ Kaldı ki Anayasa'nın 116. maddesinde yer alan yenilenmesine karar verilen Meclis'in yetkilerinin yeni Meclis'in seçilmesine kadar devam edebilmesine ilişkin hükmün temelinde, parlamentonun sürekliliği ilkesi bulunmaktadır. Gözler, 2018, s. 579.

⁶³⁴ Çağlar, 2019, s. 37.

2. Devlet Başkanının Parlamentoyu Toplantıya Çağırma, Parlamentonun

Toplantılarını Erteleme ve Parlamentonun Toplantılarını Kapatma Yetkisi

Türkiye Cumhuriyeti'nde meclisin sürekliliği ilkesi 05.09.1920 tarihli ve 18 sayılı Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun birinci maddesinde açıkça yer almış, 1921 Anayasası'nın ek maddesinde de tekrar edilerek onaylanmıştır.⁶³⁵ 1982 Anayasa'nın 116. maddesinde yer alan yenilenmesine karar verilen Meclis'in yetkilerinin yeni Meclis'in seçilmesine kadar devam edebilmesine ilişkin hükmün temelinde, parlamentonun sürekliliği ilkesi bulunmaktadır.⁶³⁶ Ayrıca, devletin cumhuriyet şeklini ve parlamentonun sürekliliği ilkesini benimsemesinin tezahürlerinden biri de Anayasa'nın 93. maddesi gereğince TBMM'nin kendiliğinden toplanmasıdır.

⁶³⁵ 05.09.1920 tarihli ve 18 sayılı Nisab-ı Müzakere Kanunu'nun 1. maddesi:

“Büyük Millet Meclisi, hilâfet ve saltanatın, vatan ve milletin istihlâs ve istiklâlinden ibaret olan gayesinin husulüne kadar şeraiti âtiye dairesinde müstemirren inikat eder.” şeklindedir.

1921 Anayasası'nın Madde-i Münferidesi: *“İşbu kanun tarihi neşrinden itibaren mer'i olur. Ancak elyevm münakit Büyük Millet Meclisi 5 Eylül 1336 tarihli Nisabı Müzakere Kanununun birinci maddesinde gösterildiği üzere gayesinin husulüne kadar müstemirren müçtemi bulunacağı cihetle işbu Teşkilâtı Esasiye Kanunundaki 4 üncü, 5 inci, 6 ncı maddeler gayenin husulüne elyevm mevcut Büyük Millet Meclisi adedi mürettebinin sülüsânı ekseriyetle karar verildiği takdirde ancak yeni intihaptan mer'iyülicra olacaktır.”* şeklindedir. Özbudun, Ergun, **“Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'nin Hukuki Niteliği”**,

<https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1148036>

(Erişim

Tarihi:

17.09.2020), s. 487, 488.

⁶³⁶ Gözler, 2018, s. 579.

Bu bölümde özellik arz ettiğinden cumhurbaşkanının TBMM’yi toplantıya çağırma yetkisi incelenecektir. Anayasa’nın 93. maddesinin ikinci fıkrası gereğince TBMM, ara verme veya tatil sırasında cumhurbaşkanınca toplantıya çağırılır. Ara verme ve tatil sırasında bu türden toplantılar; yazarlarca farklı şekilde isimlendirilmiştir. Örneğin Ergun Özbudun bunları ifade etmek için “*olağanüstü toplantı*” ibaresini kullanırken^{637 638}; Erdoğan Teziç, anılan ibarenin parlamentonun sürekliliği ilkesinin varlığıyla çelişeceğini ileri sürmektedir. Toplantıların “*çağrılı toplantı ve çağrısız toplantı*” şeklinde ayıran Rauf Bozkurt ve Şeref İba, bu türden toplantıları “*çağrılı toplantı*” sınıfında değerlendirmektedir.⁶³⁹ Kemal Gözler ise “*ara verme veya tatil sırasında toplantı*” demek suretiyle daha yalın ve tanımlayıcı bir dil kullanmayı tercih etmiştir.⁶⁴⁰ Öte yandan Anayasa’nın 119.maddesi gereğince olağanüstü hallerde TBMM tatilde ise derhal toplantıya çağırılır.

⁶³⁷ Özbudun, 2013, s. 305.

⁶³⁸ Bununla birlikte 15.07.2016 gecesini, hain darbe girişimi sırasında, Meclis Başkanı ve milletvekilleri tarafından TBMM Genel Kurulu’nda gerçekleştirilen toplantı, “*de facto olağanüstü toplantı*” şeklinde adlandırılmaktadır. Zira söz konusu toplantı, Anayasa ve TBMM İçtüzüğü’nde öngörülen diğer bir deyişle de jure usuller dışında yapılmıştır. Arslan, Kahan Onur, **Türk Parlamento Hukuku**, B. 2, Ankara, Adalet Yay., 2018, s. 116.

⁶³⁹ Neziroğlu, 2008, s. 339. (Ayrıntılı bilgi için bkz.: Teziç, Erdoğan, Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1980, s. 157 ve Bozkurt, Rauf, İba, Şeref, 100 Soruda Parlamento, Ankara, Nobel, 2004, s. 167.)

⁶⁴⁰ Gözler, 2018, s. 583.

TBMM İçtüzüğü'nün 7. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince toplantı çağrısında toplantı günü, saati, anılan toplantıyı gerektiren konu belirtilmelidir. Anayasa'nın 93. maddesinin son fıkrası gereğince ara verme veya tatil sırasında toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde, öncelikle bu toplantıyı gerektiren konu görüşülmeden ara verme veya tatile devam edilemez. Cumhurbaşkanının toplantı çağrısında, niçin toplanılması gerektiğine yönelik bir gerekçe gösterme zorunluluğu bulunmamaktadır.⁶⁴¹

Cumhurbaşkanının tek bir konu için TBMM'yi toplantıya çağırabilmesi ve Anayasa gereğince anılan konunun TBMM gündeminde ilk sırayı alması, devlet başkanının toplantıya çağırma yetkisinin proaktif yönünü ortaya koymaktadır. Zira, cumhurbaşkanı dilediği bir konunun Anayasa'nın öngördüğü usul sayesinde öncelikle görüşülmesi için TBMM'yi toplayabilecektir.

3. Devlet Başkanının Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi

Türk Anayasa yargısına ilişkin maddeler bağlamında 1982 Anayasası'nın selefi olan 1961 Anayasası; Almanya, Avusturya ve İtalya Anayasaları emsal alınarak hazırlanmıştır.⁶⁴²

Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 104. ve 148. maddeleri gereğince kanunları Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra düzeltici denetim ekseninde Anayasa Mahkemesi'nin huzuruna taşıyabilir. 1961 Anayasa döneminden beri cumhurbaşkanının bu yetkisinin karşı imza kuralına tabi olup olmadığı tartışmalı olmakla beraber; çoğunluk görüşü, bu yetkinin devlet başkanı tarafından tek başına kullanılacağı yönündedir.⁶⁴³ Ancak bazı yazarlar cumhurbaşkanının iptal davası açma yetkisini karşı imza kuralından varest

⁶⁴¹ Neziroğlu, 2008, s. 342.

⁶⁴² Azrak, , s. 5.

⁶⁴³ Aliefendioğlu, 1984, s. 109.

tutan bir anayasal hüküm var olmadıkça, bu yetkinin yalnız karşı imza ile birlikte kullanılabileceğini savunmaktadır.⁶⁴⁴ Esasen bu tartışmaların ana eksenini, iptal davası açma yetkisinin amacı ve mahiyeti karşısında; cumhurbaşkanının tarafsız ve sorumsuz olması, devletin başı sıfatını taşıması, yasayı yapan siyasi iktidarın o yasaya karşı iptal davası açmasının mantığa sığmamasıdır.⁶⁴⁵ Nihayetinde 2017 Anayasa Değişikliği ile cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin benimsenmesi ve Bakanlar Kurulu lağvedilmesi sonucunda karşı imza kurumu varlığını yitirmiştir.

4. Devlet Başkanının Uluslararası Anlaşmaları Akdetme ve Onaylama

Yetkisi

Öncelikle belirtmek gerekir ki Anayasa’da milletlerarası anlaşmaların kim tarafından imzalanacağına ilişkin bir hüküm yoktur. 2017 Anayasa Değişikliği’ne uyum sağlanması amacıyla 244 sayılı Kanun’da değişiklik yapan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 181. maddesinin yürürlüğe girmesinden önce imza yetkisi Dışişleri Bakanına, Bakanlar Kurulu tarafından yetkilendirilecek bir kimseye, başbakana, cumhurbaşkanına aitti.⁶⁴⁶ Halihazırda 9 sayılı Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 1.maddesinin delaletiyle imza yetkisi Cumhurbaşkanı Kararı ile tevdi edilir.

Bununla birlikte cumhurbaşkanının imza yetkisi; 2017 Anayasa Değişikliği öncesinde devletin başı olmasına, gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulu’na

⁶⁴⁴ Gözler, 2016, s. 219.

⁶⁴⁵ Atar, Yavuz, “**Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi**”, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/261578> (Erişim Tarihi: 28.11.2020), s. 115-120.

⁶⁴⁶ Armağan, Servet, “1982 Anayasası’nda Uluslararası Andlaşmaların İmzalanması ve Onaylanması Sistemi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 2000, C. 17, s. 343, 344.

başkanlık etmesine ve Kurulu kendi başkanlığı altında toplantıya çağırmasına, yürütme organının başı olmasına dayanırken⁶⁴⁷; halihazırda cumhurbaşkanı hem devleti başı hem de Bakanlar Kurulu lağvedildiğinden tek kanatlı yürütme organının başı olduğundan imza yetkisi kendi tekelindedir.

Bununla birlikte uluslararası antlaşmalar, yapım süreçlerinde TBMM'nin rolü esas alınarak iki grupta sınıflandırılabilir. Bunlar; *“onaylanması için TBMM'nin - onaylamayı bir kanunla uygun bulması- gerekli olan antlaşmalar”* ile *“onaylamaya ilişkin bir kanunun çıkmış olmasına gerek olmaksızın, yürütme organınca tek başına yapılan bir işlemle onaylanabilen antlaşmalar”* olarak sıralanabilir. Birinci grup antlaşmalar kural, ikinci grup antlaşmalar ise istisnaidir. Birinci grupta yer alan antlaşmaların onaylanmasının ön şartı, TBMM tarafından *“onaylanmanın uygun bulunduğuna”* ilişkin bir kanunun kabul edilmesidir. Söz konusu yasama işlemi, *“yetki kanunu”* olarak adlandırılır. *“Görev”* yerine *“yetki”* ibaresi kullanılmak suretiyle yürütme organına hakkında yetki kanunu kabul edilmiş bir antlaşmayı, siyasal bazı nedenlerle onaylamayabilme diğer bir deyişle kendisine yasama organı tarafından verilmiş yetkiyi kullanmama esnekliği sağlanmaktadır.⁶⁴⁸ *“Yetki”* ibaresi, cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının antlaşmaları akdetme ve onaylama yetkisinin reaktif boyutunu ortaya koymaktadır.

Burada esas olan, ikinci grup antlaşmalardır. Zira bunların yürütme organı tarafından onaylanabilmesi için bir yetki kanununa ihtiyaç yoktur. Diğer bir deyişle bu gruptan antlaşmalar yürütme organının tek başına yapacağı bir işlemle

⁶⁴⁷ Armağan, 2000, s. 344.

⁶⁴⁸ Aybay, Rona, *“Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri”*, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2007, S. 70, s. 195.

onaylanabilmektedir. Bu grupta, Anayasa'nın 90. maddesinin ikinci⁶⁴⁹ ve üçüncü⁶⁵⁰ fıkralarında yer alan antlaşmalar olmak üzere iki tür yer almaktadır. İkinci fıkra kapsamındaki antlaşmalar, TBMM'nin bilgisine sunulurken; üçüncü fıkradakiler için bu türden bir ibraz öngörülmemiştir.⁶⁵¹

Yine söz konusu üçüncü fıkrada yer alan ‘‘Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları’’ şeklindeki ibarenin işaret ettiği çerçeve andlaşmaların uzantısı olan uygulama andlaşmaları, ‘‘executive agreements’’ kapsamında değerlendirmektedir. Zira bu çerçeve anlaşma, daha önce uygun bulunmuş ve yürürlüğe konulmuştur.⁶⁵²

Bununla birlikte uluslararası anlaşmalarla ilgili bir hüküm de Anayasa'nın 90. maddesiyle ilişkili olan 104. maddesidir. Anayasa'nın 90. maddesi gereğince TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulması ile 104. maddesi gereğince

⁶⁴⁹ Anayasa Madde 90/2: ‘‘Ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan andlaşmalar, Devlet Maliyesi bakımından bir yüklenme getirmemek, kişi hallerine ve Türklerin yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmamak şartıyla, yayımlanma ile yürürlüğe konabilir. Bu takdirde bu andlaşmalar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur.’’

⁶⁵⁰ Anayasa Madde 90/3: ‘‘Milletlerarası bir andlaşmaya dayanan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari, teknik veya idari andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu yoktur; ancak, bu fıkraya göre yapılan ekonomik, ticari veya özel kişilerin haklarını ilgilendiren andlaşmalar, yayımlanmadan yürürlüğe konulamaz.’’

⁶⁵¹ Aybay, 2007, s.196.

⁶⁵² Armağan, 2000, s. 346, 347.

cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylaması arasındaki ilişki şöyle ifade edilebilir: “ *Halbuki milletlerarası bir andlaşmayı akdetmek için milletlerarası planda izharı gerekli rıza, milletlerarası hukuka göre devlet başkanı tarafından izhar ve tebliğ edilmek gerekir. İşte bu rızanın izharına milletler hukukunda verilen ad, tasdiktir ve teşrii organın yaptığı cumhurbaşkanına tasdik için yetki vermektir...*”⁶⁵³ 1961 Anayasası’nın 65. ve 97. maddeleri ile halihazırdaki 90. ve 104. maddelerin hükümleri birbirine paralel olduğundan; Toluner’in bu yorumu, günümüzü de ışık tutmaktadır. O halde, önce TBMM bir anlaşmanın (cumhurbaşkanı tarafından) tasdiki (*onaylanması*) için bu anlaşmayı tasvip edecek (*uygun bulacak*); akabinde cumhurbaşkanı da bu tasvibe istinaden milletlerarası platformda andlaşmayı onaylayacaktır.

Ancak 2000’li yıllarda, 104. maddede yer alan cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları onaylamak ve yayınlamak yetkisinin mevcut hükümet sistemi (parlamentar sistem) ile bağdaşmadığı, asli sorumluluğun Başbakan ve Bakanlar Kurulu’na ait olduğu, 104. maddede yer alan onaylama yetkisinin cumhurbaşkanının bakanlar kurulu kararnamesine atacağı imzadan ibaret olduğu, bu nedenle 104. maddede yer alan terminolojinin uygun düşmediği, dahası güven oyu alan başbakan başkanlığındaki Bakanlar Kurulu’nun istemediği bir anlaşmanın sembolik cumhurbaşkanı tarafından imzalanabilmesi ve bu imzadan başbakan başkanlığındaki Bakanlar Kurulu’nun sorumlu tutulması olasılığının doğduğu savunulmakta idi.⁶⁵⁴ Ancak 2017 Anayasa Değişikliği ile hükümet sistemi değişmiştir.

⁶⁵³ Armağan, 2000, s. 354. (Aynen Aktarma, s. Toluner, Sevin, “Milletlerarası Hukuk İle İç Hukuk Arasındaki İlişkiler”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 1973, s. 364.)

⁶⁵⁴ Armağan, 2000, s. 356, 357.

Görüleceği üzere; Türk hukukunda uluslararası anlaşmaların imzalanması ve onaylanmasıyla ilgili anayasal ve yasal hükümler Anayasa'nın 90. ve 104. maddeleri ile 31.05.1963 tarihli ve 244 sayılı Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Cumhurbaşkanı'na Yetki Verilmesi Hakkında Kanun ve 05.05.1969 tarihli ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun⁶⁵⁵ ve 9 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'dir.

Ancak bazı yazarlar, 31.05.1963 tarihli ve 244 sayılı Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Cumhurbaşkanı'na Yetki Verilmesi Hakkında Kanun'un 5. ve 6. maddeleri⁶⁵⁶ ile Anayasa'nın yetki kanunuyla ilgili ortaya koyduğu kural ve istisna

⁶⁵⁵ ibid, s. 341, 342.

⁶⁵⁶ 31.05.1963 tarihli ve 244 sayılı Kanun'un *“İktisadi, ticari, idari ve teknik andlaşmaların yapılmasında Cumhurbaşkanının yetkisi”* başlıklı 5. maddesi: *“Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı Devletlerle ve milletlerarası kurullarla veya bunlar adına hareket eden kurumlarla yapılmış olup Türkiye Cumhuriyeti bakımından yürürlükte bulunan iki veya çok taraflı andlaşmaların iktisadi, ticari, teknik, veya idari hükümlerinin taşıdığı amaçların yerine getirilmesi gayesini güden iki veya çok taraflı andlaşmalar ile Türkiye Cumhuriyetine hibe, kredi veya sair suretlerle yardım sağlayan iki veya çok taraflı andlaşmaları, iki veya çok taraflı teknik veya idari işbirliği andlaşmalarını, iki veya çok taraflı borç ertelenmesi veya ticaret andlaşmalarını ve aynı nitelikteki modüsvivendileri 2'nci maddenin 4'üncü fıkrası gereğince onaylamaya veya bunlara katılmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir.”*

şeklindedir. Mezkur Kanun'un *“NATO ile ilgili andlaşmaların yapılmasında Hükümetin yetkisi”* başlıklı 6. maddesi 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 181. maddesi ile mülga edilmiştir. Ancak 9 sayılı Milletler Arası Andlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında

dışında yürütme organının yetkisini genişleten “*ayrıksı bir kategori*” oluşturulduğunu savunmaktadır. Buna rağmen Anayasa Mahkemesi, 04.03.1965 tarihli ve 1963/311 E.; 1965/12 K. sayılı kararı⁶⁵⁷ ile anılan maddelerin Anayasa’ya aykırı olmadığına hükmetmiştir.⁶⁵⁸

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 7. maddesinde NATO ile ilgili andlaşmaların yapılmasında Cumhurbaşkanının yetkisi düzenlenmiştir.

⁶⁵⁷ Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında; 244 sayılı Kanun’un 5. maddesinin iptali talep edilen kısmı için “*Anayasanın 65 inci maddesinin üçüncü fıkrası (Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan iktisadi, ticari teknik veya idari andlaşmaların Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunluğu olmadığı) nı göstermesine ve 244 sayılı Kanunun 5’inci maddesi de Hükümete bu nitelikteki andlaşmalar için yetki vermek amacını güttüğüne ve böylece Hükümetçe kullanılacak yetki, gücünü Anayasa’dan aldığına göre dâvanın bu kısmı da yersizdir.*” şeklinde; iptali talep edilen 6. maddesi için “*(1961) Anayasa’nın 66 ncı maddesinde Türkiye’nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların gerektirdiği hallerde Türk Silâhlı Kuvvetlerine ilişkin konularda Türkiye Büyük Millet Meclisinin izin vermesine lüzum bulunmadığı açıklandığına göre Kuzey Atlantik andlaşması çerçevesinde Türk Silâhlı Kuvvetleriyle ilgili olabilecek uygulama andlaşmaları için Bakanlar Kuruluna yetki verilmesinde de Anayasaya aykırılık yoktur.*” şeklinde hüküm kurmuştur.

⁶⁵⁸ Aybay, 2007, s. 197.

SONUÇ

Yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere; yürütmenin bu denli güçlenmesiyle birlikte günümüzde 18. yüzyılda ortaya çıkan klasik dengeler ve denetlemeler sisteminin geçerliliğini kaybetmeye başladığını, bu kavramın 21. yüzyıl dünyasına uymayacağını ve devletlerde yürütme organının hakim olduğunu savunan yazarlar; 19. yüzyılda güçlenen yasama organının, iktidarını yürütme organına bıraktığını ileri sürmektedir. Başka bir deyişle devlet işleri üzerinde ciddi etkisi olan meclisler, artık yürütme organı tarafından alınan kararların “*lastik mühürleyicisi*” haline gelmektedir.⁶⁵⁹

Ancak onlara göre bu durum, demokrasiyi olumsuz etkilememektedir. Zira demokrasiler, “*seçmenin cezalandırması*” olarak adlandırılan bir koruma mekanizmasına sahiptir. Başka bir deyişle halk, yürütme organının egemenliğiyle yaşamayı öğrenmek zorundadır. Ancak yürütme organının başı başkan da olsa başbakan da olsa, bu kimse periyodik aralarla seçmenle yüzleşmek zorunda kaldıkça demokrasi korunacaktır.⁶⁶⁰ Söz gelimi 1980’lerden sonra hem demokrasi hem de yürütme organına tanınan kanun yapma gücü yükselişe girmiştir.⁶⁶¹ O halde demokrasi ve kanun yapma gücünün yürütme organına tanınması aynı anda gerçekleşebilir.

Öte yandan bazı yazarlar, yürütme organının gücünün fazla olmasının az demokrasi, yürütme organının gücünün az olmasının az yönetim anlamına geleceğini savunmaktadır.⁶⁶² Bununla birlikte yürütme organının yasama organına göre (seçim sistemi ve parti içi disiplinin etkisiyle) daha fazla güçlendirildiği (başkanlık,

⁶⁵⁹ Newton vd., 2014, s. 134.

⁶⁶⁰ Roskin vd., 2013, s. 299.

⁶⁶¹ Cheiub vd., 2011, s. 24.

⁶⁶² Newton vd., 2014, s. 99.

parlamentar, yarıbaşkanlık dahil olmak üzere) anayasal sistemlerde istikrarın daha az olacağını ileri süren yazarlar da bulunmaktadır.⁶⁶³ Nihayetinde, kuvvetler ayrılığı teorisinin temelinde yer alan yasama ve yürütme organları arasındaki ayrılık çizgisi varlığını korusa da zaman içinde parti içi disiplin gibi faktörlerin etkisiyle incelmıştır. Bu nedenle günümüzde kuvvetler ayrılığı teorisi, yargı organının diğer organlardan ayrılığını temsil etmeye başlamıştır.⁶⁶⁴

Öte yandan bir olgu olarak ortaya çıkan yürütme organının güçlenişi, kolektif değil bireysel şekilde gerçekleşmiştir. Zira çağdaş dönemde, elektronik kitle iletişim araçları, seçmenlerin kendilerini münferit bir lidere adanmasına ilişkin psikolojik ihtiyaçları, siyasi parti yapılarının ve ideolojik taahhütlerin zayıflaması ve benzer nedenler; siyaseti kişiselliğe yöneltmiştir. Birden fazla politik aktörü içeren kolektif karar alma süreçleri ve siyasi kurumlar yerini bireyselliğe, tek bir lidere bırakmıştır.⁶⁶⁵ Söz gelimi saf parlamentar sistemlerde dahi tek bir bireyin artan gücü gözlemlenmektedir. Başka bir deyişle başbakanlar, başkanlaşmaya başlamışlardır. Bu durum siyasi partilerin yapısından ve “*dördüncü erk*” olan medyadan kaynaklanır.⁶⁶⁶ Nitekim parlamentar sistemin en güçlü şekilde benimsendiği Britanya’da Tony Blair, yetkileri, Avam Kamarası ve kabine aleyhine kendi uhdesinde temerküz ettirmiştir. Dahası İngiliz bakanlar, ABD’li bakanlar gibi üst düzey yönetici konumuna indirgenmiş

⁶⁶³ Carey vd., 1998, s. 296.

⁶⁶⁴ Gönenç, Levent, **Siyasal İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, B. 2, Ankara, Adalet Yay., 2015, s. 76.

⁶⁶⁵ Mezey, 2013, s. 22.

⁶⁶⁶ Cheiub vd., 2011, s. 24.

ve başbakanın resmi konutu olan Downing sokağı 10 numarada, karar almada etkin olan geniş bir danışman kadrosu teşkilatlandırılmıştır.⁶⁶⁷

Siyasetin kişiselleşmesinin ‘*kamu saadeti*’ ile de ilgisi bulunmaktadır. Zira Jeremy Bentham’a göre yasa koyucunun konusu kamu mutluluğu, saadeti; yasamanın muhakemesi ise genel fayda, çilecilik, keyfilik (sempati ve antipati) ilkeleridir. Genel fayda ilkesine göre mevcut durumun doğurduğu haz ve acı esas alınarak objektif şekilde dengeleme işlemi yapılır, eğer haz fazla ise o durum adil, ahlaki, iyi; acı fazla ise o durum gayrı adil, gayrı ahlaki, kötüdür. O halde haz baz alınarak yasama muhakemesi yapılmalıdır. Çilecilik ilkesi, fayda ilkesinin tam tersidir. Diğer bir deyişle aynı yöntemle acı bulunur ve acı baz alınarak yasama muhakemesi yapılmalıdır. Keyfilik ilkesine göre değerlendirenin duyuları esas alınarak mevcut durum, antipatik veya sempatik olarak kabul edilir. Realitede, yasa koyucu keyfilik ilkesine göre yasama muhakemesini yürütmüştür. Söz gelimi değerlendirenin başka bir deyişle yasa koyucunun ün kazanma isteği, savaşı ona sempatik olarak göstermiş ve yasa koyucu savaş ilan etmiştir. Başka bir deyişle yasa koyucu savaşın kamu çıkarına uygun olup olmayacağını, fayda sağlayıp sağlamayacağını tartışmamıştır. Yönetilenler ise, kendilerine siyasal özgürlük tanındığı; diğer bir deyişle siyasi iktidara katılabildikleri ölçüde yasa koyucunun keyfilik ilkesini benimsemesine karşı çıkmamıştır. Halbuki yasa koyucunun temel amacı; halkın mutluluğunu, kamu saadetini sağlamaktır.⁶⁶⁸ Demokrasilerde karar alma mekanizması, parlamentonun uhdesindedir. Parlamenterler farklı siyasi partilere mensup olsalar da uzlaşi içinde kolektif karar verirken bile; onların halkın saadetini sağlamak yerine kendi sempatik duyularını tatmin etmeye yönelik yasama faaliyetinde bulunmaları olasıdır. O halde günümüzde yürütme organının

⁶⁶⁷ Roskin, 2011, s. 41.

⁶⁶⁸ Bentham, 2017, s. 1-20.

güçlenmesi ve kişiselleşmiş bir iktidarın ortaya çıkması dolayısıyla kolektif muhakemenin dışlanması ve yürütme organına kararları uygulamadan ziyade karar alma yetkisi tanınmasıyla birlikte; yürütme organını temsil eden tek kişinin genel kural koyan ve keyfi düzenlemeler yapması imkan dahilindedir. Bu durum da halkın mutsuzluğuna sebep olabilecektir.

Başka bir deyişle söz gelimi başkanlık sistemi anayasaları, iktidarın kişiselleşmesi hususunda, derin kuşkular barındırır. Zira mutlak monarşi dönemindeki kralın ve caudillosun (İspanyolca: askeri ve siyasi liderin) kötü anıları halen hafızalardadır. Bu nedenle başkanlık sistemi anayasaları, güçlü ve istikrarlı bir yönetici yaratmak için kurgulanmasına rağmen keyfi iktidarı önlemek amacıyla; yeniden seçilme yasağına, başkan tarafından yapılan atamaların geçerli olabilmesi için yasama organının muvafakatine gerek olduğuna, “*impeachment*” mekanizmasına, yargı bağımsızlığına, ‘*Contraloria*’ (Şili’de Sayıştay’a benzeyen ve yüksek mali denetim yapan kurum) gibi kurumlara ilişkin hükümler içermektedir.⁶⁶⁹

Öte yandan Latin Amerika devletleri başta olmak üzere dünya devletlerinin çoğunda son dönemde devlet başkanının güçlerinde artış görülmektedir. Söz gelimi devlet başkanına ivedi durumlarda birtakım yetkiler (“*emergency power*”) tanınmıştır. Devlet başkanına verilen kararname çıkarma yetkisi, veto yetkisi, anayasa değişikliği teklifinde bulunma yetkisi, yasama sürecini başlatma diğer bir deyişle kanun teklif etme yetkisi, bütçe yasası teklif etme yetkisi 1979 yılından sonra dünya anayasalarında da artma eğilimine girmiştir. Bu durum, yürütme organının yasama fonksiyonuna ilişkin güçlerinin genişlediğini göstermektedir.⁶⁷⁰ Başka bir deyişle kuvvetler ayrılığı teorisi

⁶⁶⁹ Linz, 1990, s. 54.

⁶⁷⁰ Cheiub vd., 2011, s. 12,13.

bağlamında açıklanan yasama fonksiyonu, (devlet başkanı özelinde) yürütme organı tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır.

Yürütme organının kanuni girişimlerde (inisiyatif) bulunması sonucu yasama gündemini kontrol edebilmesi ve kendi politikasını gerçekleştirmek için idari teşkilatı harekete geçirmesi sayesinde; yürütme organı genel politikayı kendi belirleyen ve icra eden “*atılım organı*” konumuna gelmiştir. Başka bir deyişle yürütmenin bütçeyi hazırlama ve genişletilmiş düzenleme yetkisi, onu icracı organ statüsünden karar alıcı organ statüsüne getirmektedir.⁶⁷¹ Siyasetin kişiselleşmesinin de etkisiyle, yürütme organının değil onun bir parçası olan devlet başkanlarının yasama sürecine katılımı esas hale gelmiştir.

Bazı yazarlara göre devlet başkanlarının yasama sürecine yoğun katılımı sonucunda yasama sürecinin kontrolünü ele geçirmeleri, onları birer “*baş kanun koyucu (chief legislator)*”ya dönüştürmüştür. Artık yasama organı, yürütme organının yasama tasavvurlarını ve programlarını gerçekleştiren bir kurumdan ibarettir. Bu minvalde devlet başkanları, olağanüstü yetkileriyle beraber yasama ve yürütme fonksiyonlarını tek başına yerine getirmeye muktedir bir “*süpermen*”e dönüşmüştür.⁶⁷²

Öte yandan bazı yazarlara göre devlet başkanı özelinde yürütme organının kanun yapma gücündeki artışın iki temel sebebi vardır. İlki, modern hükümetin gerekleri yürütme organına kanun yapma yetkisi tanınması sonucunu doğurmuştur. İkincisi, yürütme kendi kendine yeten bir güç haline geldikçe; onun kanun yapma iradesine de sahip olması gerektiğinden, bu yetki ona tanınmıştır. Zira modern çağın teknik ve sürekli değişen ihtiyaçlarına hızlı cevap verilmelidir. Yürütme organının içinde yer alan

⁶⁷¹ Teziç, 2013, s. 435, 436.

⁶⁷² Udofa, 2017, s. 15.

birtakım uzmanlıklara sahip kadrolu bürokratlar; beklenen bu cevabı, en iyi şekilde verebilir. Başka bir deyişle karışık düzenlemelerin teknik detaylarını ancak uzmanlar çizebilir. Dolayısıyla bu bürokratların hazırladığı yasa tasarılarını meclise sunmak, çağın ihtiyaçlarına cevap verir. Yine yürütmeye kararname çıkarma yetkisi tanınmasının temelinde de bu argüman vardır. Ayrıca yürütme organına tanınan bu yetkiler, “*hesap verilebilirlik*” bağlamında da avantaj sağlar. Zira devlet başkanları ulusal seçim bölgesinden seçilen ve böylece orta seçmen tercihlerini yansıtan siyasi figürlerken; yasama organı üyeleri, yerel seçim bölgelerinden seçilen ve kendi yerel seçmenin tercihlerini yansıtan siyasi figürlerdir. Bu nedenle devlet başkanları milli çıkarları gözetirken, yasama organı üyeleri yerel çıkarları gözetir. Yasama organından karar çıkabilmesi için uzun komisyon çalışmaları ve müzakereler gerekirken; devlet başkanları hızlıca karar alır. Devlet başkanları bireysel sorumluluk üstlendiğinden halk kimi suçlayacağını, kimden hesap soracağını bilir.⁶⁷³

Diğer taraftan her devletin faaliyet alanının çeşitlenmesi ve ekonomik, siyasi, kültürel ve benzeri koşulları; kendi hükümet sisteminin farklı şekilde evrimleşmesine yol açmıştır. Söz gelimi bazı yazarlara göre 19. yüzyılın ilk yarısında bağımsızlığını kazanan Latin Amerika devletlerinde uygulanan başkanlık sistemi, ABD’nin demokrasi anlayışının aksine otoriter başkanların doğmasına sebep olmuştur. Zira Latin Amerika devletlerinde sömürgeciliğe karşı bir kurtuluş savaşı verilmemiştir. Bu ülkelerde bağımsızlık mücadelesi, İspanya ve Portekiz’den Latin Amerika devletlerine sömürü amacıyla gelen göçmenler tarafından verilmiş bu nedenle toplum yapısı diğer bir deyişle egemen sınıf mevcudiyetini korumuştur. Bu duruma yeni sömürgecilik anlayışının eklenmesiyle birlikte otoriter rejimlerin doğmasına zemin hazırlanmıştır.⁶⁷⁴ Anlaşılacağı

⁶⁷³Cheiub vd., 2011, s. 22, 23.

⁶⁷⁴ Soysal, 2011, s. 165, 166.

üzere devletlerin faaliyet alanları ve ekonomik, siyasi, kültürel ve benzeri koşulları, kendi hükümet sistemleri üzerinde dönüştürücü bir etki yaratmıştır. Uygulanan hükümet sisteminin adı aynı olsa da; her devlette anayasal organların yetkileri farklılık göstermiştir. Bu nedenle tez metninde, devlet başkanının yasama sürecine katılımına ilişkin yetkilerin hükümet sistemlerindeki görünümleri incelenirken çeşitli devletlerden örnekler verilmiştir. Tez metninde esas olarak başkanlık, yarıbaşkanlık, parlamenter hükümet sistemi ile Türkiye Cumhuriyeti özelinde cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi üzerinde durulmuştur.

Sonuç olarak yürütme organının, devlet başkanının, yasama sürecine katılımına ilişkin yetkilerinin artışıyla birlikte kanun yapma (*lawmaking*) gücünü aşırı biçimde ele geçirmesi, yürütme organı, devlet başkanı, üzerinde güç temerküzü doğmasına yol açar. Bu durum Montesquieu'nun klasik kuvvetler ayrılığı teorisinden açık bir sapmadır. Zira klasik teoriye göre yasama organı yasa yapar, yürütme organı yasaları icra eder. Ancak yürütme organının, devlet başkanının, yasama sürecine katılımı sırasında kullandığı yetkilerin artışı, artık yürütme organı, devlet başkanı, yasaların icracısı konumundan yasaların yapıcısı konumuna getirmektedir. Bu yetki temerküzü, kuvvetler birliğine sebebiyet verebilir. Yetki temerküzünün doğmaması için; anayasayla yürütme organına asli yetkiler tanımak veya yasama organı tarafından yürütme organına yetki devretmek yerine, yasama organınca yasama fonksiyonunun yerine getirilebilmesi için iyileştirmeler yapılabilir. Söz gelimi parlamenterlerin ulusun tamamını temsil ettiği ve kamu saadeti için çalıştığı göz önüne alınarak parlamenterlerin ve onların danışmanlarının / yardımcılarının (meclis bürokratlarının) nitelikleri geliştirilebilir, parlamentoda yer alan komisyonlar çeşitlendirilip onların çalışma usul ve esasları iyileştirilebilir, parlamenterlerce yerine getirilen görevlerin neticelerine ilişkin hesap verilebilirlik arttırılabilir, parlamenterler siyasi parti listelerine ön seçimler dahilinde yerleştirilebilir, nitelikli ve çalışkan kimselerin parlamenter olması sağlanabilir,

parlamentoların kurumsallığı ve arşivciliğı geliştirilebilir, parlamentoya gelen kanun teklifleri üzerinde asli-tali ve alt komisyonlarda sivil toplum kuruluşlarının, ilgili sektör temsilcilerinin, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilen bürokratların katılımıyla müzakere süreci yürütölerek teklifin ekonomik-sosyal ve saire etkileri ile bütçeye yansımaları önceden sezinlenmek suretiyle geniş bir concensusa dayanan kanunların kalıcılığı ve işlerliğı arttırılabilir, komisyonlara/çalışma komitelerine havale edilen kanun teklifleri, olgunlaşmasını sağlamaya muktedir bir süre sonra, genel kurula havale edilebilir ...



KAYNAKÇA

Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı İzmir Milletvekili Binali Yıldırım ile 315 Milletvekilinin **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (2/1504) ve Anayasa Komisyonu Raporu**, Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 2, Sıra Sayısı: 447 (ve 1. Ek), Ankara, TBMM Basımevi, 2017.

Akdağ, İbrahim, “Amerika Birleşik Devletleri Hukuk Sisteminde Uluslararası Anlaşmalar”, **Yasama Dergisi**, 2012, S. 20, s. 175-197.

Aliefendioğlu, Yılmaz, “Türk Anayasa Yargısında İptal Davası ve İtiraz Yolu”, **Anayasa Dergisi**, 1984, C. 1, s. 101-137.

Aliefendioğlu, Yılmaz, **Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi**, Ankara, Yetkin Yay., 1996.

Ardıçoğlu, Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2017, 2017/3, s. 20-51.

Armağan, Servet, “1982 Anayasası'nda Uluslararası Andlaşmaların İmzalanması ve Onaylanması Sistemi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, 2000, C. 17, s. 340-361.

Arslan, Kahan Onur, **Türk Parlamento Hukuku**, B. 2, Ankara, Adalet Yay., 2018.

Asker, Ali, “Rusya Federasyonu Anayasasında Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Erki Üzerine Bazı Notlar”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2016, 65 (4), s. 1111-1134.

Aslan, Volkan, **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda ve Türkiye’de Devlet Başkanının Kararname Yetkisi**, B. 1, İstanbul, On İki Levha Yay., 2020.

Aybay, Rona, “Uluslararası Antlaşmaların Türk Hukukundaki Yeri”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2007, S. 70, s. 187-213.

Bahçeci, Barış, **Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Devlet Başkanı’nın Veto Yetkisi**, Ankara, Yetkin Yay., 2008.

Barın, Taylan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Normlar Hiyerarşisindeki Yeri Sorunu”, **Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi**, 2020, B. 1, Onikilevha Yay., s. 153-177.

(Eski) Başbakan Bülent Ecevit’in **10 Ağustos 2000 tarihli Basın Açıklaması**, 11 Ağustos 2000 tarihli Milliyet Gazetesi.

Başkan John F. Kennedy’nin Amerikan Kongresi’nin 87’nci Toplantısına Hitaben Verdiği Yıllık Mesaj (02.01.1962, Washington D.C.), **Terakki Müdafii Kudretli Bir Amerika**, Amerikan Haberler Merkezi, Ankara – İstanbul – İzmir, Yenilik Basımevi, 1962.

Bentham, Jeremy, **Yasamanın İlkeleri** (Çev. Barkın Asal), B. 2, İstanbul, On İki Levha Yay., 2017.

Beramandi, Virginia, Ellis Andrew, Kaufman, Bruno, Kornblith, Miriam, LeDuc, Larry, McGuire, Paddy, Schiller, Theo, Svensson, Palle, **Direct Democracy The International IDEA Handbook**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008.

Bilgin, Murat, “Afrika’da ABD Tipi Başkanlık Sistemi: Nijerya Federal Cumhuriyeti”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, 2015, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yay., s. 221-252.

Bilici, Nurettin, Bilici, Adem, **Kamu Maliyesi**, B. 4, Ankara, Savaş Yayınevi, 2014.

Bulmer, Elliot, “Presidential Veto Powers”, **International Institute for Democracy and Electoral Assistance Constitution – Building Primer 14**, 2015, pp. 1-36.

Bulmer, Elliot, “Presidential Legislative Powers”, **International Institute for Democracy and Electoral Assistance Constitution– Building Primer 15**, 2017, pp. 1-42.

Burg, Wibren Van Der, “Lon L. Fuller’dan Yasa Koyucuya Dersler” (Çev. İrem Akı), **Hukuk Kuramı**, 2014, C. 1, S. 3, s. 58-64.

Böckenförde, Markus, “Constitutional Amendments Procedures”, **International Institute for Democracy and Electoral Assistance Constitution– Building Primer 10**, 2017, pp. 1-32.

Candan, Kadir, “1989 sonrası Doğu Bloku Ülkelerinde Demokratikleşme Süreci: Polonya Cumhuriyeti’nde Yarı-Başkanlık Sisteminin Dönüşümü”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)**, 2017, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yay., s. 103-181.

Carey, John M., Shugart, Matthew Soberg, “Institutional Design and Executive Decree” **Excutive Decree Authority**, (Ed.: John M. Carey, Matthew Soberg Shugart), 1988, Cambridge University Press, pp. 274-299.

Casper, Gerhard, “Executive-Congressional Separation of Power during the Presidency of Thomas Jefferson”, **Stanford Law Review**, 1995, Vol. 47, No. 3, pp. 473-497.

Chapman, Charles Edward, “A Monroe Doctrine Divided: Suggestions For A Presidential Message”, **Political Science Quarterly**, 1922, Vol. XXXVII, No. 1, pp. 75-82.

Cheibub, José Antonio, Elkins, Zachary, Ginsburg, Tom, “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, **Public Law and Legal Theory Working Paper**, 2011, No.361, pp. 1-35.

Comer, John Preston, **Legislative Functions of National Administrative Authorities**, New York, Columbia University Press, 1927.

Coşkun, Vahap, “16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2017, C. 22, S. 36, s. 3-30.

Çağlar, Taha Enes, “Parlamento’nun Feshi”, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, 2019.

Çınar, Yetkin, Göksel, Türkmen, “Başkanlık, Yarıbaşkanlık ya da Parlamenter Sistem: Sisteme Verilecek İsim mi, Yoksa Sistemin Tasarımı ve İşleyişi mi Daha Önemli”, **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Değerlendirme Notu**, 2012, N201279, s. 1-8.

Çıtak, Alperen, Erdoğan, Murat, “Yasama Tekniğinde Yeni Bir Eğilim: Bireysel İdari İşlemler”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2012, 2012/4, s. 257-275.

Demirkol, Ferman, **Türkiye’de Yasama Fonksiyonunun Gaspı**, B. 1, İstanbul, Alternatif Düşünce Yay., 2004.

Doğan, İlyas, “Türk Tipi Başkanlık Modeli Bağlamında 2017 Anayasa Değişikliğinin İrdelenmesi”, **Dört Kıtada Başkanlık Sistemi (Ülke Örnekleriyle Hukukun Üstünlüğü, İnsan Hakları ve Demokrasi)**, 2017, Astana Yay., s. 16-45.

Doğan, Meltem, “Devlet Başkanı Ekseninde Anayasal Sistem: Azerbaycan Başkanlık Sistemi”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD,**

Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri), 2015, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yay., s. 137-174.

Duverger, Maurice, “A New Political System Model: Semi- Presidential Goverment”, **European Journal of Political Research** 8, Elsevier Scientific Publishing Company, 1980, pp. 165-187.

Easterbrook, Frank H., “Presidential Lawmaking Powers: Vetoes, Line Item Vetoes, Signing Statements, Executive Orders, and Delegations of Rulemaking Authority”, **Washington University Law Quarterly**, 1990, Vol. 68: 533, pp. 536-540.

Erdoğan, Mustafa, “Başkanlık Sistemi, Latin Amerika Tecrübesi ve Türkiye”, **Liberal Perspektif Analiz, Özgürlük Araştırmaları Derneği**, 2016, S. 3, s. 4-37.

Erim, Onur, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Demokratik Yönetim Biçimlerine Türkiye Katkısı**, B. 1, İstanbul, İşaret Yay., 2017.

Ertaş, Türker, **Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler**, B. 2, Ankara, Seçkin Yay., 2019.

Eroğlu Durkal, Müzeyyen, Karahöyük, Mustafa, “Yarı Başkanlık Sistemi ve Rusya Federasyonu Örneği”, **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2017, C. XII, S. 1, s. 53-90.

Esen, Selin, “2016 Anayasa Değişiklik Teklifinin Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2016, 2016/4, s. 45-73.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, “Başkanlık Sistemi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2012, C.2, S. 2, s. 39-60.

- Gayretli, Mehmet, **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kanunlaştırma Çalışmaları**, B. 1, İstanbul, Nizamiye Akademi, 2015.
- Gönenç, Levent, "Hükümet Sistemi Tartışmalarında "Başkanlı Parlamenter Sistem" Seçeneği", **Güncel Hukuk**, 2007, S. 44, s. 39-43.
- Gönenç, Levent, **Siyasal İktidarın Denetlenmesi-Dengelenmesi ve Yargı**, B. 2, Ankara, Adalet Yay., 2015.
- Gönenç, Levent, Kontacı, Ali Ersoy, "2017 tarihli Anayasa Değişikliği Sonrasında Yasama - Yürütme ilişkileri", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, 2019, S. 145, s. 53-79.
- Gözler, Kemal, "Cumhurbaşkanı Kanun Hükmünde Kararnameleri İmzalamayı Reddedebilir mi? (Realist Hukuk teorisi ve Mekanik Anayasa Anlayışı Açısından Bir Yaklaşım)", **Ankara Barosu Dergisi**, 2000, 2000/3, s. 31-42.
- Gözler, Kemal, "Uluslararası Anlaşmaları Onaylama ve Akdetme Yetkisi (Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi)", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi**, 2001, 56-2, s. 71-101.
- Gözler, Kemal, **Türkçe Fransızca İdare Hukuku Terimleri Sözlüğü – İdare Hukuku**, C. 2, Bursa, Ekin Yay., 2009.
- Gözler, Kemal, **Devlet Başkanları Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi**, B. 2, Bursa, Ekin Yay., 2016.
- Gözler, Kemal, **Elveda Anayasa 16 Nisan 2017'de Oylayacağımız Anayasa Değişikliği Hakkında Eleştiriler**, B.3, Bursa, Ekin Yay., 2017.
- Gözler, Kemal, **Türk Anayasa Hukuku**, B. 2, Bursa, Ekin Basım, 2018.

Güneş, Turan, **Parlamente Rejimin Bugünkü Manası ve İşleyişi**, Numara 661, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yay., 1956.

Güneş, Turan, **Türk Pozitif Hukuku'nda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1965.

Huber, John D., “Executive Decree Authority in France”, **Executive Decree Authority**, (Ed.: John M. Carey, Matthew Soberg Shugart), 1988, Cambridge University Press, pp. 233-254.

İba, Şeref, “Türk Parlamento Hukuku Açısından Son Anayasa Değişiklikleri”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2002, C. 51, S. 1, s. 79-95.

İba, Şeref, **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, B. 2, Ankara, Turhan Kitabevi, 2008.

İba, Şeref, **Parlamento Hukuku**, B. 4, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yay., 2010.

İba, Şeref, Söyler, Yasin, “Yeni Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanı Kararının Nitelik Farkı ve Hukuki Sonuçları”, **Anayasa Yargısı**, 2019, C. 136, S. 1, Anayasa Mahkemesi Yay., s. 195-223.

İzgi, Ömer, Gören, Zafer, **Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Yorumu**, C. 2, Ankara, TBMM Basımevi, 2002.

Kaboğlu, İbrahim, “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi (10 Aralık 2016)”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2016, 2016/4, s. 37-44.

Kanadoğlu, Korkut, Oturum Adı: “Otoriter Sistem Arayışları”, **Cumhuriyet Halk Partisi Anayasa Çalıştay Raporları: Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları**, 2016, s. 135-143.

Kapani, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, B. 52, Ankara, BB101 Yay., 2015.

Karadeniz Çelebican, Özcan, **Roma Hukuku Tarihi Giriş – Kaynaklar – Temel Kavramlar – Kişiler Hukuku – Hakların Korunması**, B. 15, Ankara, Yetkin Yay., 2012.

Kelsen, Hans, **Saf Hukuk Kuramı Hukuk Kuramının Sorunlarına Giriş** (Çev. Ertuğrul Uzun), B. 1, İstanbul, Nora Kitap Vizyon Basımevi, 2016.

Kılıç, Muhammed Tayyip, **İslam Hukukunda Kanunlaştırma Olgusu**, B. 1, Diyarbakır, A Grafik Tasarım Tanıtım Promosyon Web Hiz, 2016.

Lijphart, Arend, **Çağdaş Demokrasiler Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri** (Çev. Ergun Özbudun, Ersin Onulduran), Ankara, Yetkin Yay., 1996.

Lijphart, Arend, **Demokrasi Motifleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Yapıları ve Performansı** (Çev. Güneş Ayas, Utku Umut Bulsun), B. 1, İstanbul, Salyangoz Yay., 2006.

Linz, Juan José, “The Perils of Presidentialism”, **Journal of Democracy**, 1990, Vol. 1, No. 1, pp. 51-69.

Littre, Émile, **Dictionnaire de la Langue Française Abrégé Par A. Beaujean**, Nouvelle Édition, Éditions Universitaires, 1958.

Mainwaring, Scott, Shugart, S. Matthew, “Juan Linz, Presidentialism and Democracy A Critical Appraisal”, **Comparative Politics**, 1997, Vol. 29, No. 4, pp. 449-471.

McLaughlin, C.H., “The Scope Of The Treaty Power In United States”, **Minnesota Law Review**, 1958, Vol. 42, pp. 709-771.

Medve, Krisztina, “Direct Democracy in the Republic of Hungary”, Scope Of The Treaty Power In United States”, **Direct Democracy The International IDEA Handbook**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, pp. 99-106.

Melton, James, Ginsburg, Tom, Elkins, Zachary, “Constitutional Constraints on Executive Lawmaking”, **University Collage London Constitution Unit Working Paper**, 2012, pp. 1-38.

Mezey, L. Michael, **(Excerpted From) Presidentialism: Power in Comparative Perspective**, Boulder, Lynne Rienner Publisher, 2013.

Miş, Nebi, Aslan, Ali, Ayvaz, M. Erkut, Duran, Hazal, **Dünyada Başkanlık Sistemi Uygulamaları ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Güney Kore Şili**, B. 2, İstanbul, SETA Yay., 2016.

Miş, Nebi, “Ülkenin İç ve Dış Siyaseti Hakkında Meclis’e Mesajlar”, **Türkiye Gazetesi Köşe Yazısı**, 02.10.2018, s. 9.

Muratoğlu, Tahir, “Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2014, C. 18, S. 2, s. 291-366.

Musaballı, Hakkı, **Bütçe Teorisi ve Uygulanması**, Numara: 3, İstanbul, Sadrettin Tosbi – Yayın ve Yardım Vakfı Yay., Selçuklu Matbaası, 1978.

Musil, Pelin Ayan, “Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem”, **Karşılaştırmalı Siyaset Temel Konular ve Yaklaşımlar**, 2015, B. 3, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., s. 189-207.

Neziroğlu, İrfan, **Türk Parlamento Hukukunun Temel Kavramları**, B. 1, Ankara, Seçkin Yay., 2008.

Newton, Kenneth, Van, Deth Jan W.; **Karşılaştırmalı Siyasetin Temelleri** (Çev. Esin Saraçoğlu), Ankara, Phoenix Yayınevi, 2014.

Ocaklı, Fatih Çağrı, Palabıyık, Hakan, Solak, Mehmet, Altay, Ayşen, Selver, Mert Can, **Fransa Ulusal Meclisi'nde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Ankara, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019.

Oğurlu, Yücel, Saetgaraev, Alvir, “Rusya Federasyonu İdare Hukukunda Temel Kavramlar ve Yaklaşımlar”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2006/2, Yıl: 5, S.10, s. 147-161.

Örs, Sevim, “İkinci Dünya Savaşından Sonra Bazı Anayasalara Göre Cumhurbaşkanları”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1953, C. 10, S. 1, s. 270-304.

Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, B. 14, Ankara, Yetkin Yay., 2013.

Özdemir, Hakan, “Anayasa Yargısı Bakımından Fransa ile Almanya'nın Karşılaştırılması”, **Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2018, C. 7, S. 2, s. 689-717.

Özmen, Bedrettin, Özdemir, Hakan, “Türk Anayasacılık Tarihinde Anayasal Kurucu İktidar (Bulgaristan Büyük Ulusal Meclisi Örneği ve Türkiye Cumhuriyet Meclisi Örneği)”, **e - Journal of New World Sciences Academy**, 2011, Vol. 6, No. 4, pp. 869-888.

Özkan, Zeynep, **Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesinin Temel Hakların Korunmasındaki İşlevi**, B. 1, Ankara, Karahan Kitabevi, 2019.

Özkan, Zeynep, “Rusya Federasyonu Anayasası 2020 Değişikliklerinin Devlet Başkanı Açısından Değerlendirilmesi”, **Siyasi, Sosyal ve Kültürel Yönleriyle Türkiye ve Rusya 4**, 2020, Berikan Yayınevi, s. 153-168.

Poggi, Gianfranco, **Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği** (Çev. Aysun Babacan), B. 3, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2011.

Reich, Gary, “Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy”, **Legislative Studies Quarterly**, 2002, Vol. 27, No.1, pp. 5-31.

Roberts, Tyson L., “The Durability of Presidential and Parliament- Based Dictatorships”, **Comparative Political Studies**, 2015, Vol. 48 (7), pp. 915 – 948.

Roskin, Michael G., **Çağdaş Devlet Sistemleri Siyaset, Coğrafya, Kültür** (Çev. Bahattin Seçilmişoğlu), B. 2, Ankara, Adres Yay., 2011.

Roskin, Michael G., Cord Robert L., Medeiros James A., Jones, Walter S., **Siyaset Bilimi: Bir Giriş** (Çev. Atilla Yayla), B. 1, Ankara, Adres Yay., 2013.

Sala, Vincent Della, Kreppel, Amie, “Dancing Without A Lead Legislative Decrees in Italy” **Excutive Decree Authority**, (Ed.: John M. Carey, Matthew Soberg Shugart), 1988, Cambridge University Press, pp. 175-196.

Sartori, Giovanni, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş** (Çev. Tunçer Karamustafaoğlu, Mehmet Turhan), Ankara, Yetkin Yay., 1996.

Saygılı, Abdurrahman, **Kutsallık ile Rasyonellik Sarkacında Devlet Bir Çalışma Taslağı**, Ankara, İmaj Yayınevi, 2014.

Schwarz, Andreas B., **İngiliz Hukuku ve Kontinental Hukuk** (Çev. Hıfzı Veldet), Ankara, Hapisane Matbaası, 1937.

Scott, David C., “Presidential Power to “Un-Sign” Treaties”, **The University of Chicago Law Review**, 2002, 69:1447, pp. 1447-1477.

Sezginer, Murat, **Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası’nda Sorunlar**, B. 2, Ankara, Seçkin Yay., 2010.

Shogan, Colleen J., “The President’s State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications”, **Congressional Research Service**, 2016, 7-5700, pp. 1-15.

Shukurov, Tarkhan, “Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, 2003.

Shugart, Matthew Soberg, Carey, John M., **Presidents and Assemblies Constitutional Design And Electoral Dynamics**, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Skach, Cindy, **Borrowing Constitutional Designs Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic**, New Jersey, Princeton University Press, 2005.

Solak, Mehmet, “Koalisyoncu Başkanlık Sistemi: Brezilya”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, 2015, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yay., s. 177-218.

Soysal, Mümtaz, **100 Soruda Anayasanın Anlamı**, B. 4, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1977.

Soysal, Mümtaz, **Anayasaya Giriş**, B. 3, Ankara, İmge Kitabevi, 2011.

Sydorchuk, Oleksii, “The Impact of Semi-Presidentialism on Democratic Consolidation in Poland and Ukraine”, **Demokratizatsiya The Journal of Post-Soviet Democratization**, 2014, pp. 117-144.

Şahin, Engin, “1982 Anayasasının Hazırlanış Sürecinde Başkanlık Sistemi Tartışmaları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi” **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 2015, Yıl: 3, C. 3, S. 4, s. 43-67.

Şencan, Hüdayi, “Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa’da Yarı Başkanlık Sistemi, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)**, 2017, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yay., s. 25-103.

Tanör, Bülent, Yüzbaşıoğlu, Necmi, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, B. 19, İstanbul, Beta Yay., 2019.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, **Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı**, Ankara, TBMM Basımevi, 2018.

TBMM Kütüphane Arşiv Hizmetleri Başkanlığı, **Milli Egemenlik Belgeleri: Havza Genelgesi, Amasya Tamimi, Erzurum Kongresi Beyannamesi, Sivas Kongresi Beyannamesi, Misak-ı Milli Beyannamesi**, Ankara, TBMM Basımevi, 2015.

TBMM Tutanak Dergisi, **Yasama Dönemi: 21, Yasama Yılı: 4, Birleşim: 32, C. 78**, Ankara, TBMM Basımevi, 2001.

TBMM Anayasa Komisyonu Tutanak Dergisi, **Yasama Dönemi: 26, Yasama Yılı: 2, Toplantı:2 (21.12.2016), C. 1**, Ankara, TBMM Basımevi, 2016.

Tekinsoy, Ayhan M., “Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yürütmenin Mahfuz Yetkisi Açısından Değerlendirilmesi”, **Cumhurbaşkanının İşlemleri Hukuki Niteliği, Normlar Hiyerarşisindeki Yeri ve Denetimi**, 2020, B. 1, Onikilevha Yay., s. 389-413.

Teziç, Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi No.: 1761, Hukuk Fakültesi No.: 384, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1972.

Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)**, B. 16, İstanbul, Beta Yay., 2013.

Tilly, Charles, **Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu** (Çev. Kudret Emiroğlu), B. 1, Ankara, İmge Kitabevi, 2001.

Tunaya, Tarık Zafer, **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**, B. 2, İstanbul, Siyaset İlmî Serisi. No. 9, Sulhi Garan Matbaası Varisleri Kollektif Şirketi, 1969.

Tunçkaşık, Halit, “Siyasi İktidar ile Demokratik Kurumsallaşma Arasında Denge Arayışı: Arjantin Başkanlık Sistemi”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri)**, 2015, Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi Yay., s. 79-134.

Turan, Menaf, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Social Sciences Research Journal**, 2018, Vol. 7, Issue 3, pp. 42-91.

Turhan, Mehmet, **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, No. 9, Diyarbakır, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yay., 1989.

- Türcan, Talip, **Devletin Egemenlik Unsuru ve Egemenlikten Kaynaklanan Yetkileri**, B. 1, Ankara, Ankara Okulu Yay., 2001.
- Türer, Akın, Çolak, Ali, Tunçkaşık, Halit, Candan, Kadir, Bilgin, Murat, Kaysal, Alper Mahmut, **Almaya Parlamentosu'nda Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri**, Ankara, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı, 2019.
- Udofa, Imo J., “Presidential Law-Making Power in Nigeria and America: Turning Presidents Into Supermen”, **Global Journal of Politics and Law Research**, 2017, Vol. 5, No.3, pp. 1-16.
- Vural, Muammer, “Yasama Kavramı ve Yetkisi Açısından Pozitif Hukuk ile İslam Hukuku Arasında Bir Mukayese”, **Atatürk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 2011, S. 36, s.177-200.
- Wheare, Kenneth C., **Modern Anayasalar** (Çev. Mehmet Turhan), B. 1, İstanbul, Değişim Yay., 1984.
- Yavuz, Bülent, “2007 Anayasa Değişikliğinin Doğurduğu Tereddütler ve Çözüm Yolları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2008, C. XII, S. 1-2, s. 1173-1214.
- Yengen, Baki, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kapsamında Bütçe Sürecinin Analizi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2020, C. 22, S. 1, s. 151-170.
- Yeşilirmak, Bahadır, “Cumhurbaşkanının TBMM'ye Mesaj Verme Yetkisi”, **Yasama Dergisi**, 2020, S. 41, s. 11-38.
- Yoo, Christopher S., “Presidential Signing Statements: A New Perspective”, **University of Pennsylvania Law Review**, 2016, Vol. 164, pp. 1801-1834.

ÇEVİRİMİÇİ KAYNAKÇA

Aban, M. Fernanda Gomez, **Mexico's Constitution of 1917 with Admendments**

through 2015, PDF generated: 03.02.2020,

https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015.pdf?lang=en (Erişim Tarihi: 24.04.2020).

Aleskerli, Alesker (Hazırlayan), **“Rusya Federasyonu Anayasası”**, 2005,

https://www.anayasa.gen.tr/rusya.htm#_ftn11 (Erişim Tarihi: 11.08.2020)

Anayasa Mahkemesi (Eski) Başkanı Yekta Güngör Özden'in **17.08.2000 (Haber**

Girişi) tarihli Röportajı, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/imzalamiyor-39175406> (Erişim Tarihi: 15.04.2020).

Atar, Yavuz, **“Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık**

Denetimi”, s. 241-249 <https://www.anayasa.gov.tr/media/6184/yavuz-atar.pdf> (Erişim Tarihi: 18.01.2020).

Atar, Yavuz, **“Anayasa Mahkemesinde İptal Davası Açma Yetkisi”**, s. 113-127,

<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/261578> (Erişim Tarihi: 28.11.2020).

Azrak, Ali Ülkü, **“Almanya ve Avusturya'da Anayasa Yargısının Esasları”**, s. 5-

29, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/5483> (Erişim Tarihi: 11.09.2020).

Barr, William P., **“The President's Authority to Convene the Senate”**, pp. 245-247,

<https://www.justice.gov/file/24281/download#:~:text=It%20has%20considered%20both%20nominations,during%20the%20planned%20August%20adjournment.> (Erişim Tarihi: 14.09.2020).

Başgil, Ali Fuat, **“Teşrii Masuniyet Meselesi (Teşkilâtı Esasiye Kanunumuzun 17 inci maddesi üzerinde etüd)”**, s. 3- 39,

<https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/97346> (Erişim Tarihi:

17.09.2020).

(Eski) Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in **22.08.2000 (Haber Girişi) tarihli**

Röportajı, <https://www.milliyet.com.tr/siyaset/beklenen-iade-5308120> (Erişim Tarihi: 15.04.2020).

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın **TBMM'nin 27. Yasama Dönemi 4.**

Yasama Yılı 01.10.2020 tarihli Açılış Konuşması,

<https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/122222/tbmm-27-donem-4-yasama-yili-acilis-konusmalari> (Erişim Tarihi: 03.10.2020).

Cumhuriyet Halk Partisi Genel Başkanı Kemal Kılıçdaroğlu'nun TBMM Genel

Kurulu'nda 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin Tümü

Üzerindeki Görüşmeler Sırasında Yaptığı Konuşma, **TBMM Genel Kurulu'nun**

27. Yasama Dönemi 3. Yasama Yılı 09.12.2019 tarihli 28. Birleşimi Tutanağı,

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=23376

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=23376

https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_sd.birlesim_baslangic?P4=23376

Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/capitol-hill>

(Erişim Tarihi: 04.08.2020).

Kontacı, Ersoy A., “**Bireysel Başvuruda Amaçsal Yorum: Örtülü İdari İşlem**

Niteliğinde Kanun Hükümleri”, s. 1-4, [https://anayasatakip.ku.edu.tr/wp-](https://anayasatakip.ku.edu.tr/wp-content/uploads/sites/34/2017/08/Ersoy-Kontac%C4%B1-O%CC%88rtu%CC%88lu%CC%88-I%CC%87dari-I%CC%87s%CC%A7lem-Nitelig%CC%86inde-Kanun-Hu%CC%88ku%CC%88mleri.pdf)

content/uploads/sites/34/2017/08/Ersoy-Kontac%C4%B1-

O%CC%88rtu%CC%88lu%CC%88-I%CC%87dari-I%CC%87s%CC%A7lem-

Nitelig%CC%86inde-Kanun Hu%CC%88ku%CC%88mleri.pdf (Erişim Tarihi:

08.10.2020).

Library of Congress, “**Presidential Signing Statements**”,

<https://guides.loc.gov/legislative-history/presidential-communications/signing-statements> (Erişim Tarihi: 21.09.2020).

TBMM, **Türkiye Cumhuriyet Anayasası Madde Gerekçeli**, Ankara, 2011,

<https://docplayer.biz.tr/41511919-Turkiye-cumhuriyeti-anayasasi.html> (Erişim Tarihi: 15.04.2020).

Miş, Nebi, “Ülkenin İç ve Dış Siyasetiyle İlgili Mesajlar”, **Türkiye Gazetesi Köşe**

Yazısı, 03.10.2019, <https://www.turkiyegazetesi.com.tr/yazarlar/nebi-mis/610077.aspx> (Erişim Tarihi: 30.09.2020).

Özbudun, Ergun, “**Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti’nin Hukuki Niteliği**”, s.

475-503, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1148036> (Erişim Tarihi: 17.09.2020).

TBMM Genel Kurulu 27. Yasama Dönemi 2. Yasama Yılı 10.12.2019 tarihli 28.

Birleşimi Tutanak Özeti,

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem27/yil2/ozet/028.htm> (Erişim Tarihi: 03.10.2020).

TBMM Parlamento Terimleri Sözlüğü, <https://www.tbmm.gov.tr/docs/psozluk.pdf>

(Erişim Tarihi: 08.10.2020).

Türkiye Cumhuriyeti Adalet Bakanlığı, **Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin**

Anayasaları: Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya, Hollanda, Polonya, Portekiz, İspanya

<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/2778/201104868.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi: 29.09.2020).

UK Parliament, **Royal Assent**, [https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-](https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/commons/coms-royal-assent/)

[bill/commons/coms-royal-assent/](https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/commons/coms-royal-assent/) (Erişim Tarihi: 21.04.2020).

Ulusoy, Ali, “**Aralık 2016 Anayasa Teklifi Neler Getiriyor, Neler Götürüyor?**”, s.

1- 9, <http://www.anayasa.gen.tr/ulusoy-anayasa-degisikligi.pdf> (Konuluş Tarihi: 17 Ocak 2017).

United States Senate Treaties: **A Historical Overview**,

<https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm>
(Erişim Tarihi: 31.08.2020).

Venezuela Anayasası (1999), <http://hrlibrary.umn.edu/research/venezuela-constitution.html> (Erişim Tarihi: 15.04.2020).

Yorumsuz 12 Eylül Belgeleri, <http://www.cfg.org.au/e-kitap/kitaplik/evren-80-12eylul.pdf> (Erişim Tarihi: 15.04.2020).

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI

Anayasa Mahkemesi’nin 04.03.1965 tarihli ve 1963/311 E.; 1965/12 K. sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/a1f6686f-4046-4597-b353-9a74341a2de1?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 03.09.2020).

Anayasa Mahkemesi’nin 23.11.1978 tarihli ve 1978/56 E.; 1978/60 K. sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/85e1160c-3b4e-48bc-9cb8-dc2ce669c20c?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 01.05.2020).

Anayasa Mahkemesi’nin 16.05.1989 tarihli ve 1989/4 E.; 1989/23 K. sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b2dd0707-8ef2-433b-90c9-af715ad90796?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 01.05.2020).

Anayasa Mahkemesi'nin 24.09.1990 tarihli ve 1990/31 E.; 1990/24 K. sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ac5dc961-00ad-49d1-818a-a933baa9aa70?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi:
01.05.2020).

Anayasa Mahkemesi'nin 11.07.1991 tarihli ve 1990/39 E.; 1991/21 K. sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/1726d649-1460-4bf5-87c1-379eec5f5ea5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi:
02.08.2020).

Anayasa Mahkemesi'nin 05.02.1992 tarihli ve 1990/22 E.; 1992/6 K. sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/45d6dabc-35d9-49e9-9bcc-0d98a5e55a24?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi:
01.05.2020).

Anayasa Mahkemesi'nin 27. 04. 1993 tarihli 1992/37 E.; 1993/18 K. sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/19f1ee7a-38be-4c81-97c9-b3e4b3404f99?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi:
01.05.2020).

Anayasa Mahkemesi'nin 16.09.1993 tarihli ve 1993/26 E.; 1993/28 K. sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/10838053-11ef-4026-84d6-ed3a0f71cdc4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi:
01.05.2020).

Anayasa Mahkemesi'nin 30.12.2010 tarihli ve 2008/105 E.; 2010/123 K. sayılı Kararı,
<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b1d52ffd-e089-4108-bff9-af362a3fc662?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi:
01.05.2020).

ÖZET

**Nihal Cengiz, Devlet Başkanlarının Yasama Sürecine Katılımı ve
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Yüksek Lisans Tezi, Danışman Dr. Öğr.**

Üyesi Ali Ersoy Kontacı, s. 274

Günümüzde, klasik kuvvetler ayrılığı teorisinin açıklayamadığı, yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerin iç içe geçtiği alanlardan biri de; devlet başkanlarının yasama sürecine katılımıdır. Kanun yapma yetkisi geleneksel olarak yasama organlarına tanınsa da; devlet başkanları, yürütme organının güçlenmesiyle birlikte, yasama sürecine artan şekilde dahil olmakta ve yasama sürecine katılımlarıyla ilgili güçlerini etkin şekilde kullanmaktadır. Devlet başkanlarının bu güçleri, çeşitli ölçütler (örneğin güçlerin asli-devri nitelikleri, dış opsiyonlar) esas alınarak sınıflandırılmaktadır. Ancak bu çalışmada; yasama sürecinin ne, devlet başkanının kim olduğu açıklandıktan sonra; devlet başkanlarının söz konusu güçleri, çeşitli devletlerden örnekler verilerek, reaktif ve proaktif boyutlarına göre incelenmiş, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki görünümleri ele alınmıştır. Nihayetinde devlet başkanlarının, statükoyu korumaya ve değiştirmeye yönelik baskın güçlerinin; parlamentoların birer ‘*lastik mühre*’, devlet başkanlarının ise ‘*baş kanun koyucuya*’ dönüşmesindeki etkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: yasama süreci, devlet başkanları, reaktif ve proaktif güçler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

ABSTRACT

Nihal Cengiz, The Involvement of Heads of The State in Legislative Process And President of Republic Governmental System, Master Thesis, Advisor Assist. Prof.

Ali Ersoy Kontacı, 274 p.

Today, one of the areas that the classical theory of separation of powers cannot explain and the relations between the legislative and executive branches are intertwined; is the involvement of heads of the state in the legislative process. Although the law-making power is traditionally assigned to the legislative branch, heads of the state, with the strengthening of the executive branch, are increasingly involved in the legislative process, and effectively exercise their powers related to their involvement in the legislative process. These powers of heads of the state are classified based on various criteria (for instance, qualifications for the entrenched-delegated of powers, outside options). However, in this study, after explaining what the legislative process is, who the head of State is; the powers of the heads of state in question was examined according to their reactive and proactive dimensions by giving examples from various states and their appearances in the President of Republic Governmental System were discussed. Ultimately, the effects of the dominant powers of heads of state to protect and change the status quo were aimed to reveal in the transformation of parliaments into ‘*a rubber stamp*’ and heads of state into ‘*the chief legislator*’.

Key Words: legislative process, heads of the state, reactive and proactive powers, President of Republic Governmental System