

T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
ANAYASA HUKUKU BİLİM DALI

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE
YÜRÜTME ORGANI

İntizar SULTANLI

DOKTORA TEZİ

Danışman

Prof. Dr. Faruk BİLİR

Konya - 2021

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	İİ
ÖZET.....	Vİİ
ABSTRACT	Vİİİ
KISALTMALAR	İX
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

FARKLI HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE YÜRÜTME ORGANI VE TÜRK ANAYASALARI YÜRÜTME ORGANI

1.1. YÜRÜTME KAVRAMI.....	3
1.1.1. Tanımı	3
1.1.2. İŞLEVİ	4
1.1.3. Yapısı.....	5
1.2. KUVVETLERE GÖRE HÜKÜMETMODELLERİ VE YÜRÜTME ORGANLARININ ÖZELLİKLERİ	6
1.2.1. KUVVET KAVRAMI ve KUVVETLER AYRILIĞI.....	6
1.2.2. KUVVETLER BİRLİĞİ HÜKÜMET MODELLERİNDE YÜRÜTME.....	9
1.2.2.1. Meclis Hükümeti Sisteminde Yürütme	10
1.2.2.2. Monarşilerde Yürütme	11
1.2.3. KUVVETLER AYRILIĞI HÜKÜMET MODELLERİNDE YÜRÜTME.....	12
1.2.3.1. Parlamenter Hükümet Sisteminde Yürütme	12
1.2.3.2. Başkanlık Hükümeti Sisteminde Yürütme	18
1.2.3.3. Yarı Başkanlık Hükümeti Sisteminde Yürütme	24
1.3. TÜRK ANAYASALARI VE YÜRÜTME ORGANI	26
1.3.1. 1876 KANUNU ESASİ.....	26
1.3.2. 1921 ANAYASASI.....	33

1.3.3. 1924 ANAYASASI.....	35
1.3.4. 1961 ANAYASASI.....	37

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTME ORGANI

2.1. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ İLE KALDIRILAN KAVRAMLAR.....	41
2.2. CUMHURBAŞKANININ SEÇİMİ.....	42
2.2.1. Seçilme Şartları ve Adaylık.....	44
2.2.2. Seçim Usulü	46
2.3. CUMHURBAŞKANININ GÖREVE BAŞLAMASI.....	49
2.4. CUMHURBAŞKANLIĞI GÖREV SÜRESİ.....	51
2.5. CUMHURBAŞKANININ TARAFSIZLIĞI MESELESİ.....	52
2.6. CUMHURBAŞKANLIĞININ SONA ERMESİ	53
2.7. CUMHURBAŞKANI YARDIMCILARI VE BAKANLAR	54
2.7.1. Ortak Hükümler ve Özellikler	54
2.7.1.1. Seçilme Şartları, Göreve Başlama.....	54
2.7.1.2. Görevin Sona Ermesi.....	56
2.7.1.3. Kadro	57
2.7.1.4. Sorumluluk	58
2.7.1.4.1. Siyasi sorumluluk	58
2.7.1.4.2. Hukuki sorumluluk.....	61
2.7.1.4.3. Cezai sorumluluk.....	61
2.7.2. Cumhurbaşkanı Yardımcıları	69
2.7.3. Bakanlar.....	70
2.8. CUMHURBAŞKANLIĞI İDARİ TEŞKİLATI.....	72
2.8.1. Cumhurbaşkanlığı Makamı	73
2.8.1.1. Cumhurbaşkanı.....	73
2.8.1.2. Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü	73

2.8.1.3. Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanı ve Danışmanı	74
2.8.1.4. Özel temsilci.....	74
2.8.1.5. Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu	74
2.8.1.6. Kadro, Atama ve Görevlendirmelere İlişkin Esaslar.....	75
2.8.2. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı.....	75
2.8.3. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	77
2.8.4. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar.....	78
2.8.5. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Ofisler	84
2.9. CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ.....	85
2.9.1. Cumhurbaşkanının Yürütme Organına İlişkin Yetkileri	86
2.9.1.1. Yönetme Yetkisi.....	86
2.9.1.2. Milletlerarası Andlaşmaları İmzalama ve Onaylama	88
2.9.1.3. Cumhurbaşkanının Atama Görevleri.....	91
2.9.1.4. Af Yetkisi	97
2.9.1.5. Başkomutanlık Yetkisi	97
2.9.1.6. Düzenleyici Nitelikte İdari İşlemler Yapma Yetkisi	98
2.9.1.7. Bütçe ve Kesin Hesaba İlişkin Yetkiler	100
2.9.2. Cumhurbaşkanının Yasama Organına İlişkin Yetkileri	101
2.9.2.1. Açılış Konuşması	101
2.9.2.2. Olağanüstü Toplantıya Çağırma Yetkisi	101
2.9.2.3. TBMM Seçimlerinin Yenilenmesi	101
2.9.2.4. İç ve Dış Siyaset Hakkında Mesaj Verme.....	102
2.9.2.5. Kanunları Yayımlama Yetkisi.....	103
2.9.2.6. Anayasa Değişikliği Yapım Sürecindeki Yetkiler	104
2.9.2.7. İptal Davası Açma Yetkisi	106
2.9.3. Cumhurbaşkanının Yargı Organına İlişkin Yetkileri	109
2.9.4. Anayasada ve Çeşitli Kanunlarda Düzenlenen Diğer Görevler ...	110
2.10. CUMHURBAŞKANININ SORUMLULUĞU	113
2.10.1. Siyasi Sorumluluk	113
2.10.2. Hukuki Sorumluluk	119

2.10.3. Cezai Sorumluluk	122
2.11. CUMHURBAŞKANININ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ.....	131
2.11.1. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	133
2.11.1.1. Genel Olarak.....	133
2.11.1.2. Kanun Hükmünde Kararnamelerin Genel Özellikleri.....	133
2.11.1.3. Yetki bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi	138
2.11.1.4. Konu bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi	139
2.11.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemeyecek konular	140
2.11.2.1. Kanunla Açıkça Düzenlenen Durumlar	141
2.11.2.2. Anayasada Münhasıran Kanunla Düzenlenmesi Öngörülen Konular	142
2.11.2.3. Temel Haklar, Kişi Hakları, Siyasi Haklar.....	143
2.11.2.4. Sosyal ve Ekonomik Hakların Sınırlandırılması	145
2.11.2.5. Bütçe konusunda getirilen sınırlandırmalar	146
2.11.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuki statüsü	147
2.11.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi.....	148
2.11.4.1. Soyut norm denetimi	149
2.11.4.1.1 Genel olarak	149
2.11.4.1.2. Esas bakımından denetim	150
2.11.4.1.3. Şekil bakımından denetim	152
2.11.4.1.4. Somut norm denetimi (İtiraz/Def'i yolu)	153
2.11.5. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Karşılaştırılması.....	155
2.11.6. Olağanüstü Hal Dönemi Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri	159
2.11.6.1. Genel Olarak.....	159
2.11.6.2. Çıkartılma Süreci.....	160
2.11.6.3. Yetki	161
2.11.6.4. Konu	161
2.11.6.5. Süre.....	165

2.11.6.6. Hukuki Statüsü	166
2.11.6.7. Yargısal denetim.....	167
2.11.7. Yönetmelikler	171
2.11.7.1. Genel olarak	171
2.11.7.2. Çıkarma Yetkisi, Konu ve Sebep	173
2.11.7.3. Çıkarılma Usulü	174
2.11.7.4. Hukuki Statüsü	176
2.11.7.5. Yargısal Denetimi.....	176
2.11.8. Cumhurbaşkanının Diğer Önemli Düzenleyici İşlemleri.....	176
2.12. OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM ŞEKİLLERİ.....	177
2.12.1. Savaş.....	177
2.12.2. Seferberlik	179
2.13. OLAĞANÜSTÜ HAL.....	182
2.13.1. Olağanüstü Hal Yönetimi Kavram	182
2.13.2. Olağanüstü Hal İlan Sebepleri.....	186
2.13.3. Olağanüstü Hal İlan Edilme Usulü.....	189
2.13.4. Olağanüstü Hal İlanının Sonuçları	190
2.13.4.1. Kolluk yetkisi	191
2.13.4.2. Vatandaşlara getirilecek yükümlülükler.....	193
2.13.4.3. Temel hakların sınırlandırılması ve durdurulması	193
2.13.4.4. İdarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi	194
SONUÇ.....	198
KAYNAKLAR.....	204

ÖZET

Türkiye’de ilk defa 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal tarafından Başkanlık Sistemi önerisi ileri sürülmüş fakat bu öneri kabul görmemiştir. Daha sonra Adalet ve Kalkınma Partisi İktidarı döneminde Başkanlık Sistemi önerileri tekrar ortaya atılmıştır. Başkanlık sistemine geçişte ilk olarak 2007 anayasa değişikliği yapılmıştır. Bu değişiklik ile getirilen “*Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi*” ve “*görev süresinin 5 yıla düşürülmesi*” gibi düzenlemeler ile Parlamenter Sistemden sapılarak “*yarı-başkanlık hükümet sistemi*”ne benzer bir sistem getirilmiştir. 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleştirilen hain darbe girişiminin ardından ülkemizde olağansütü hal ilan edilmiştir. Bu dönemde 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliğine İlişkin Kanun kabul edilmiş ve söz konusu Kanun Cumhurbaşkanı tarafından halkoylamasına sunulmuştur. 16 Nisan 2017 günü yapılan referandumla kabul edilen Kanun hükümlerinin bir kısmı referandum ile birlikte tamamı ise 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 24 Haziran 2018 Pazar günü yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde %52.59 oy oranıyla yeniden Cumhurbaşkanı seçilmiş; 16 Nisan 2017’de kabul edilen Anayasa değişikliği ile hayata geçirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin ilk Cumhurbaşkanı olarak Recep Tayyip Erdoğan, 9 Temmuz 2018 tarihinde yemin ederek görevine başlamıştır. Türk tipi başkanlık sistemi olarak da adlandırılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi dünyadaki diğer devletlere ilham verecek olan bir hükümet modelidir.

Anahtar Kelimeler: Yürütme, Cumhurbaşkanı, Hükümet Sistemleri, Başkanlık Sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

ABSTRACT

Presidential System proposal, for the first time in Turkey was claimed by 8th President Turgut Özal, but this proposal was not accepted. Later, during the rule of the Justice and Development Party, the proposals of the Presidential System were brought up again. The 2007 constitutional amendment was made first in the transition to the presidential system. With this amendment, a system similar to the “semi-presidential government system” was introduced by deviating from the Parliamentary System with the arrangements such as “Election of the President by the electorate” and “reduction of the term of office to 5 years”. Following the treacherous coup attempt on July 15, 2016, the state of emergency was declared in our country. In this period, the Law on Constitutional Amendment dated January 21, 2017 and numbered 6771 was adopted and the Law was submitted to the public by the President. Some of the provisions of the Law, which were adopted by the referendum held on April 16, 2017, came into force on July 9, 2018 along with the referendum. In the Presidential elections held on Sunday, June 24, 2018, the President was re-elected with 52.59% of the votes; Recep Tayyip Erdoğan, who was the first President of the Presidential Government System implemented with the Constitutional amendment adopted on April 16, 2017, took his oath on July 9, 2018. The Presidential Government System, also called the Turkish type presidential system, is a government model that will inspire other states in the world.

Key Words: Executive, President, Government Systems, Presidential System, Presidential Government System.

KISALTMALAR

BK	: Bakanlar Kurulu
C	: Cilt
CB	: Cumhurbaşkanı
CBK	: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
M	: Madde
OHAL	: Olağanüstü hal
OHAL CBK	: Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
S	: Sayı
S	: Sayfa
SS	: Sayfa Sayısı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi

GİRİŞ

1982 Anayasasının ilk halinda Parlamenter Hükümet Sistemi uygulandığı için çift başlı bir yürütme organından bahsetmek mümkündür. Anayasanın 8. maddesinin ilk haline göre, “*yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine*” getirilmekteydi. 16 Nisan 2017 günü yapılan referandumla kabul edilen 9 Temmuz 2018 tarihinde bütün hükümleriyle yürürlüğe giren 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla değiştirilen şekline göre ise Türkiye’de yürütme organı artık tek başlı hale gelmiştir. Bu değişiklikte birlikte yeni sistemde yürütme organı tek başına Cumhurbaşkanından oluşmaktadır. Anayasanın 8. maddesinin yeni şeklinde “*yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir*” denilmek suretiyle Parlamenter Hükümet Sistemi’nin terkedilerek yeni bir hükümet modeline geçildiğini ifade etmek mümkündür. Bu yeni hükümet modeline bazı genellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi denilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi genel anlamda bir sert kuvvetler ayrılığı hükümet modeli olan Başkanlık Sistemine benzemektedir. Fakat belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Başkanlık Sistemi değildir. Bu sistemin kendisine has özellikleri olmakla birlikte 2017 değişikliği yapıldıktan sonra 16 Nisan referandumu yapılmadan önceki tanıtım çalışmalarında “Türk tipi başkanlık sistemi”,¹ “Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi”² gibi ifadeler kullanılmıştır.

Çalışmamızda Türk tipi başkanlık sistemi olarak adlandırılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki, yürütme organının başı olan Cumhurbaşkanının seçimi, yetki, görev ve sorumlulukları, yeni sistemle getirilen idari teşkilat yapısı, yürütmenin düzenleyici işlemleri, olağanüstü yönetim şekilleri gibi konular değişiklikten önceki durum ve değişiklikte birlikte getirilen düzenlemeler birlikte ele alınacaktır.

¹ <https://indigodergisi.com/2016/12/turk-tipi-baskanlik-cumhurbaskanligi/>, Erişim Tarihi, 03.01.2020.

² KAYA Burak, “Türk Tipi Başkanlık Sistemi Önerisinden Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemine”, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 30, Yıl: 2017, s. 27, ss. 27-50.

Çalışmamızda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile diğer hükümet sistemlerinin arasındaki farkın görülebilmesi için dünyada uygulanan ve doktrinde kabul edilen kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı hükümet modellerini de ele aldık.

Çalışmamız iki bölümden oluşmakla birlikte ilk bölümde, yürütme kavramı tanımlandıktan sonra, kuvvetler ayrılığı kavramı ve bu ilkeye dayanarak ortaya çıkan hükümet modelleri ayrıntılı bir şekilde ele alınmış, Türk Anayasalarındaki yürütme organının özellikleri detaylı bir şekilde anlatılmıştır. Çalışmamızın esas konusunu oluşturan ikinci bölüm en kapsamlı bölümdür. Yeni sistem ile getirilen yürütme organı ile ilgili düzenlemeler, 2017 değişikliği ile kaldırılan kavramlar bu bölümde detaylı bir şekilde ele alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

FARKLI HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE YÜRÜTME ORGANI ve TÜRK ANAYASALARI YÜRÜTME ORGANI

1.1. YÜRÜTME KAVRAMI

1.1.1. Tanımı

Yürütme kavramı, Türk Dil Kurumu sözlüğünde kelime anlamı olarak “*uygulama işi, icra*” şeklinde tanımlanırken, aynı sözlükte idare hukuku anlamında “*merkezî yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının hepsi*” şeklinde tanımlanmıştır. Aynı şekilde yürütme gücü kavramı ise “*kanunları uygulama yetkisi, icra kuvveti*” şeklinde tanımlanmıştır³. Anayasa hukuku açısından tanımlayacak olursak “yürütme” kural olarak devletin yasama ve yargı görevlerinin dışında kalan görevlerini ifade etmektedir. Yürütme esasında yönetme işlemini ifade etmekle birlikte yürütme bazı durumlarda bireyi kamu görevlisinin göreve başlaması, emekli olması gibi daha önceden saptanmış olan bir hukuki duruma sokma ya da çıkarma şeklinde olabileceği gibi bir hizmeti yerine getirme gibi edimde bulunmayı da ifade edebilmektedir⁴.

Yürütmenin siyasi ve teknik kısmı olmak üzere iki yönünden söz etmek mümkündür. İlk olarak teknik anlamda yürütmeyi egemenliğe ait somut yetkilerden biri olarak yasama ve yargılama olmayan tüm siyasi ve idari kurum ve işlevler şeklinde tanımlamak mümkündür. İkinci anlamıyla Anayasanın belirlemiş olduğu ilkeler çerçevesinde belirli bir ekonomik ve siyasal politikanın tespiti “hükümet ya da siyasal yürütme” olarak adlandırılmaktadır. Siyasi anlamda yürütme yani hükümet “kral veya cumhurbaşkanı” gibi devlet başkanları ile Bakanlar Kurulu gibi Hükümet’ten oluşmaktadır. Bazı devletlerde ise tek bir Başkan hem devlet başkanı sıfatını hem de Hükümet görevini yerine getirmektedir. Siyasal yürütme yani Hükümet tarafından tespit edilen politikanın gündelik hayata geçirilmesini “teknik yürütme” ya da “dar

³ <https://sozluk.gov.tr>, Erişim Tarihi, 22.03.2020.

⁴ GÖZÜBÜYÜK Şeref, Anayasa Hukuku, 7. Baskı, Ankara 1998, s. 222.

anlamda idare”yi ifade etmektedir. Sonuç olarak hükümet ile idare aynı anlama sahip değildir⁵.

Devlet yönetimi ile ilgili olarak yasama organı tarafından alınan kararların uygulanmasını yürütme olarak tanımlamak mümkündür. Toplumun kendi iradesini yürütme görevini verdiği kuruma devlet denirken; devletin en yüksek otoritesini temsil eden organa ise yürütme denilmektedir. Gerek devleti gerekse devletin en yüksek iktidarını temsil eden yürütme, kanunlar tarafından tanınan yetkiler kapsamında devleti yönetmekle yükümlüdür⁶.

1.1.2. İşlevi

Yürütme denildiğinde ilk olarak kanunların uygulamaya geçirilmesi akla gelmektedir. Ancak uygulama terimi yürütmenin hiçbir biçimde kural koyamayacağı anlamına gelmemektedir. Kanunların uygulanması aynı zamanda kural koyucu işlemler ve bireysel işlemler yapılmasını da içerir. Bu açıdan yasama ile yürütme arasında bir hiyerarşik ilişkiden söz edilebilir. Çünkü yürütme organı kanunların yürütücüsü olduğuna göre kanuna aykırı herhangi bir düzenleme getiremez⁷.

Yürütmenin temel görevlerinden birisi de iç ve dış güvenliğin sağlanması, diğer bir ifadeyle kamu düzeninin sağlanması ve yürütülmesidir. Yani hem içte hem de dış ilişkilerde bireylerin can ve mal güvenliklerinin sağlanmasından da doğrudan yürütme organına verilmiştir. Bununla birlikte, ülkenin savaşa hazırlanmasından, ülke içinde gerçekleşmesi muhtemel isyan ve ayaklanmalara karşı önlemlerin alınması, dış ülkelerle ilişkilerin kurulması, yürütülmesi, andlaşmaların imzalanması ve onaylanması gibi görevler yürütmenin temel görevleridir⁸. Bununla birlikte yetki ve sorumluluklarını anayasalardan alan yürütme organları kamu politikası yapım

⁵ ANAYURT Ömer, Anayasa Hukuku Genel Kısım, Ankara 2018, s. 602.

⁶ BÜYÜK Celal, “Yasama Yürütme Yargı: Platon’dan Montesqueu’ya Devletin Fonksiyonlarına Genel Bir Bakış”, Dinbilimleri Akademik Araştırma Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1, Yıl: 2010, s. 160, ss. 159-170.

⁷ ANAYURT, s. 603.

⁸ ANAYURT, s. 603.

sürecindekilit rol oynamaktadırlar. Farklı aktörlerin rol oynadığı kamu politikasıyapım ve uygulama süreçlerinde yürütme organı en temel role sahiptir⁹.

Yürütme organının bir diğer işlevi de görevin gerekli kıldığı hallerde tıpkı yasama organı gibi genel, objektif, kişilik dışı, süreklilik taşıyan kurallar koymaktır. Bu nedenle yasama ile yürütme organını kural koyma ve kuralı uygulama ölçütünden hareketle tanımlamak ve ayırabilmek günümüzde pek mümkün olmamaktadır. Çünkü artık sadece yasama organı kural koymamaktadır. Yürütme organına da belirli konularda ve bazı şartlar altında kural koyma yetkisi tanınabilmektedir. Hatta konulan kuralların niteliği bakımından iki organı kolayca ayırt edebilmek de mümkün olabilmekteydi. Bu bağlamda yasama organı asli bir düzenleme yetkisi olmasına karşın yürütme organının türev (tali) düzenleme yetkisi vardır¹⁰.

1.1.3. Yapısı

Yürütme organlarının genel yapısına bakıldığı zaman ya “*monist (tekçi) bir yürütme*” ya da “*ikici (düalist) yürütme*” organının genellikle anayasalarda yer aldığı görülmektedir. Monist yürütme organı adından da anlaşılacağı üzere, yürütme yetkisinin tamamını tek bir organa vermektedir. Bunun en klasik örneği olarak başkanlık sistemi örnek verilebilir. Bu bakımdan ABD’de monist bir yürütme organı bulunmakta; tek kişidoğrudan halk tarafından seçilmektedir. Monist hükümet modellerinde her ne kadar yönetme yetkisi tek kişiye verilse de bütün görevler tek kişide değildir. Bu kişiye görevlerinde yardım edecek ve kendisine karşı sorumlu olacak sekreter, yardımcı, bakan gibi kişiler atama yetkisi verilmiştir¹¹.

Düalist yürütmede ise, yürütme organında çift başlılık yani ikili bir yapı vardır. Bunun klasik örneği olarak parlamenter hükümet sistemlerini ve yarı başkanlık hükümet sistemlerini örnek vermek mümkündür. Özellikle parlamenter sistemlerde yürütme organının ilk kanadında devlet başkanı sıfatını taşıyan tek bir kişi (buna genellikle Cumhurbaşkanı; meşrutî monarşilerde ise kral, padişah dendiği

⁹ AKMAN Elvettin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Yıl: 2019, Cilt: 15, Sayı: 1, s.41, ss. 35-54.

¹⁰ ANAYURT, s. 604.

¹¹ ÖZBUDUN Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 17. Baskı, Ankara 2017, s. 279.

görülmektedir) bulunmakta; diğer kanatta ise kurul halinde çalışan “bakanlar kurulu” olarak da adlandırılan hükümet yer almaktadır. Düalist sistemlerde bakanlar kurulu gibi kurul halinde çalışan organların yasama organına karşı sorumlu olduğu görülmektedir¹².

1876 Kanun-u Esaside, 1924 Anayasası, 1961 Anayasası ile 1982 Anayasasının ilk halinde kurulan yürütme organı “düalist” yapıya sahip görünmektedir. Fakat 1876 Kanun-u Esasi öncesinde ve 1921 Anayasasında uygulanan Meclis Hükümeti Sisteminde monist bir yapı vardır. Ayrıca 1982 Anayasasının 2017 değişikliği ile birlikte yürütme organı monist bir yapıya kavuşmuştur.

1.2. KUVVETLERE GÖRE HÜKÜMETMODELLERİ ve YÜRÜTME ORGANLARININ ÖZELLİKLERİ

1.2.1. KUVVET KAVRAMI ve KUVVETLER AYRILIĞI

Kuvvet kavramının, Türk Anayasa Hukuku literatüründe “erk, güç, iktidar, yetki, organ” kavramları ile de ifade ifade edildiğini ifade etmek gerekir¹³. Anayasa hukuku bağlamında kuvvet, güç, erk ya da iktidar kavramları bir anlamıyla devletin işlevleri, görevleri ve fonksiyonları anlamını taşıırken diğer anlamda bu görevleri yerine getiren organlar yani yasama, yürütme, yargı gibi organları ifade etmektedir¹⁴. Söz konusu kuvvetler arasındaki ilişki ise, kuvvetler ayrılığı ilkesi olarak ifade edilmektedir. Bu ilkeye göre Devlet iktidarı tek olmasına rağmen, devletin fonksiyonları yani görevleri birbirinden ayrı olmalıdır. O yüzden kuvvetler ayrılığını devlet organlarının ve fonksiyonlarının birbirinden ayrılması olarak tanımlamak mümkündür¹⁵.

Anayasa yapım sürecinde temel sorunlardan birisi yukarıda bahsettiğimiz yasama ve yürütme yetkilerinin birbiriyle olan ilişkisinin belirlenmesidir. İşte burada yasama ile yürütmenin arasındaki ilişki söz konusu devletin hükümet modelini

¹² GÖZLER Kemal, Devlet Başkanları, Bursa 2001, s. 61.

¹³ FENDOĞLU Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, Ankara 2015, s. 692.

¹⁴ ANAYURT, s. 341.

¹⁵ TEZİÇ Erdoğan, Anayasa Hukuku, 23. Baskı, İstanbul 2019, s. 393.

belirleyecektir. Yasama ve yürütme erklerini birbirinden ayırmak suretiyle oluşturulan hükümet modellerine kuvvetler ayrılığı hükümet modelleri denilmektedir¹⁶.

Kuvvetler ayrılığının temel amacı, devlet iktidarını sınırlandırma ve baskı rejimlerini gidermektir¹⁷. Kuvvetler ayrılığının ilk olarak İngiltere’de kralların mutlak bir şekilde elinde bulundurduğu hakimiyeti sınırlandırmak amacıyla ortaya konulan mücadeleler sonucunda ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Bu bakımdan İngiltere’de kralın iktidarını keyfi şekilde kullanımını önlemek için bir Parlamento oluşturulmuş; zamanla parlamento yasa yapma yetkisini yani yasama yetkisini kraldan almaya başlamıştır. 1689 tarihli Bill of Rights¹⁸ ve 1701 tarihli Act of Settlement¹⁹ gibi önemli bildirgelerle Parlamento kraldan bağımsız hale gelmiş; yasama erkini tek başına elinde bulundurmaya başlamıştır. Takip eden süreçte yargı gücü de kralın elinden alınıp bağımsız görev yapan mahkemelere verilmiş ve uygulama açısından kuvvetler ayrılığı sağlanmıştır²⁰.

Jean-Jacques Rousseau’nun “Toplum Sözleşmesi” kitabında bahsettiği egemenlik anlayışına göre, egemenliği tek başına elinde bulunduran hükümdardan (monarktan) egemenlik yetkisi alınmalı ve egemenliğin asıl sahiibi olan halka devredilmeli; bu sayede baskı rejimleri de ortadan kaldırılacaktır. Her ne kadar Rousseau, yetkinin monarkın elinden alınması gerekliliğinden bahsetse de, kuvvetlerin ayrılığından bahsetmemektedir. Monarkın elindeki yetkiler alınarak halkın temsilcisi olan Parlamentolara devredilse bile, eğer yasa yapma yetkisi ile bunu uygulama yetkisi birbirinden ayrılmazsa, bu durumda bütün yetkileri elinde bulunduran bir meclisin dahi monarşilerdeki gibi bir baskı yönetimi uygulayabileceği unutulmamalıdır²¹.

Kuvvetler ayrılığı esasında siyasal otoritelerin tüm yetkilerini elinde toplayarak bir diktatörlüğe dönüşmesini engelleyen ve bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumayı hedefleyen bir düşüncenin ürünüdür. Bu ilke sayesinde, iktidarı elinde

¹⁶ TEZİÇ, s. 392.

¹⁷ ARSEL İlhan, Anayasa Hukuku (Demokrasi), 2. Baskı, İstanbul 1968, s. 204.

¹⁸ Türkçe metni için bkz. <http://hukukbook.com/ingiliz-insan-haklari-bildirgesibill-of-rights/>, Erişim Tarihi, 10.01.2020.

¹⁹ İngilizce tam metni için bkz. <https://www.royal.uk/act-settlement-0>, Erişim Tarihi, 10.01.2020.

²⁰ ARSEL, s. 204.

²¹ TEZİÇ, s. 394.

bulunduranlar keyfi uygulamadan kaçınacak, adil bir yönetim sergileyeceklerdir. Benzer şekilde hukuk devleti ilkesinin de bir sonucu olan bu anlayışa ilişkin 16 Ağustos 1789 Tarihli Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin²²16. maddesinde *“Hakların güven altına alınmadığı ve güçler ayrılığının belirlenmediği bir toplumda anayasaya da yoktur.”* denilmek suretiyle kuvvetler ayrılığı ilkesinin önemi vurgulanmıştır²³.

Bireyleri devlete karşı korumak ve hukuk devleti ilkesinin sağlanabilmesi içindevlet fonksiyonlarının farklı organlar arasında dağıtılması ve organlar arasındaki bağımsızlığın sağlanması gerektiği düşüncesine dayanan kuvvetler ayrılığı ilkesine göre, bir organ diğer organın oluşmasında ve sona ermesinde dahil olmamalı ve görevin ifasında herhangi bir müdahalede bulunamamalıdır²⁴.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi ilk defa Kanunların Ruhu adlı eserinde ünlü Fransız düşünür Montesquieu tarafından teorileştirilmişse de²⁵, söz konusu ilke ilk defa John Locke tarafından dile getirilmiştir. Devlet yönetimi ile ilgili yasama, yürütme ve federatif olmak üzere üç kuvvetten bahseden Locke, bunların birbirinden ayrılması gerektiğinden bahsetmiştir. Yasama organının, kanun yapma yetkisini; yürütme organının kanunları uygulama, yönetme; federatif kuvvet diğer devletlerle savaşma, barış yapma, birlik ve ittifak kurma gibi yetkileri ifade etmektedir. Locke yargı yetkisini, yürütme kuvvetine dahil bir yetki olarak görmüştür²⁶.

Montesquieu devlet iktidarının yasama yürütme ve yargı olmak üzere üç ayrı kuvvet arasında bölmektedir²⁷. Bu ayrıma göre, yasama kuvveti geçici ya da sürekli nitelikli kanunlar yapmayı ve eskiden yapılmış olan kanunları düzeltme ya da yürürlükten kaldırma yetkisini ifade etmektedir. İkinci önemli yetki olan yürütme

²² Türkçe tam metin için bkz. <http://hukukbook.com/insan-ve-yurttas-bildirisi-metni/>, Erişim Tarihi, 10.01.2020.

²³ ERDOĞAN Mustafa, Anayasal Demokrasi, 10. Baskı, Ankara 2014, s. 216.

²⁴ ANAYURT, s. 343; GÖZÜBÜYÜK, s. 78.

²⁵ ANAYURT, s. 343; TEZİÇ, s. 394; ULUŞAHİN Nur, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Ankara 1999, s. 68.

²⁶ GÖZLER Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Bursa 2018, s. 74.

²⁷ Gerhar Casper, “ An Essay in Seperation of Powers : Some Early Verslons and Practices,” William and Mary Law Review, 30(2), 1989, s.211 vd.

yetkisi ise iktidarı elinde bulunduran kişilerin savaş veya barış yapma, elçi gönderme ya da kabul etme, güvenliği sağlama gibi ülkeyi yönetmeye ilişkin yetkileri ifade etmektedir. Üçüncü yetki olan yargı yetkisi ise, suçluların cezalandırılması ve bireyler arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesini ifade etmektedir²⁸.

Montesquieu tarafından öngörülen sistemde yürütme tek bir kişinin yani monarkın yetkisinde olmalıdır. Bununla birlikte yasama yetkisi ise tek bir kişi tarafından değil birden fazla kişi tarafından yani bir Meclis ya da heyet tarafından kullanılmalıdır. Bunun yanı sıra yargı yetkisi ise bağımsız nitelikteki ve içinde halktan temsilcilerin de bulunduğu mahkemelere verilmelidir²⁹.

Montesquieu kuvvetlerin hepsinin organlarca kullanılması gerektiğini; devlet fonksiyonlarını ayırmak suretiyle, bu yetkileri kullanan organların da ayrılması gerektiğini; kuvvetlerin birbirini sınırlandırmak suretiyle bu sayede vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınacağını ifade etmektedir³⁰.

1.2.2. KUVVETLER BİRLİĞİ HÜKÜMET MODELLERİNDE YÜRÜTME

Kuvvetler birliği hükümet modelleri denildiği zaman akla yasama ve yürütme güçlerinin (erklerinin) tek bir organda birleştiği hükümet modelleri gelmektedir. Bu kapsamda yasama ve yürütme ya yürütme organında ya da yasama organında birleştiği hükümet modellerinden bahsetmek mümkündür. Yasama ve yürütme yetkilerinin yasama organında birleştiği hükümet modeli olarak “Meclis Hükümeti Sistemi”nden bahsedilirken; yasama ve yürütme yetkilerinin yürütme organında toplandığı, yürütme organının hem kanunları koyma yetkisine sahip olduğu hem de bu kanunları uygulama yetkisine sahip olduğu hükümet modeli olarak mutlak monarşiden bahsetmek mümkündür³¹. Biz bu bölümde söz konusu hükümet modellerini çalışmamızın konusu

²⁸ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 74.

²⁹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 75.

³⁰ ANAYURT, s. 347; ERDOĞAN, s. 219.

³¹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 76.

ile bağlantılı olacak şekilde yalnızca “yürütme” yetkisine ilişkin yönleri ile ele alacağız.

1.2.2.1. Meclis Hükümeti Sisteminde Yürütme

Yasama ile yürütme yetkilerinin yasama organı olan parlamentoda toplandığı meclis hükümeti sistemi, Jean-Jacques Rousseau’nun savunduğu egemenliğin tek ve bölünmez olduğunu ifade ettiği teoriye dayanmaktadır. Buna göre eğer egemenlik tek ve bölünmez nitelikteyse, bu yetkiler aynı şekilde tek ve bölünmemiş olarak temsil edilmelidir. Bu yüzden yasama ve yürütme yetkisi tek bir organa verilmelidir³². Bu kapsamda en demokratik bakış açısıyla bu yetkilerin, halkın temsilcisi olan Parlamente’ya verilmeli ve parlamento hem yasama hem yürütme yetkilerini elinde bulundurmalı, yani hem kural koymalı hem de ülkeyi yönetmelidir³³.

Meclis Hükümeti Sisteminin genel özelliklerine bakıldığında, yasama yetkisinin halk tarafından seçilen temsilcilerden yani parlamenterlerden meydana gelen “parlamento” yani meclise ait olduğu görülmektedir. Bu sistemdeki yasama ve yürütmenin genel özelliklerine bakıldığında şu temel özelliklerle karşılaşılmaktadır³⁴:

- Yasama organı tek bir meclisten oluşur.
- Meclis kendi kendini toplantıya çağırabilmektedir.
- Yalnızca meclis kendi kendini feshetme yetkisine sahiptir.
- Meclis sürekli olarak çalışmak zorundadır. Meclisin sürekliliği ya da meclisin istikrarı olarak da adlandırılan bu ilkeye göre meclis hükümeti sisteminde meclis asla tatil yapamayacaktır.

Meclis bizzat yürütme yetkisini de kendisi kullanır. Diğer bir ifadeyle meclis hem kanun yapar hem de kendi hazırladığı kanunları uygular. Fakat belirtmek gerekir kikalabalık bir yapıya sahip olan meclisin, yürütme yetkisini tek başına kullanması pek mümkün gözükmemektedir. Bu yüzden Meclis yürütme görevini yerine getirmesi

³² TURHAN Mehmet, Hükümet Sistemleri, Ankara 1993, s. 24.

³³ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 78.

³⁴ ANAYURT, s. 429-431; GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 7; TURHAN, s. 27-32.

için heyetler ya da komiteler oluşturabilmektedir. İşte bu yüzden yürütme görevi genellikle heyet halinde yrtlmektedir. Bu heyetlerde yer alan temsilciler başında bulundukları kamu hizmeti bölümlerinin yürütülmesinden dolayı Meclis'e karşı sorumludur. Bu heyetlerde yer alan temsilciler doğrudan teker teker Meclis tarafından seçilmekte olup; Meclis'e karşı sorumlu olmaktadırlar.

Sonuç olarak belirtmek gerekir ki Meclis Hkmeti Sisteminde bütün güç Meclis'in yani parlamentonun elinde toplanmaktadır ve Meclis stn güçtür.

1.2.2.2. Monarşilerde Yürütme

Mutlak monarşiler tüm gücün tek kişide yani monarkın elinde toplandığı bir kuvvetler birliği hükümet modelidir³⁵. Mutlak monarşilerde yasama ve yürütme güçleri hükümdarın elinde toplanmakta olup, gücü elinde bulunduran kişi devlet içinde tek ve en yüksek otoritedir. Bu sistemlerde yasama, yürütme ve yargı yetkisi hükümdara olmakla birlikte tek kişi bu yetkileri soya dayalı olarak elinde bulundurur. Mutlak monarşilerde, hükümdar hem kanun koyucu hem kanunları uygulayıcı hem de uyuşmazlık czc makamdır. Hükümdarın söz konusu yetkilerin tamamını bizzat ve doğrudan doğruya kendisi kullanması mümkün olmamakla birlikte, hükümdar bu görevleri yerine getirmek üzere memurlar ve görevliler atamakta; bütün bu kişiler hükümdardan aldığı yetki kapsamında bu görevleri yerine getirmekte; hatta hükümdar istediği zaman bu kişileri görevden alabilmektedir³⁶. Bir mutlak monarşilerde hükümdar tarafından görevlendirilen her bir yönetici hükümdara karşı sorumlu olmakla birlikte, hükümdar emirlerini yerine getiremeyen yöneticileri istediği zaman görevden alabilmektedir. Bu sistemde mutlak bir şekilde hakimiyeti elinde bulunduran yasamanın başı, yürütmenin başı, devlet başkanı sıfatını taşıyan hükümdarın hiçbir sorumluluğu yoktur³⁷.

³⁵ ANAYURT, s. 262.

³⁶ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 77.

³⁷ GÖZLER, Devlet Başkanları, s.79.

1.2.3. KUVVETLER AYRILIĞI HÜKÜMET MODELLERİNDE YÜRÜTME

Kuvvetler ayrılığı hükümet modellerinde yasama, yürütme ve yargı güçleri (erkleri) ayrı ayrı organlara verilmektedir. Bu hükümet modelleri de kendi içinde sert kuvvetler ayrılığı ve yumuşak kuvvetler ayrılığı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığı sistemi olarak kabul edilen en net sistem, Başkanlık Sistemi iken; kuvvetlerin yumuşak ayrıldığı hükümet modelleri ise Parlâmenter Sistem ve Yarı-Başkanlık Sistemi'dir³⁸. Bu bölümde yukarıda bahsedilen hükümet sistemlerinin bütün özelliklerine değinmek yerine çalışmamızın kapsamı ile bağlantılı olacak şekilde yalnızca “yürütme organı”larının temel özellikleri çerçevesinde ele alınacaktır.

1.2.3.1. Parlamenter Hükümet Sisteminde Yürütme

Parlâmenter sistem, yasama ve yürütme erklerinin birbirinden ılımlı, esnek bir şekilde ayrıldığı; yasama ve yürütme erklerinin işbirliği ve denkliliğine dayanan ve bu çerçevede her iki organının da birbirinin işleyişine ölçülü bir şekilde katıldığı ve birbirini etkilemeye yönelik araçlara sahip olduğu bir sistemdir³⁹. Diğer bir ifadeyle parlamenter sistemlerde yürütme organı yasama organının iktidarından kaynaklanmakta olup; yürütme yasama organına karşı sorumlu olduğu için yumuşak ve dengeli bir kuvvetler ayrılığı sistemi sunar⁴⁰. Yumuşak ve dengeli kuvvetler ayrılığının sonucu olarak yasamaya ve yürütmeye ilişkin yetkililer birbirinden tam anlamıyla bağımsız olmayan, hatta yer yer iç içe geçmiş iki organa verilmiş; söz konusu organlar belli şartlar altında birbirinin görevine son verme yetkisi ile kuşatılmıştır. Bütün bu özelliklerin bir sonucu olarak yumuşak ve dengeli kuvvetler ayrılığı olan parlamenter sistemde, organlar arasında karşılıklı işbirliği olduğu için söz konusu sistem, “kuvvetlerin işbirliği sistemi” olarak da adlandırılmıştır. Dünyada oldukça yaygın bir hükümet modeli olan Parlamenter sistem Almanya, İtalya, İspanya, Belçika, Hollanda, Danimarka, Lüksemburg, İsveç, Norveç ve Yunanistan gibi ülkelerde uygulanmaktadır⁴¹. Türkiye’de 2007 Anayasa değişikliği öncesinde

³⁸ ANAYURT, s. 384; GÖZLER, Devlet Başkanları, s. 6-7.

³⁹ ANAYURT, s. 358.

⁴⁰ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 91.

⁴¹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 91.

Parlamenteer sistem, 2007 tarih 5678 sayılı Anayasa değişikliği kanununun yürürlüğe girmesinden sonra Türkiye’de yarı başkanlık sistemine benzer sistem uygulanmaktaydı. 2017 Anayasa değişikliği ile yeni bir hükümet modeli olan Cumhurbaşkanlığı Hkmet Sistemi’ne geçilmiştir.

Parlamenteer Hkmet Sistemi’nin diğer hükümet modellerinden ayırt edilmesini sağlayan asli özellikleri ile ülkeden ülkeye değişebilecek olan ve yokluğu parlamenteer sistem özelliğini ortadan kaldırmayan tali özellikleri ayrı ayrı ele almak gerekir.

Parlamenteer Sistemi diğer sistemlerden ayrılmasını sağlayan asli özellikleri 2 başlık altında ele alabiliriz⁴²:

- Yürütme organının iki yapılı olması
- Hkmetin parlamentodan kaynaklanması
- Hkmetin parlamentoa karşı sorumlu olması

İlk olarak belirtmek gerekir ki yürütme organının yapısı olarak parlamenteer sistem monist bir yapıya sahip olan başkanlık sisteminin tam tersi bir yapıya sahip olup, yürütme organı çift başlı yani düalist yapıdadır⁴³. Çift yapıdan kastımız, yürütme organının bir tarafında “devlet başkanı” niteliğini taşıyan Cumhurbaşkanı yer alırken; diğer taraftaysa “Hkmet” görevi gören ve ülkeyi yöneten ve bir kurul halinde alışan “Bakanlar Kurulu” vardır⁴⁴. Yürütmenin ilk kanadındaki devlet başkanı olan Cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilmektedir ve sorumlu deęildir⁴⁵. Yürütmenin diğer kanadında ise parlamentoa karşı asıl sorumluluk sahibi olan, devleti yönetme ve ülkenin genel siyasetini belirleme yetkisini elinde bulunduran ve bir kurul halinde alışan Hkmet, yani Bakanlar Kurulu vardır. Bakanlar Kurulu’nda bir yanda Kurulun başı sıfatını taşıyan “başbakan” bulunurken; diğer yanda hem bireysel hem de kolektif sorumluluğa sahip olan “bakanlar” bulunmaktadır. Belirtmek

⁴² GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 92.

⁴³ ANAYURT, s. 364; ÖZBUDUN, s. 305.

⁴⁴ GÖZLER, Devlet Başkanları, s. 11.

⁴⁵ ANAYURT, s. 365.

gerekir ki Bakanlar Kurulu'nun başı olan Başbakan'ın parlamento içinden olması yani parlamento içinden seçilmesi gerekmektedir. Bakanların ise parlamento içinden olması bir zorunluluk değildir. Parlamento dışından bakanların atanması mümkündür⁴⁶. Başbakan ile bakanların statü bakımından birbiri ile eşit olduğunu ifade etmek gerekir. Fakat Başbakan Bakanlar Kurulu'nun başı olduğu için eşitler arası birinci durumdadır⁴⁷.

Parlamente Sistemin ikinci temel ayırt edici özelliği olarak hükümetin parlamentodan kaynaklanmasıdır. Parlamente sistemde yürütme organı doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Yürütmenin ilk kanadını yani devlet başkanı olan Cumhurbaşkanı yasama organı tarafından seçilmekte; diğer kanadı olan hükümet yani Bakanlar Kurulu da seçimle değil, yasama organınca belirlenmektedir. Hükümet parlamentonun içinden çıkar ve parlamentodan kaynaklanır. Genellikle uygulanan sistemlerde Başbakanın ve bakanları cumhurbaşkanı tarafından atandığı; bu atamanın ardından Hükümetin yasama organından güven oylaması usulüyle güven istediği; bu sayede sonuç olarak Hükümetin yasama organı tarafından belirlendiği görülmektedir⁴⁸.

Üçüncü temel ayırt edici özelliğe bakıldığında hükümetin yasama organına karşı sorumlu olduğu görülmektedir. Parlamente Sistemde yürütmenin ilk kanadında bulunan devlet başkanının yani Cumhurbaşkanı'nın parlamento tarafından seçildiği ve parlamentoya karşı sorumsuz olduğu unutulmamalıdır. Parlamente Sistemde esas sorumluluk yürütme organının 2. kanadında yer alan Hükümet'te yani Bakanlar Kurulu'ndadır. Hükümetin doğrudan yasama organına karşı sorumlu olduğu unutulmamalıdır. Bakanlar Kurulu varlığını yasama organının güvenine borçludur. Diğer bir ifade ile hükümet güvensizlik oyu ile yasama organı tarafından görevden alınabilir yani düşürülebilir⁴⁹.

⁴⁶ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 92.

⁴⁷ ANAYURT, s. 365.

⁴⁸ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 93.

⁴⁹ GÖZLER, Devlet Başkanları, s. 12.

Bunun dışında Hükümet'in hem kolektif hem bireysel olmak üzere yasamaya karşı 2 tür sorumluluğu bulunmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun bir bütün şekilde yasama organına karşı sorumluluğu tutulmasına "kolektif sorumluluk" denir. Bu sorumluluk gereği eğer hükümet parlamentodan güvenoyu alamazsa Hükümet bir bütün halinde düşecektir. Bu sistemde görevini iyi yapsın kötü yapsın Bakanlar Kurulu bir bütün halinde düşeceği için bütün bakanların görevi sona erecektir⁵⁰. Parlamenter sistemde kolektif sorumluluğun yanı sıra her bir bakanın politikaları dolayısıyla tek başına parlamentoya karşı da sorumluluğu bulunmaktadır. Bireysel sorumluluk olarak da ifade edilen bu sorumluluğa göre parlamento Hükümet görevine devam ederken, yalnızca tek bir bakanı dahi güvensizlik oyu vermek suretiyle görevden alabilmektedir⁵¹.

Parlamenter sistemin tali özelliklerine bakıldığında şu özelliklerin ülkeden ülkeye değişebileceği, bu farklılıkların parlamenter hükümet sistemi özelliğini ortadan kaldırmayacağı görülmektedir. Tali özellikleri kısaca şu şekilde sıralayabiliriz⁵²:

- Yasama ve yürütme organının belli şartlar altında birbirini feshedebilmesi,
- Yasamada yer alan kişilerin yürütme organında da görev alabilmesi,
- Yürütme organının belli şartlar altında yasama faaliyeti yapabilmesi.

Parlamenter sistemde parlamento hükümeti güvenoyu sonucunda güvensizlik oylarıyla düşürebilirken, benzer şekilde yürütme organı da parlamentoyu feshedebilmekte; yasama ve yürütme birbirlerinin görevlerine son verebilmektedirler. söz konusu fesih hakkı, hükümetin parlamento karşısındaki siyasi sorumluluğunu dengelemek amacıyla yasama organına karşı sahip olduğu "simetrik siyasal silah" olarak nitelendirilebilir⁵³. Fesih yetkisinin, 1949 Alman Anayasası ve 1958 Fransız Anayasasında olduğu gibi bazı anayasalarda tek başına devlet başkanlarına tanındığı; Belçika, Danimarka, Hollanda, İngiltere, İspanya, İtalya, Japonya, Lüksemburg gibi

⁵⁰ ANAYURT, s. 368.

⁵¹ TURHAN, s. 49.

⁵² GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 94-95.

⁵³ ANAYURT, s. 370.

devletlerin anayasalarında ise Başbakanın ya da Bakanlar Kurulu'nun istemi ile devlet başkanın kullanabildiği görülmektedir⁵⁴.

İkinci tali özellik olarak Parlamenter sistemde bir kişi hem yasama organında, hem de yürütme organında görev alabilecektir. Buna göre bir kişinin hem bakan hem başbakan hem de milletvekili olması mümkündür. Bu durum yumuşak ve dengeli kuvvetler ayrılığının bir sonucudur⁵⁵.

Üçüncü olarak ise Parlamenter sistemde, Hükümetin bazı yasama işlemlerine katılması mümkündür. Bakanlar Kurulu'nun kanun tasarısı sunma yetkisinin bulunması, başbakan ve bakanların parlamentoya girerek parlamentoda oturma, tartışmaları izleme, söz alma hakkına sahip olması, Bakanlar Kurulunun yasama organını baskı altında tutmak için güven oyu isteminde bulunması, Hükümetin ya da devlet başkanının yasama organını doğrudan ya da dolaylı olarak toplantıya çağırma yetkisine sahip olması, yürütme organının yasama organını feshetme yetkisine sahip olması hükümetin yasamaya ilişkin yetkilerine örnek verilebilir⁵⁶.

Parlamenter sistemin bazı güçlü ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Parlamenter sistemin zayıf yönlerini kısaca şu şekilde sıralamak mümkündür:

İlk olarak belirtmek gerekir ki Parlamenter sistemler yönetimlerde istikrarsızlıklara neden olabilmektedir. Bunun temel sebebi olarak Hükümetin yasama organının güvenine dayanması; bu yüzden hükümetin her an parlamento tarafından görevden alınabilmesidir. Hükümetin her an düşürülebilir olması potansiyel olarak hükümet istikrarsızlığına neden olabilecektir⁵⁷.

İkinci olarak belirtmek gerekir ki Parlamenter sistemin hükümetlerin istikrarsız yönetimlerin ortaya çıktığı söylenebilir. Bu durumun temel sebebi olarak koalisyon hükümetlerinin sık kurulması gösterilebilir. Koalisyon bir birinin siyasi rakibi olan birden fazla partinin bir araya gelerek hükümeti kurmasını ifade etmektedir. Koalisyon

⁵⁴ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 95.

⁵⁵ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 95.

⁵⁶ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 95.

⁵⁷ ULUŞAHİN, s. 79.

hükümetleri karar alma mekanizmasının güçleşmesi ve uzun pazarlık sürecini akla getirmektedir. Koalisyon partilerinin liderleri kendi aralarında uzlaşabilmek için uzun pazarlıklar yapar ve bu karar sürecini uzatmanın yanı sıra ülkede istikrarsızlıklara yol açmaktadır. Ayrıca koalisyon hükümetlerinin dahi kurulamaması sürekli seçimlerin yenilenmesine ve ülkede istikrarsızlıklara yol açacaktır⁵⁸.

Üçüncü olarak belirtmek gerekir ki Parlamenter sistemde demokratiklikten uzak bir hükümet sistemi olduğunu ifade etmek mümkündür. Bunun 3 temel sebebi vardır⁵⁹:

- Birinci sebep halkın doğrudan Hükümeti belirleyememesidir. Halk yasama organı üyelerini seçer, parlamento da Hükümeti seçer.

- İkinci sebep, parlamenter sistemde hesap sorulabilirliğin zor olmasıdır. Parlamenter sistemde Hükümet kurul halinde çalıştığı için hesap sorulabilmesi güçtür.

- Üçüncü sebep “önceden bilinebilirlik”in zor olmasıdır. Yani seçmen oy verirken Başbakan olarak kimin Hükümet kuracağını bilmemektedir.

Parlamenter Sistemi güçlü kılan temel özelliklere bakıldığında, ilk olarak parlamenter sistemin kriz durumlarında tikanıkları çözmeye yönelik mekanizmalara sahip olduğu görülmektedir. Bu duruma parlamento ile hükümet arasında kriz çıkması durumunda, gerek güvensizlik oyu vermek suretiyle hükümetin düşürülmesi gerekse, devlet başkanının “fesih” yetkisini kullanmak suretiyle parlamentonun görevine son verilmesi örnek verilebilir. Yürütme organının fesih yetkisini kullanmasının ardından yapılan seçimlerde uyuşmazlık halk tarafından çözüleceği için sistemin tıkanma ihtimali düşüktür⁶⁰.

İkinci olarak parlamenter sistemin esnek bir yapıya sahip olması onun güçlü yanlarından birisidir. Parlamento ile Hükümet arasında dinamik bir süreç söz konusudur. Örneğin eğer bir hükümet halkın desteğini kaybederse, bu Hükümetin

⁵⁸ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 97.

⁵⁹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 98.

⁶⁰ ULUŞAHİN, s. 84.

değişmesi için uzun süre beklenmesine gerek yoktur. Güvensizlik oyu verilerek hükümet düşürülebilir⁶¹.

Üçüncü olarak Parlamenter sistemde yer alan devlet başkanının tarafsız olmasının bir sonucu olarak uzlaştırıcı etkiye sahip olmasıdır. Gerçekten de devlet başkanı görevleriyle ilgili olarak siyasi ve cezai anlamda sorumsuz, tarafsız ve partiler üstü konumda olduğu için tüm halkı ve devleti temsil etmekte; Hükümet ile parlamento arasında çıkacak çatışmalarda arabulucu ya da hakem rolü üstlenmektedir⁶².

Dördüncü olarak kutuplaşmaya yol açmaması parlamenter sistemde önemli bir özelliktir. Gerçekten de bir parti seçimi kazandığı zaman herşeyi kazanmış kabul edilmemekte; kaybeden de her şeyi kaybetmemektedir. Bunun sebebi olarak görevde kalması için sürekli şekilde parlamentonun güvenine ihtiyaç duymasıdır. Belirtmek gerekir ki seçimi kaybeden partiler sistemden dışlanmamakta; bu partiler de “muhalafet” partisi olarak sistemde varlığını sürdürmektedir⁶³.

1.2.3.2. Başkanlık Hükümeti Sisteminde Yürütme

Yasama ve yürütme organının birbirinden sert bir şekilde ayrıldığı hükümet modelinin klasik örneği “Başkanlık Sistemi”dir⁶⁴. Başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığının gereği olarak yasama ve yürütme erkleri birbirinden ayrılmakta; iki organı birbirinden tamamen bağımsız olarak hareket etmektedir. Bu organlar hem kuruluş hem de görevler bakımından birbirinden tamamen bağımsızdır⁶⁵. Bu sistemde yasama ve yürütme organları seçimleri ayrı ayrı yapılmakta; seçimin ardından da birbirinin görevlerine son verememektedirler. Ayrıca her iki organın yetkilerinin de eşit veya az çok dengeli dağıtıldığını ifade etmek mümkündür. Başkanlık sisteminin en bilinen klasik örnekleri Amerika Birleşik Devletleri, Şili, Arjantin, Kolombiya, Peru gibi devletlerdir⁶⁶.

⁶¹ ULUŞAHİN, s. 92.

⁶² GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 97.

⁶³ ULUŞAHİN, s. 126.

⁶⁴ ANAYURT, s. 384.

⁶⁵ TURHAN, s. 42.

⁶⁶ ULUŞAHİN, s. 41.

Başkanlık sisteminde 3 asli özellik bulunmaktadır. Bu özellikler bir ülkede başkanlık sisteminden bahsedilebilmesi için olmazsa olmaz unsurlardır. Bu asli unsurların dışında bir de tali unsurlardan bahsetmek mümkündür. Asli unsurların varlığı halinde tali unsurlar bulunmasa bile başkanlık sisteminden bahsetmemiz mümkündür. Tali unsurlardan birisinin bulunmaması ya da farklı uygulanıyor olması o sistemi başkanlık sistemi olmaktan çıkartmaz. Başkanlık Sisteminde asli unsurları şu şekilde ifade etmek mümkündür: yürütme organının tek başlı olması, yürütme organının halk tarafından seçilmesi ve başkanın yasama organına karşı sorumsuz olmasıdır⁶⁷.

Başkanlık sisteminin temel özelliklerine bakıldığı zaman ilk olarak yürütme organının tek başlı olduğunu ifade etmek mümkündür. Başkanlık sisteminde yürütme organı “başkan” olarak ifade edilen ve halk tarafından seçilen tek kişiden oluşmaktadır⁶⁸. Gerçekten de Başkanlık Sisteminde yürütme organı deyince akla tek bir kişi gelmektedir: Başkan. Başkanlık sisteminde, Başkan hem devlet başkanıdır hem de yürütmenin başıdır. Başkanlık sisteminde parlamenter hükümet sisteminin ve yarı başkanlık sisteminin tersine yürütme çift başlı (düalist) değiltek başlı (monist) yapıdadır⁶⁹. Yürütmede yetki sadece tek kişide yani Başkandadır. Yürütmede Başkanın yanında “bakan”, “başkan yardımcısı”, “sekreter” gibi birimler yer almaktadır. Bu birimler kesinlikle yürütme yetkisini elinde bulundurmaz. Bunlar yalnızca Başkana yardım görevini yerine getirir. Bakıldığında bu kişilerin Başkan tarafından seçildiği ve bu kişilerin başkana karşı sorumlu olduğu, yasama organına karşı sorumlu tutulamadıkları görülmektedir. Ülkenin yönetimi yani genel siyasetin belirlenmesi konusunda tek başına başkan yetkili ve sorumludur; diğer birimler Başkanın emrinde başkanın dediklerini yapacak olan birimlerdir⁷⁰.

Başkanlık sisteminde, diğer önemli temel özelliklerden birisi de yürütmenin başı olan başkanın, doğrudan doğruya halk tarafından belli bir süre için seçilmesidir. Buradan anlaşılacağı üzere Başkanlık sisteminde başkanın, yasama organının

⁶⁷ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 84.

⁶⁸ ANAYURT, s. 386.

⁶⁹ ULUŞAHİN, s. 30.

⁷⁰ GÖZLER, Devlet Başkanları, s. 8.

iradesine bağılı olarak başa gelmemekte; doğrudan halkın iradesine bağılı olarak başa gelmektedir. Yani varlığını halka borçludur. Başkanın yönetme yetkisini doğrudan halktan alması onu yönetim açısından önemli bir prestije ve otoriteye sahip olmasını sağlamaktadır⁷¹.

Başkanlık sisteminde parlamenter sistem ile yarı başkanlık sisteminden farklı olarak yürütmenin yasamanın güvenine dayanması söz konusu değildir. Başkanlık sisteminde, yürütmenin başı olan başkan halk tarafından belli süreliğine seçilir ve bu süre boyunca görev yapar. Başkanın yasama organından yani parlamentodan güvenoyu alması gerekmez. Yani başkana gereken güven halk tarafından sağlandığı için ayrıyeten parlamentodan bir güven alınması mümkün değildir. Yani başkanı yasama organının süresi dolmadan güvensizlik oyu verilmek suretiyle görevden alması mümkündür değildir. Diğer bir ifadeyle, başkan yasama organına yani parlamentoya karşı siyasi anlamda herhangi bir şekilde sorumlu değildir⁷². Bunun sebebi sert kuvvetler ayrılığının benimsenmesidir denilebilir.

Başkanlık sisteminin tali özelliklerine bakıldığında şu özelliklerle karşılaşılmaktadır. İlk olarak belirtmek gerekir ki başkanlık sisteminde Başkan yasama organını feshedemez. Nasıl başkanın parlamentoya karşı güvenoyu sorumluluğu yoksa aynı şekilde parlamentonun da başkana karşı herhangi bir sorumluluğu yoktur. Yani bu sistemde sert kuvvetler ayrılığının sonucu olarak başkan parlamentoyu, parlamento başkanı feshedemez⁷³.

İkinci olarak bir kişi hem yürütme de hem de yasamada yer alamaz. Yani bir kişinin hem parlamento üyeliği hem de yürütme organında bir görev alması mümkün değildir. Sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak yasamada yer alan kişinin yürütmede yürütmede yer alan kişinin yasamada yer alması mümkün değildir. Yani Başkanlık sistemi kişilere ya yasamada yer al ya da yürütmede yer al demektedir⁷⁴. Örneğin Amerika'da eğer bir Kongre üyesi Başkan seçilirse, bu durumda

⁷¹ ULUŞAHİN, s. 32; GÖZLER, Devlet Başkanları, s. 9.

⁷² GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 85.

⁷³ ANAYURT, s. 389.

⁷⁴ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 84.

görevinden çekilmelidir. Aynı şekilde Başkan, sekreterlerini Kongre üyeleri dışından seçecek; Senato üyeleri de, yürütme organında yer alamayacak; idari nitelikte görev kabul edemeyecek; memur olamayacaktır⁷⁵.

Üçüncü tali özellik olarak Başkan yasama organının çalışmalarına katılamayacaktır. Başkanlık sisteminde ne başkanın ne de sekreter, yardımcı, vb. kişilerin yürütmenin çalışmalarına katılması mümkün değildir. Bu kapsamda Başkan ve sekreterlerin, yasama organının toplantılarına katılması ve görüş bildirmesi mümkün değildir. Bu sistemde meclislerde yürütme yasama organında temsilci bulunduramaz. Yine benzer şekilde Başkana kanun teklif etme yetkisi yok verilmemiştir. Yine aynı kapsamda Başkan yasamanın toplanmasını engelleyemez; meclis toplantılarını kapatamaz; meclisi tatile sokma yetkisi yoktur⁷⁶. Belirtmek gerekir ki başkanın yasama organının çalışmalarına katılamaması Başkanlık sisteminde olmazsa olmaz temel bir özellik değildir.

Her ne kadar Başkanlık sisteminde sert kuvvetler ayrılığının sonucu olarak yasama yürütmenin yürütme yasamanın görevine karışmasa da, yasama ve yürütme kuvvetleri arasında uyum ve karşılıklı işbirliğinin sağlanabilmesi için yasama ve yürütme organları arasında bazı etkileşim araçlarından bahsetmek mümkündür. Söz konusu etkileşim araçları sayesinde birbirleri ile işbirliği yaparak uyum içinde çalışması sağlanacaktır. Amerika'daki Başkanlık sisteminde bu etkileşim sistemine “*frenler ve dengeler (checks and balances) sistemi*” denilmektedir. Bu etkileşim araçları maddeler halinde şu şekilde ifade edilebilir⁷⁷:

- Başkanın yasama organının onayına sunulan atama yetkisi,
- Başkan tarafından imzalanan milletlerarası andlaşmaların yasama organı tarafından onaylanması,

⁷⁵ GÖZLER, Devlet Başkanları, s. 21.

⁷⁶ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 84.

⁷⁷ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 85-87; GÖZLER, Devlet Başkanları, s. 28-41.

- Yasama organının yürütmenin görev alanına giren konularda komisyonlar aracılığıyla meclis araştırması yapabilmesi,
- Başkanın cezai sorumluluğunun araştırılmasına ilişkin meclis soruşturması açılabilmesi,
- Başkanın kullanacağı bütçeyi yasama organının onaylaması,
- Başkanın yasama organı tarafından çıkartılan kanunları veto etme yetkisine sahip olması,
- Başkanın yasamaorganına “mesaj gönderme hakkı”na sahip olması.

Başkanlık sisteminin bazı güçlü ve zayıf yönleri bulunmaktadır. Başkanlık sisteminin zayıf yönlerini kısaca şu şekilde sıralamak mümkündür:

İlk olarak belirtmek gerekir ki Başkanlık sistemi rejim krizlerine neden olabilmektedir. Başkanlık sisteminde, yasama organının yürütmenin görevine son vermesi ya da tam tersi gibi bir durum söz konusu olmadığı için, yasama organı ile yürütme organı arasında bir kriz çıkması durumunda yeni seçime gitmek suretiylesorunun çözümü mümkün görünmemektedir. Bu şekildeki kriz ortamları, askeridarbeyle gibi demokratik olmayan yöntemlerle sistemi karşı karşıya bırakabilecektir⁷⁸.

İkinci olarak Başkanlık sistemi katı bir hükümet modelidir. Diğer bir ifadeyle bu sistemdehem başkan hem deyasama organının görev süresi bellidir. Dolayısıyla bir kez seçilen başkan ya da parlamento halkın desteğini kaybetse dahi, görevine devam edecek; bu durum parlamento ile Başkanın uzlaşamaması durumlarında sistem tıkanıklığına neden olabilecektir⁷⁹.

Üçüncü olarak Başkanlık sisteminin siyasi kutuplaşmalara yol açabileceğine ilişkin eleştiriler getirilmektedir. Başkanlık sistemi, kazananın her şeyi kazandığı;

⁷⁸ ULUŞAHİN, s. 84.

⁷⁹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 89.

kaybedenin ise her şeyi kaybettiği bir sistem olarak ifade edilmektedir⁸⁰. Bu özellik yüzünden Başkanlık sisteminde siyasal kutuplaşma ve gerilim artmaktadır. Başkanlık seçim yarışını kaybedenlerin sistemden dışlandığı Başkanlık sisteminde, ne kazanlar kaybedenlerle ne de kaybedenler kazananlarla ilişki kurmak ve uzlaşmak zorunda olmadıkları için siyasi hayatta kutuplaşmalar ortaya çıkmaktadır⁸¹.

Dördüncü olarak gücün, yani siyasi otoritenin kişiselleşmesine neden olan bir hükümet modeli olan Başkanlık sisteminde, yürütme organı halk tarafından seçilen ve süresini tamamlamaksızın görevden alınamayan bir başkandan oluşmaktadır. Tek kişilik bu yürütme organının başındaki Başkan, hem devleti, hem hükümeti ve hem de bütün halkı temsil ettiği için kendisinin herşeyden üstün sayarak iktidarını kişiselleştirebilecektir⁸².

Başkanlık sisteminin güçlü yanlarına baktığımızda, Başkanlık sisteminde “istikrar” kavramının büyük önemi vardır. Parlamenter sistemin en eleştirilen noktası olan “istikrar” sorunlarına karşı Başkanlık sistemi önemli bir çözüm üretmektedir. Başkanın güvensizlik oyları ile düşürülmesi mümkün olmadığı ve görev süresi belli olduğu için, hükümet kurulamaması gibi sorunlardan uzak olan başkanlık istemi istikrarlı bir yönetim imkanı sağlamaktadır⁸³.

İkinci olarak Başkanlık sisteminde güçlü bir yürütmeden yani siyasi iktidardan bahsetmek mümkündür. Çünkü yürütme organı, devlet başkanından yani tek kişiden oluşmakta olup, bütün yetkiler tek kişinin elinde bulunmakta; aynı zamanda devlet başkanından doğrudan doğruya halk tarafından seçildiği için, bu durum başkana hem prestij hem de meşruluk kazandırmaktadır. Ayrıca görev süresi belli olan Başkan görevden alınma kaygısı yaşamaksızın politikalarını istediği gibi uygulayabilecektir⁸⁴.

⁸⁰ ULUŞAHİN, s. 126.

⁸¹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 89.

⁸² ULUŞAHİN, s. 135.

⁸³ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 87.

⁸⁴ ULUŞAHİN, s. 151.

Üçüncü olarak ifade etmek gerekir ki hükümet sistemleri arasında Başkanlık sistemi diğer sistemlere göre daha demokratik bir hükümet modelidir. Bunun 3 temel sebebi vardır⁸⁵:

- Ülkeyi yöneten Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi,
- Yürütme tek kişinin elinde toplandığı için hesap sorularbilirlik bakımından diğer sistemlere göre daha demokratik olması,
- Halk oy verirken kimin ülkeyi yöneteceğini bilmesi, yani “önceden bilinebilirliği”n sağlanması.

Bütün göz önünde bulundurulduğunda başkanlık sistemi hakkında temel kanaatimiz, başkanlık sisteminin esasında güçlü ve istikrarlı bir yönetim sağladığını söyleyebiliriz. Başkanlık Sistemi yürütmeyi halk tarafından seçilen tek kişinin elinde toplamakta; meşru ve istikrarlı bir yönetim imkanı sunmaktadır. Eğer kontrol-denetim mekanizması iyi sağlanırsa başkanlık sistemi yönetim bakımından demokratik bir yönetim sağlayacaktır. Her ne kadar Başkanlık Sistemi demokratik devletlerde güçlü bir yönetim sağlasa da demokratik olmayan devletlerde eğer kontrol-denge mekanizması iyi bir şekilde sağlanamazsa ülke yönetimi diktatörlüğe gidebilmekte ya da sistemsel tikanıklıklar sonucunda askeri darbelerle demokratik yönetim tamamen ortadan kalkabilmektedir.

1.2.3.3. Yarı Başkanlık Hükümeti Sisteminde Yürütme

Yumuşak ve dengeli bir kuvvetler ayrılığı hükümet Parlamenter sistemin birden fazla uygulaması vardır. Bu uygulama farklılıklarında en dikkat çeken husus devlet başkanının konumuyduralıdır. Bu durum özellikle parlamenter cumhuriyetler bakımındanönem taşır. Çünkü bu yönetimlerde devlet başkanının konumuanayasal düzenlemelerle geniş bir şekilde biçimlendirilebilmektedir.Bu düzenlemeler bakımından bazı ülkelerde cumhurbaşkanlarınınöğereve gelme usullerinin onları daha güçlü yaptığı söylenebilir.Birinci dünya savaşı sonrasında cumhurbaşkanının güçlüyetkilere sahip olması şeklinde tezahür eden anayasal düzenlerinortaya çıkması

⁸⁵ ULUŞAHİN, s. 142-159.

üzerine, parlamenter ve başkanlık sistemlerinin belli özelliklerini bünyesinde toplayan “melez” bir hükümet sistemi ortaya çıkmıştır. Bu sistem “yarı-başkanlık” adıyla ifade edilmiştir⁸⁶. Diğer bir ifadeyle Devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçildiği parlamenter sistemlere “yarı-başkanlık sistemi” denilmektedir. Yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelere Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Portekiz ve Fransa örnek gösterilebilir. Söz konusu hükümet modelinde yürütme organının özellikleri Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi haricinde tamamen parlamenter sistem ile aynıdır⁸⁷.

Yarı-başkanlık sistemine ait üç temel özellikten bahsetmek mümkündür⁸⁸:

- Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi,
- Parlamenta karşı sorumlu olan bir hükümetin yani Bakanlar Kurulu’nun bulunması,
- Devlet Başkanı olan Cumhurbaşkanının, başbakan ve ilgili bakanların imzalarına ihtiyaç duymadan tek başına kullanabileceği önemli anayasal yetkilere sahip olması.

Yarı-başkanlık sisteminde parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin ortak bazı özelliklerini birleştiren bir hükümet sistemi öngörülmüştür. O yüzden burada temel özellikleri vurguladıktan sonra tali özelliklere değinilmeyecektir. İlk olarak belirtmek gerekir ki yürütmenin ilk kanadında yer alan ve devlet başkanı sıfatını taşıyan Cumhurbaşkanı parlamentonun ya içinde ya da dışında yer alan kişiler arasından halk tarafından seçilmekte; bunun yanı sıra önemli yürütmeye ilişkin yetkilere sahip olmaktadır. Bu iki temel özellik başkanlık sisteminden alınmıştır. Bu temel özelliğin dışındaki diğer bütün özelliklerin parlamenter sistemden alındığını söylemek mümkündür. Örneğin, yürütmenin diğer kanadında esas siyasi sorumluluk sahibi olan, Başbakan ve bakanlardan oluşan Hükümet görevini yerine getiren Bakanlar Kurulu bulunmakta; parlamento güvenmediği Hükümeti güvensizlik oyu

⁸⁶ ANAYURT, s. 409; ERDOĞAN, s. 221.

⁸⁷ GÖZLER, Devlet Başkanları, s. 12.

⁸⁸ ATAR Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Konya 2012, s. 145.

vererek düşürebilmektedir. Belirtmek gerekir ki yarı-başkanlık sisteminde devlet başkanı sıfatına sahip olan Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçildiği için yürütme yetkisine daha aktif bir şekilde katılmakta; parlamenter sistemdeki sembolik yetkilere sahip devlet başkanı görünümünden sıyrılmaktadır⁸⁹.

1.3. TÜRK ANAYASALARI ve YÜRÜTME ORGANI

1.3.1. 1876 KANUNU ESASİ

Osmanlı İmparatorluğu'nun hükümet modeli kuvvetler birliğine dayanan mutlak monarşi hükümet modeliydi. Bu sistemin temel özelliği, daha önce de bahsedildiği üzere, yasama ve yürütme yetkisinin yürütme organında toplanması ve tek kişinin soya dayalı olarak mutlak bir şekilde hem kanun koyma hem de yönetme yetkisini elinde bulundurmasıdır. Bu sistemde padişahın yetkilerini sınırlandıracak hukuk kuralları ve bu kuralları uygulayacak hukuki mekanizmalar öngörülmemiştir. Her ne kadar tarihsel süreçte Seneddü İttifak, Tanzimat Fermanı, Islahat Fermanı gibi padişahın yetkilerini sınırlamaya yönelik önemli anayasal belgeler kabul edilse de padişahın yetkilerinin ilk defa resmi anlamda bir anayasa ile sınırlandırılması 1876 Kanunu Esasi ile olmuştur⁹⁰.

31 Ağustos 1876'da tahta geçen Padişah II. Abdülhamit tahta çıkarken sözünü verdiği Kanun-u Esasiyi⁹¹ 23 Aralık 1876 günü bir ferman ile anayasa olarak ilan etmiş ve bu gelişmeyle birlikte I. Meşrutiyet ilan edilmiştir. Türk tarihinin ilk anayasası niteliğinde olan Kanun-u Esasi ile birlikte padişahın yetkilerinde bazı sınırlamalar yapılmış; hükümet modeli olarak meşruti monarşiye geçilmiştir. Her ne kadar padişahın yetkileri bazı konularda sınırlandırılmış olsa da batılı anlamda meşruti monarşiye geçilememiştir⁹².

⁸⁹ POLATER Yusuf Ziya, "Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı: 4, Yıl: 2017, s. 146.

⁹⁰ ÖZBUDUN, s. 25.

⁹¹ Anayasanın tam metni için bkz. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1876-kânûn-i-esâsî/>, Erişim Tarihi, 19.03.2020.

⁹² ÖZBUDUN, s. 26.

1876 Kanun-u Esasi ile anayasada modern sistematığe uygun şekilde yasama, yürütme ve yargı olmak üzere devletin 3 temel organına yer verilmiştir. Anayasada yasama organı olarak Heyet-i Âyan ve Meclis-i Mebusan (Heyet-i Mebusan) isimli iki meclisten oluşan “Meclis-i Umumî” adı verilen bir Meclis görev yapmaktadır. Çift meclisli yapı 1961 Anayasasında da benimsenmiştir. Heyet-i Ayan’ın üyelerini padişah seçerken; Meclis-i Mebusan üyelerini halk seçmektedir. Yasama organı Anayasanın 42-80. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Yürütme organı ise “Vükelâyı Devlet” başlığı altında 27-38. maddeler arasında ele alınmıştır. Yapısı bakımından Kanun-u Esasi ikili yapıda bir yürütme organı getirmiştir. Buna göre yürütmede devlet başkanı sıfatıyla Padişah yer alırken; diğer tarafta ise Heyeti Vukela adı altındabugünkü anlamıyla Bakanlar Kurulu yani hükümet bulunmaktadır.

Yürütme organının başı Padişaktır. Kanun-u Esasinin 3. maddesine göre saltanat Osmanlı sülalesine ait olmakla birlikte, söz konusu sülalede ise saltanatın kime geçeceğine ilişkin “*ekber evlat*” sistemi kabul edilmiştir. Yani ölen, tahtan indirilen Padişahın yerine Osmanlı sülalesinin en yaşlı erkek evladı tahta geçmesi gerekmektedir. Osmanlı Devletinin yönetim sistematığında kadınlara Padişah olma hakkı verilmemiştir⁹³.

1876 Kanun-u Esasinin 3. maddesinde “*Saltanat-ı seniye-i Osmaniye, hilafet-i kübra-ı İslâmiyeyi haiz*” ifadesi ile saltanatın içerisinde hilafet (İslam dünyasındaki halifelik) de yer almaktadır. Bu düzenlemeyi destekler nitelikte 4. madde “*din-i İslâmınhamisi*” ifadesi ile Padişahı İslam dininin halife olarak korucuyucusu kabul etmiştir.

1876 Kanun-u Esasinin 5. maddesi ile “*Zat-ı Hazret-i Padişahînin nefsi hümayunu mukaddesve gayr-i mes’uldür*”⁹⁴ demek suretiyle, padişahın mutlak şekilde sorumsuz olduğunu kabul edilmiş ve padişahın sorumsuzluğu anayasal güvenceye

⁹³ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 162.

⁹⁴ A. Şeref Gözübüyük, Türk Anayasaları, 5. Bası, Ankara: Turhan Kitabevi 2005, s.11.

alınmış ve pekiştirilmiştir.⁹⁵ Padişahın gerek siyasi gerek cezaigerekse hukukibakımdan sorumsuzluğunun tam olduğunu ifade etmek mümkündür. O halde, Osmanlı Devletinde Padişahın sorumsuzluğunun mutlaklık bakımından Parlamenter sistemdeki Cumhurbaşkanından farklı bir sorumsuzluğa sahip olduğunu söylemek mümkündür. Padişahın gerek görevle alakalı suçlardan gerekse kişisel suçlardan sorumsuz olduğu açıktır. Parlamenter Sistemdeki Cumhurbaşkanının aksine Padişah'ın vatana ihanet suçundan dahi suçlanması mümkün gözükmemektedir. Son olarak ifade etmek gerekir ki Padişahın hem cezai hem de hukukianlamda sorumsuzluğu olduğu için Padişaha yönelik herhangi bir mahkemede, dava açılması mümkün değildir⁹⁶.

1876 Kanun-u Esasi'de yürütmenin başı Padişah olduğu için çok önemli yetkilere sahiptir. Kanun-u Esasinin "*Padişahın görev ve yetkileri*" başlığı altında 7. maddede getirilen düzenlemeye göre Padişah'ın görevleri ve yetkileri şunlardır:

- Bakanların tayin ve azil işlemleri,
- Rütbe ve nişan verilmesi,
- Para basılması,
- Uluslararası andlaşma yapma yetkisi,
- "harb ve sulh ilânı",
- kara ve deniz kuvvetlerinin komutanlığı,
- kanun ve şariat hükümlerinin uygulanması,
- "nizamnamelerin tanzimi",
- cezaların hafifletilmesi ve affı,

⁹⁵ Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 4. Bası, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982 s.57-58.

⁹⁶ GÖZLER, *Devlet Başkanları*, s. 80.

- Meclis-i Umumîni toplantıya çağırılması ve tatil edilmesi,
- Heyet-i Mebusanın üyelerinin yeniden seçilmesi kaydıyla Heyet-i Mebusan fesih hakkı.

Padişaha Kanun-u Esasi'nin 113. maddesinde istediği kişileri “*sürgüne gönderme*” yetkisinin de verildiği görülmektedir. 113. maddede ifade edilen “*Hükûmetin emniyetini ihlâl ettikleri idare-i zabitanın tahkikat-ı mevsukası üzerine sabit olanları*” hükmü gereği Padişah bu kişileri ülke dışına “ihraç” edebilir.

Bununla birlikte Kanun-u Esasinin 29. maddesinde Heyet-i Vukela'nın önemli kararları icra edebilmesi için Padişahın iznini alması şart kılınmıştır. Bununla birlikte Heyet-i Vukelanın kanun teklif edebilmesi de Padişahın iznine tabi tutulmuştur.

Kanun teklifi konusunda padişaha, iki önemli yetki verilmiştir. İlk olarak, Bakanların (vukela) atanması padişahca atanırken; bakanlar istenildiği zaman azledilebilmektedir. Bu bakımdan kanun tekliflerini sunan bakanların kanun teklif ederken padişahın isteği dışında kanun teklifi sunması mümkün gözükmemektedir. İkinci olarak ise Heyet-i Vukela'nın kanun teklif etmesi padişahın iznine tabi kılınmıştır. Sonuç olarak Padişahın bir irade iseniyeye ile uygun görmediği kanun değişikliklerinin dahi teklif edilemeyeceği görülmektedir⁹⁷. Yine kanunların çıkartılma sürecinde Padişahın mutlak veto yetkisi bulunmaktadır. Eğer padişah bir kanunun kabul edilmesini istemiyorsa veto yetkisini kullanarak kanunu reddeder. Padişah tarafından reddedilen kanunun tekrar Meclis'te görüşülerek padişaha gelmesi mümkün değildir.

Padişahın parlamento ile ilgili diğer görevlerine baktığımızda Meclisler toplantıya çağırma, tatile girmesini sağlama, zamanı gelmeden önce açılmasını sağlama, toplanma süresinin uzatılması ve kısaltılması gibi Meclisin işleyişine ilişkin yetkilerin yanında, Meclis-i Umumîyi feshetme yetkisi gibi yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Kanun-u Esasinin 7. Maddesi Meclis'i feshetme yetkisini

⁹⁷ BOYALIK Ramazan, Kanun-u Esâsî'de Padişahın Statüsü, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2007, s. 71.

Padişahıntakdirine bırakmış iken; 35. madde ise Heyeti Vukelaile Meclis arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin olarak Padişaha fesih hakkı getirilmiştir. Belirtmek gerekir ki 7. madde ile getirilen fesih yetkisinin tüm parlâmenter hükümet sistemindeki yürütme organının başındaki Cumhurbaşkanılarına verilen yetkiye benzetilmektedir. 35. maddedeki Hükümetle Meclis arasındaki uyuşmazlığı çözmeye yönelik fesih yetkisinin ise değiştirilmek istemeyen Hükümetle feshedilmek istemeyen Meclis inatlaşmayı bırakıp uzlaşmaya çalışacağı bir mekanizma olmasından dolayı “rasyonelleştirilmiş parlâmentarizm” araçlarına benzetilmektedir⁹⁸.

“Heyet-i Vükelâ”nın genel özelliklerine bakıldığında, bu organı bugünkü parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulu’na benzetmek mümkündür. Kanun-u Esasi’nin 28. maddesine göre Heyet-i Vükelânın başkanı sadrazamdır. Anayasanın 27. maddesine göre Heyet-i Vükelâ’nının içinde sadrazamla birlikte şeyhülislâm ve diğer vekiller bulunmaktadır. Sadrazamı ve şeyhülislâmı atama yetkisi doğrudan Padişah tarafından yapılmaktadır. Bunların haricindeki diğer vekiller de aynı şekilde, Padişah tarafından atanmakta; yine aynı şekilde padişah tarafından azledilmektedirler. Bu yüzden ifade etmek gerekir ki sadrazam, şeyülislâm ve vekiller Padişaha karşı sorumlu tutulmaktadır.

Sorumluluk konusuna bakıldığında Heyet-i Vükelâ’nın sorumluluğunun padişaha karşı olduğu; Meclis-i Mebusan’a karşı sorumlu olmadığını görüyoruz. 1876 Kanun-u Esasîde parlamenter sistemlerdeki gibi bir güven oylaması mekanizması getirilmemiştir. Bu bakımdan Meclis-i Mebusan parlamenter sistemlerdeki gensoru usulü ile hükümeti siyaseten denetlemesi ve Hükümeti düşürmesi mümkün değildir⁹⁹. Günümüzdeki denetleme ve bilgi edinme yollarından yalnızca anayasanın 38. maddesinde düzenlenen “soru(sual)” usulü ile anayasanın 31. maddesinde düzenlenen bakanların cezai sorumluluğuna gidilmesini sağlayabilecek ve günümüzdeki meclis soruşturması benzeri bakanların “Divan-ı Âliye havalesi” mekanizması getirilmiştir.

⁹⁸ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 163.

⁹⁹ ALDIKAÇTI Orhan, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, 4. Baskı, İstanbul 1982, s. 58.

II. Abdülhamit 1878 yılında Osmanlı-Rus savaşının yani “93 Harbi”nin çıkmasını bahane ederek Meclis’i tatil etmiş; fakat bir daha toplantıyaçağırmadığı için Meclis tekrar açılmamıştır. Adım adım mutlakiyetçi bir rejimkuran Padişah II. Abdülhamit’in istibdat (baskı) politikalarına karşı İttihat ve Terakki örgütü büyük bir mücadele vermiştir. 1908 yılında Padişah II. Abdülhamit’e karşı toplantı ve mitinglerin artması ve İttihat ve Terakki örgütünün Manastır’dahürriyet ilân etmesinin ardından Padişah II. Abdülhamit tarafından 1876 Kanun-u Esasi yenidenyürürlüğe konulmuş; bu sayede II. Meşrutiyet ilân edilmiştir¹⁰⁰.

İstanbul’da “31 Mart Olayı” ayaklanması ortaya çıkmış; ayaklanmanın bastırılması amacıyla Hareket Ordusu Selanik’ten İstanbul’a yürümüş; İstanbul’a girerek ayaklanmayıbastırmıştır. Ardından Meclis, Padişah II. Abdulhamit’itahtan indirerek Padişah Mehmet Reşat’ın tahta çıkarılmasını kararlaştırmıştır. Ardından 1909 yılında Padişahın yönetimdeki siyasi etkilerini azaltmaya; meşrutî monarşilerdeki hükümdarlar gibi, sembolik yetkilere sahip devlet başkanı haline getirmeye yönelik bazı anayasa değişiklikleri yapılmıştır. 1909 değişiklikleri ile birlikte gerçek anlamda meşrutî monarşiye geçilmiştir¹⁰¹.

Kanun-u Esasi’de yapılan 1909 değişikliği ile yürütme organının yapısında değişiklik olmamasına rağmen yetkiler bakımından çok önemli düzenlemeler getirilmiştir.Yürütmenin bir tarafından devlet başkanı sıfatıyla Padişah yer alırken, diğer tarafında ise Hükümet yani Heyet-i Vukela bulunmaktadır. 1909 değişikliğiyle getirilen 3. maddede Padişaha Kanun-u Esasinin hükümlerine uygun ve vatan ve millete sadakatli olacağına ilişkin yeminetme yükümlülüğü getirilmiştir. 1876 Kanun-u Esasi’de getirilen Padişahın görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler, 1909 değişikliği ile temelde aynen korunmuştur. Fakat bazı yetkileri parlamenter sistemdekine benzer şekilde artık padişah sadece sadrazamve ilgili vekilin imzası ile kullanabilecektir¹⁰².

¹⁰⁰ ALDIKAÇTI, s. 64.

¹⁰¹ TANÖR Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980, 2. Baskı, İstanbul 1995, s. 159.

¹⁰² TANÖR, s. 161.

Padişahın kaldırılan yetkilerine bakıldığında, ilk olarak anayasanın 113. maddesinde düzenlenen sürgün yetkisi kaldırılmıştır. İkinci olarak ise sansür yetkisi kaldırılmıştır. Bununla birlikte Heyet-i Vukela'nın kanun teklif ederken Padişah'ın iznini alma şartı kaldırılmıştır. Padişahın 35. maddede düzenlenen Meclisi fesih yetkisi ağır şartlara bağlanmıştır. Buna göre Meclis seçimlerinin yenilenmesi Heyet-i Ayanın onayı ile seçimlerin 3 ay içinde yenilenmesi şartına bağlanmıştır. Ayrıca 7. madde ile Padişahın uluslararası andlaşma imzalama yetkisi Meclis-i Umumînin onayı şartına bağlanmıştır¹⁰³.

1909 değişikliği ile Heyet-i Vükelânın kuruluş sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre Anayasanın 29. maddesi ile artık sadrazam Padişah tarafından atanırken, diğer bakanlar ise sadrazam tarafından seçilecektir. 1909 değişikliği ile Kanun-u Esasi'nin 30. maddesinde getirilen “*Hükûmetin siyaset-i umumîyesinden müştereken ve daire-i nezaretlerine ait muamelattan dolayı münferiden Meclis-i Mebusana karşı mesuldürler*” şeklindeki düzenlemeye göre Heyet-i Vükelânın Meclis-i Mebusana karşı sorumlu olacağı; Padişaha karşı sorumlu olmayacağı düzenlemesi getirilmiştir. Buradan anlaşılabacağı üzere 1909 değişikliği ile birlikte bakanların hem kolektif hem de bireysel sorumlulukları sarıh bir şekilde kabul edilmiştir. Buna göre bakanların parlamenter sistemdekine benzer şekilde hem Heyet-i Vukela'nın genel politikalarından dolayı kolektif şekilde hem de kendi bakanlıklarında ortaya koydukları işlemlerden dolayı ise bireysel şekilde sorumlu tutulacaktır¹⁰⁴.

Son olarak belirtmek gerekir ki 1876 Kanun-u Esasinin ilk halindeki yürütme kısmında asli unsur Padişah iken; 1909 değişikliği ile birlikte gerçek anlamda meşruti monarşiye geçiş yapılmış ve yürütme organının aslî unsuru “Heyet-i Vükelâ (Bakanlar Kurulu)” olmuştur.

¹⁰³ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 171.

¹⁰⁴ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 171.

1.3.2. 1921 ANAYASASI

1921 Anayasası esasında 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu¹⁰⁵ olarak ifade edilmektedir. Daha önce de ifade edildiği üzere 1921 Teşkilât-ı Esasîye Kanunu'nda “Meclis Hükümeti Sistemi”nin hükümet sistemi olarak benimsendiği görülmektedir. Bir kuvvetler birliği hükümet modeli olan Meclis Hükümeti Sisteminde daha önce de ifade edildiği üzere yasama yetkileri ile yürütme yetkileri yasama organında yani Meclis'te birleşmiştir. Yasama ve yürütme yetkilerinin tek yasama organında birleştiği hükümet modellerine “*meclis hükûmeti sistemi*” veya “*konvansiyonel rejim*” dendiği de görülmektedir¹⁰⁶.

1921 Anayasasının 2. maddesinde “*İcra kudreti ve teşrîselâhiyeti milletin yegane ve hakikî mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder*” ifadesi ile yürütme ve aysama yetkisinin milletin tek ve hakiki temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinde toplandığını ifade ederek Meclis Hükümeti Sisteminin temel özelliği olan yasama ve yürütmenin yasamada birleştiğini ifade etmektedir.

1921 Anayasasının 3. maddesinde ise de “*Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve Hükûmeti Büyük Millet Meclisi Hükûmeti unvanını taşır*” demek suretiyle ayrı bir yürütme organının olmayacağını ve devletin Meclis tarafından yönetileceğini ifade etmektedir.

1921 Anayasasının 21. maddesinde “*Büyük Millet Meclisi Heyet-i Umumîyesi tarafından intihap olunan reis, bir intihap devresi zarfında Büyük Millet Meclisi reisidir.*” demek suretiyle devlet başkanlığı görevinin Meclis Başkanı tarafından yerine getirileceğini ifade etmektedir. Meclis Hükümeti Sisteminin bir sonucu olarak bir devlet başkanlığı mekanizması getirilmemiştir. Bunun muhtemel sebebinin Meclis üyelerinin önemli bir kısmının saltanatın devam etmesini istemesi olduğunu ifade eden görüşler vardır¹⁰⁷. Bir devlet başkanlığı makamı olmadığı için yasamanın başı olan “*Meclis Başkanı*” aynı zamanda yürütme organının başı olarak görev alacaktır. 21.

¹⁰⁵ Anayasanın tam metni için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, Erişim Tarihi, 17.03.2020.

¹⁰⁶ ÖZBUDUN, s. 28.

¹⁰⁷ ÖZBUDUN, s. 28.

maddenin devamında “*Bu sıfatla Meclis namına imza vaz'ına ve Heyet-i Vekile mukarreratını tasdike salâhiyettardır. İcra Vekilleri Heyeti içlerinden birini kendilerine reis intihap ederler. Ancak Büyük Millet Meclisi reisi Vekiller Heyetinin de reis-i tabiisidir*” kısmında ifade edilen “*Meclis adına imza koyma yetkisi*” ile gerçekte devletin temsil edilmesini TBMM’ye devretmiştir.

1921 Anayasasının 8. maddesinde “*Büyük Millet Meclisi, hükûmet inkısam eylediği devairi kanun-u mahsusmucibince intihap kerdesi olan vekiller vasıtası ile idare eder. Meclis, icra-ihususat için vekillere veçhe tayin ve ledelhace bunları tebdil eyler*” ifadesinden bakanların Meclis tarafından milletvekilleri arasından teker teker seçileceği ve bakanlıkların bu kişiler tarafından yönetileceği, fakatsöz konusu bakanların Meclis tarafından yönlendirilecek; gerekli görülmesi durumunda bakanların Meclis tarafından görevden alınabileceği anlaşılmaktadır. Bakanların doğrudan Meclis tarafından seçilmesi ve bu kişileri Meclis tarafından istenildiği zaman değiştirilebilmesi ve yönlendirilebilmesi Meclis Hükümeti Sisteminin temel özelliğidir¹⁰⁸.

Kurtuluş Savaşı’nın ardından 29 Ekim 1339 (1923) tarih ve 364 sayılı Teşkilât-ı Esasîye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun ile Cumhuriyet ilan edilmiştir. Esasında anayasa değişikliği kanunu niteliği taşıyan bu kanunla, 1921 Anayasasının 1. maddesi ile “*Hâkimiyet, bilâkaydû şart Milletindir. İdare usûlü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir. Türkiye Devletinin şekl-i Hükûmeti, Cumhuriyettir.*” şeklinde düzenleme getirilmiştir. Bu düzenleme ile birlikte Cumhuriyet ilân edilmiştir. Aynı düzenlemeyle 11. maddede yapılan değişiklik ile ilk defa “*cumhurbaşkanlığı*” makamı oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından kendi üyeleri arasından seçilecektir. Anayasanın 12. maddesine getirilen “*başvekil Reisicumhur tarafından ve Meclis âzası meyanından intihap olunur. Diğer vekiller, başvekil tarafından gene Meclis azası arasından intihap olunduktan sonra, heyet-i umumiyesi Resicumhur tarafından Meclisin tasvibine arz olunur*” şeklindeki düzenleme ile hükümet kurulma şekli de değiştirilmiştir. Özellikle hükümet

¹⁰⁸ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 177.

kurmaşekliâçısından meclis hükümeti sisteminden uzaklaşmış; parlâmenter sisteme yaklaşmıştır¹⁰⁹.

1.3.3. 1924 ANAYASASI

1924 Anayasasında “kuvvetler birliği görevler ayrılığı” olarak da ifade edilen parlamenter hükümet sistemi ile Meclis Hükümeti Sisteminin karışımı niteliğinde bir hükümet modeli benimsenmiştir. 1924 Anayasasını kurucu meclis değil İkinci TBMM hazırlamıştır. Anayasa'ya göre, Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir. Cumhurbaşkanı, Devletin başıdır. Bu sıfatla törenli oturumlarda Meclise ve gerekli gördükçe Bakanlar Kuruluna Başkanlık eder. Meclis, yasama yetkisini kendi kullanır ve Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır. Meclis, Hükûmeti her vakit denetleyebilir ve düşürebilir. Bu yönüyle, Meclis hükümeti sistemi ile parlamenter sistem arasında “karma hükümet sistemi” benimsenmiştir. Yargı yetkisi, millet adına usul ve kanuna göre bağımsız mahkemeler tarafından kullanılır. Anayasa'da Türklerin Kamu Hakları başlığı altında temel hak ve hürriyetlere yer verilmiştir. Bunlar temel kişi ve siyasi hak ve ödevlerdir. 1924 Anayasası'nda sosyal hak ve ödevlere ayrıca yer verilmemiştir. Anayasa'nın üstünlüğü ilkesi benimsenmiş ancak kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetleyecek bir Anayasa Mahkemesi kurulmamıştır.

1924 Anayasasında yürütme organının genel özelliklerine bakıldığında, yürütme organı ikili yapıda olduğu görülmektedir. Birtarafta “Cumhurbaşkanı”, diğer tarafta ise “İcra Vekilleri Heyeti” vardır. Cumhurbaşkanı, 1924 Anayasasının 31. maddesinde düzenlenmiştir. Reiscumhûr olarak ifade edilen Cumhurbaşkanı, Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından vekendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilmektedir. Kural olarak yasama dönemi 4 yıl olduğu için Cumhurbaşkanı da 4 yıl için seçilmekteydi. Seçilen Cumhurbaşkanının tekrar seçilmesi mümkündür.

Esasında bakıldığında Cumhurbaşkanının yetkileri sınırlı sayıya ve sembolik olduğu görülmektedir¹¹⁰. 1924 Anayasasının 39. maddesine göre, Cumhurbaşkanının

¹⁰⁹ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 178.

¹¹⁰ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 180.

yayınlayacağı bütün kararların Başbakan ve ilgili bakan tarafından imza edilmesi gerekmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere 1924 Anayasasında “karşı-imza kuralı” mutlak olarak kabuledilmektedir. Bu bakımdan belirtmek gerekir ki 1924 Anayasasında Cumhurbaşkanının siyasal anlamda sorumluluğu bulunmamaktadır. 1924 Anayasasının 41. maddesine göre Cumhurbaşkanının yalnızca tek bir durumda sorumluluğu vardır: “hıyanet-i vataniye”. Yani günümüzdeki anlamıyla vatana ihanet suçu. Cumhurbaşkanı bu durumda da Meclise karşı sorumludur. Fakat Meclise karşı sorumluluğun nasıl sağlanacağı ifade edilmemiştir. Bununla birlikte aynı maddenin devamında ifade edildiği üzere Cumhurbaşkanının yerine getireceği diğer işlemler bakımından bir sorumluluk doğacaksa bu durumda sorumluluk başbakan ile ilgili bakana ait olacaktır. Yine belirtmek gerekir ki 1924 Anayasasında, Cumhurbaşkanının kişisel sorumluluğu konusunda önemli bir düzenleme getirilmiştir. Anayasanın 41. maddesinin 2. fıkrasına göre Cumhurbaşkanının kişisel olarak işlediği ve göreviyle ilgisi olmayan suçlarından ve davranışlarından dolayı görev süresi boyunca geçerli olacak olan, milletvekillerine tanınan yasama dokunulmazlığına sahip olduğunu ifade etmek gerekir.

1924 Anayasasında Cumhurbaşkanına sınırlı yetkiler tanındığı görülmektedir. Bu görevlere örnek olarak; Cumhurbaşkanının özel törenlerde Meclise başkanlık etmesi, kanunları imzalaması veya geri çevirmesi, Başbakanı ataması, hükümetin teklifi üzerine özel af yetkisini kullanabilmesi verilebilir. 1924 Anayasası egemenliğin doğrudan doğruya kullanılması konusunda tek başına TBMM’yi yetkili kılmıştır. Bu kuralın sonucunda yürütme organı geri plana atılmış ve sınırlı yetkiler tanınmıştır. Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu’nun Meclise bağımlı olması, yürütme organında bulunan birimlerin yetkilerini TBMM adına kullanmasına neden olmuştur. Her ne kadar uygulama açısından Cumhurbaşkanları yetkili gibi görünseler de, bu durumun sebebi anayasanın verdiği yetkiden ziyade Cumhurbaşkanlarının tarihî kişiliklerinden kaynaklanmıştır¹¹¹.

¹¹¹ KUZU Burhan, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 53, Sayı: 1-4, Yıl: 1988-1990, s. 45, ss. 34-90.

1924 Anayasasının 44. maddesinde Başbakan ve Bakanlardan yani hükümetten bahsedilmiştir. Buna göre Başbakan Cumhurbaşkanı tarafından ve milletvekilleri arasından seçilecektir. Başbakan milletvekilleri arasından Bakanları seçerek Bakanlar Kurulu'nu oluşturur ve Cumhurbaşkanının onayının ardından Meclise sunulur. Ardından Bakanlar Kurulu bir haftalık süre içerisinde programını Meclise sunar; ardından Meclisten güvenoyu almak için oylamaya tabi tutulur. Anayasanın 45. maddesine göre başbakan başkanlığında Bakanlar “İcra Vekilleri Heyeti”ni yani Bakanlar Kurulu'nu oluşturacaktır. Bununla birlikte 1924 Anayasasının 46. maddesine göre Bakanlar Kurulu yürüttüğü genel siyasetten dolayı müşterek olarak yani kolektif olarak sorumlu olmakta; Bunun yanı sıra Bakanların da kendi görev ve yetkileri çerçevesinde kişisel yani bireysel olarak sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Sonuç olarak 1924 Anayasasında yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu açısından parlâmenter hükümet sisteminin genel ilkeleri çerçevesinde düzenlenmiştir.

1.3.4. 1961 ANAYASASI

27 Mayıs 1960 askeri darbesinin ardından oluşturulan Kurucu Meclis iki kanattan oluşuyordu. Bir tarafta askeri kanadı oluşturan Milli Birlik Komitesi diğer tarafta askerlerin seçtiği sivillerden oluşan “Temsilciler Meclisi” yer almaktaydı. Kurucu Meclis tarafından oluşturulan 1961 Anayasasında hükümet modeli olarak “parlâmenter hükümet sistemi” benimsenmiş; bu sayede ilk defa kuvvetler ayrılığı benimsenmiştir. Her ne kadar 1924 Anayasasında parlâmenter hükümet sistemi ile ilgili bazı özellikler yer alsa da yasama ile yürütme yetkisi Meclis'in elinde birleştiği için kuvvetler ayrılığından bahsetmek mümkün değildir. Gerçek anlamda kuvvetler ayrılığı ilk defa 1961 Anayasası ile benimsenmiştir.

Belirtmek gerekir ki 1961 Anayasasında kuvvetler ayrılığı hükümet modeli benimsenmiş olsa da sert bir kuvvetler ayrılığından ziyade yumuşak ve dengeli bir kuvvetler ayrılığı benimsenmiştir.

1961 Anayasasının 5. ve 7. maddesinde yasama ve yargı “yetki” olarak düzenlenmiştir. Yürütme ise, 6. maddesinde ise yürütme bir “görev” olarak düzenlenmiştir. Buna göre yürütme görevi, “*kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı*

ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir". 1961 Anayasası ile "*Millet egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organlar eliyle kullanır*" hükmü ile 1924 Anayasasındaki egemenlik anlayışını değiştirerek, Meclis'i milli egemenliği doğrudan doğruya kullanabilen tek organ olmaktan çıkarmıştır. Bu sayede Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu birlikte egemenlik yetkisini kullananlar arasında sayılmıştır¹¹².

Anayasanın 95. maddesinde Cumhurbaşkanı, Meclis tarafından 40 yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış kendi üyeleri arasından, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla yedi yıllık bir süre için seçilecektir. Eğer ilk iki oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, sonraki oylamalarda salt çoğunluk aranacaktır. 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanı seçiminde tur sayısında herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Aynı maddenin devamında bir kimse arka arkaya iki defa Cumhurbaşkanı seçilemeyeceği düzenlenmiştir. Yani bir kişi görev süresi bittikten sonra başka bir Cumhurbaşkanı görev yaptıktan sonra tekrar Cumhurbaşkanı seçilebilecektir. Yine aynı maddenin devamında Cumhurbaşkanı seçilenin partisi ile ilişkisi kesileceği ve milletvekilliğinin sona ereceği düzenlenmiştir. Anayasanın 97. maddesine göre Cumhurbaşkanı Devletin başı olmakla birlikte; Türkiye Cumhuriyetini ve Milletin birliğini temsil etmektedir. Anayasanın 98 ve 99. maddelerinde Cumhurbaşkanının sorumluluğu ve sorumsuzluğu meselesine değinilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, göreviyle ilgili işlemlerinden sorumlu değildir. Karşı imza kuralı gereği Cumhurbaşkanının bütün kararları, Başbakan ve ilgili Bakanlar tarafından imzalanacaktır. Bu kararlardan dolayı Cumhurbaşkanının sorumluluğu yoktur, yalnızca Başbakan ile ilgili Bakan sorumludur. Buna karşın Cumhurbaşkanının sorumluluğu yalnızca bir durumda doğar o da, vatan hainliğidir. Ama Cumhurbaşkanının vatan hainliğinden dolayı suçlanabilmesi ancak, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az üçte ikisinin Meclislerin birleşik toplantısında vereceği kararla mümkündür.

¹¹² KUZU, s. 45.

1961 Anayasasının 102. maddesine göre Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan oluşmaktadır. Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından, TBMM üyeleri arasından atanmaktadır. Bakanlar ise TBMM üyeleri ya da milletvekili seçilmeyeterliğine sahip kişiler arasından Başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun kurulduktan sonra, Millet Meclisinden güvenoyu alması gerekmektedir. Bakanlar kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir Bakan tarafından hazırlanır ve Meclislerde okunur. Ardından Millet Meclisi tarafından güvenoyu oylamasına tabi tutulur. Güvenoyu oylamasında basit çoğunluğu alırsa hükümet yoluna devam eder. Fakat güvenoyu alamazsa eğer hükümet düşer. Anayasanın 108. maddesine göre güvensizlik oyu sebebiyle, 18 aylık bir süre içinde, Bakanlar Kurulu iki defa düşerse ve üçüncü defa güvensizlik oyu verilirse, Başbakan, Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilecektir. Bu istek üzerine, Cumhurbaşkanı, Meclislerin Başkanlarına danıştıktan sonra, seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir. Seçimlerin yenilenmesine ilişkin karar Resmî Gazete'de yayınlanacak ve derhal seçime gidilecektir. Belirtmek gerekir ki eşitlik ve dengeyi sağlayacak fesih yetkisi “*seçimlerin yenilenmesi*” şeklinde ifade edilmiş ve gerçekleşmesi oldukça zor şartlara bağlanmıştır¹¹³.

1961 Anayasasında Cumhurbaşkanının yetkileri 1982 Anayasasında olduğu gibitek bir madde halinde sayılmamış; çeşitli maddelere serpiştirilmiştir. Bu yetki ve görevleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- TBMM’ni olağanüstü toplantıya çağırmak (m. 83/3);
- Cumhuriyet Senatosuna 15 üye seçme ve boşalma oldukça bunları yenileme (m. 70/1);
- Millet Meclisi seçimlerini yenileme (m. 102/2);
- Anayasa Malikemesine iki üye seçme (m. 145/1);

¹¹³ KUZU, s. 45.

- Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma (m. 149);
- Askeri yargıtay üyelerini seçme (m. 141/2);
- Özel af çıkarma yetkisi (m. 97/2),
- Devletin başı olma sıfatıyla kullandığı yetkiler.
- Bakanları atama (m. 102/3);
- Bakanlar Kuruluna başkanlık etme (m. 97/2);
- Milli Güvenlik Kuruluna başkanlık etme (m. 111/2);
- Genelkurmay Başkanını atama (m. 110/4);
- Yabancı Devletlere temsilci gönderme ve yabancı devletlerin temsilcilerini kabul etme (m. 97/2);
- Uluslararası antlaşmaları onaylama ve yayınlama (m. 97/2);
- Tüzükleri imzalama ve yayınlama (m. 107/2)

Ülkemizde 1960'lı yılların sonlarında şiddet olaylarının artması üzerine, Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanları tarafından 12 Mart 1971 tarihinde verilen “muhtıra” sonucunda dönemin Başbakanı Süleyman Demirel istifa etmek zorunda kalmıştır. İstifanın ardından ordu desteğinde “partilerüstü” bir Hükûmet kurulmuş; ardından Anayasada yürütmenin elini güçlendirmeye ve temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına yönelik önemli değişiklikler yapılması gündeme gelmiştir¹¹⁴. 20 Eylül 1971 tarih ve 1488 sayılı Kanunla¹¹⁵ ve 15 Mart 1973 tarih ve 1699 sayılı Kanunla¹¹⁶ 1961 Anayasasında yürütme yetkisine, temel haklara ve yargı

¹¹⁴ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 189.

¹¹⁵ Kanunun tam metni için bkz. https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_t11/c004/b068/cs_110040680785.pdf, Erişim Tarihi, 17.03.2020.

¹¹⁶ Kanunun tam metni için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14482.pdf>, Erişim Tarihi, 17.03.2020.

ile ilgili önemli değişiklikler yapılmıştır. Konumuzla ilgili olarak yürütmenin güçlendirilmesi yönünde yapılan değişiklikleri şu şekilde sıralayabiliriz¹¹⁷:

- Bakanlar Kurulunanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin verildi.
- Bakanlar Kurulu'na vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnaları ile oran ve sınırlarına ilişkin düzenleme yetkisi verildi.
- Üniversitelerin özerkliği zayıflatıldı.
- TRT'nin özerkliği ise tamamen kaldırıldı.

İKİNCİ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTME ORGANI

2.1. 2017 ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ İLE KALDIRILAN KAVRAMLAR

21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un, 16.04.2017 tarihinde gerçekleştirilen halkoylaması sonucunda kabul edilmesiyle birlikte, 1982 Anayasası'nda gerçekten kapsamlı ve radikal bir değişiklik gerçekleştirilmiştir. Gerçekten de Anayasanın hükümet sistemine ilişkin yani yürütme kısmına ilişkin bölümlerinde, buna bağlı şekilde yasama ile yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiyi düzenlemeye yönelik çok önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. İlk olarak temelde parlamenter sistemin temel özelliğinden birisi olan yürütme organındaki çift başlılık kaldırılmış; Bakanlar Kurulu sistemden çıkartılarak yürütme tek başlı hale getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden yasama ve yürütme ilişkileri tipik bir başkanlık sisteminden farklı şekilde düzenlenmiştir.¹¹⁸ Yürütme organının tek başlı hale gelmesiyle birlikte Bakanlar Kurulu ile ilgili bazı önemli temel kavramlar da sistemden çıkartılmıştır:

- Kanun hükmünde kararnameler,

¹¹⁷ ÖZBUDUN, s. 47.

¹¹⁸ Faruk Bilir, 100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi, Ankara: Adalet Yayınevi, 2017, s. 20-21.

- Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleleri,
- Tüzükler,
- Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler,
- Bakanlar Kurulu kararları,
- Müşterek kararnameler,
- Başbakanlık kararları,
- Güvenoyu kavramı,
- Gensoru kavramı,
- Karşı imza kuralı,
- Kanun tasarısı

Bu kavramlar dışında sistemden çıkarılan bazı kavramlar ve kurumlar kısaca şunlardır:

- Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmıştır.
- Olağanüstü yönetim şekillerinden birisi olan Sıkıyönetim kaldırılmıştır.
- Yüksek mahkemelerden Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Askeri Yargıtay kaldırılmıştır.
- Meclisin bilgi edinme araçları ve denetim araçları arasında yer alan sözlü soru ve gensoru sistemden çıkartılmıştır.

2.2. CUMHURBAŞKANININ SEÇİMİ

2007 Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanı Meclis tarafından seçilmekteydi. 2007 değişikliği öncesinde Anayasanın 101-102. maddesinde¹¹⁹

¹¹⁹ 101. madde: “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisince kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış kendi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından yedi yıllık bir süre için seçilir. Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet

Cumhurbaşkanı seçimi ile ilgili 4 tur öngörülmüştü. İlk 3 turda Cumhurbaşkanı seçilemezse, en son 4. tura en fazla oy alan 2 aday katılacak; bunlardan üye tam sayısının salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilecektir. Fakat üye tam sayısının salt çoğunluğunu alamazsa hiçbir aday bu durumda TBMM seçimleri yenilenecektir.

2007 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı seçiminde önemli köklü bir değişiklik yapılmıştır. 2007 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının seçim usulü ve görev süresi değiştirilmiştir. Anayasanın 101 ve 102. maddesinde¹²⁰ yapılan bu değişiklikle birlikte, Cumhurbaşkanının artık doğrudan halk tarafından seçileceği;

Meclisi üyeleri dışından aday gösterilebilmesi, Meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisiyle mümkündür. Bir kimse, iki defa Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.”

102. madde: “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu ile ve gizli oyla seçilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağrılır. Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya Cumhurbaşkanlığı makamının boşalmasından on gün sonra Cumhurbaşkanlığı seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılır. Bu sürenin ilk on günü içinde adayların Meclis Başkanlık Divanına bildirilmesi ve kalan yirmi gün içinde de seçimin tamamlanması gerekir. En az üçer gün ara ile yapılacak oylamaların ilk ikisinde üye tamsayısının üçte iki çoğunluk oyu sağlanamazsa üçüncü oylamaya geçilir, üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğunu sağlayan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Bu oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde üçüncü oylamada en çok oy almış bulunan iki aday arasında dördüncü oylama yapılır, bu oylamada da üye tamsayısının salt çoğunluğu ile Cumhurbaşkanı seçilemediği takdirde derhal Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimleri yenilenir. Seçilen yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayınca kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder.”

¹²⁰ Madde 101: “Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.”

Madde 102: “Cumhurbaşkanı seçimi, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasından önceki altmış gün içinde; makamın herhangi bir sebeple boşalması halinde ise boşalmayı takip eden altmış gün içinde tamamlanır. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış bulunan iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin ölümü veya seçilme yeterliğini kaybetmesi halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın kalması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Cumhurbaşkanı göreve başlayınca kadar görev süresi dolan Cumhurbaşkanının görevi devam eder. Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

görev süresinin 5 yıl olduğu; bir kişinin en fazla 2 defa Cumhurbaşkanı seçileceği gibi düzenlemeler getirilmiştir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının seçim sisteminde tur sistemini 2 tur ile sınırlamış ve en son 2. turda Cumhurbaşkanının seçileceği düzenlemesi getirilmiş; Cumhurbaşkanı seçilememesi durumunda TBMM seçimlerinin yenileneceğine ilişkin düzenleme kaldırılmıştır.

2017 Anayasa değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin 102. madde kaldırılmış; bu madde içerisindeki düzenlemeler “*adaylık ve seçimi*” başlığı altında 101. madde içerisinde yer almıştır.

2.2.1. Seçilme Şartları ve Adaylık

Cumhurbaşkanlığına aday gösterilebilme şartları bakımından aranan temel şartlar 1982 Anayasasının ilk halinden beri aynıdır. Bunlar “*40 yaşını doldurmuş olma*”, “*yükseköğrenim yapmış olma*” ve “*milletvekili seçilme yeterliğine sahip olma*” şeklinde ifade edilebilir. Aday gösterme süreci ile ilgili 1982 Anayasasının ilk halinde yukarıdaki şartları taşıyan milletvekilleri arasından ya da bu şartları taşıyan Türk vatandaşları arasından adaylar belirlenebilir. Ama dışarıdan gösterilecek adaylar için Meclis üye tamsayısının en az beşte birinin yazılı önerisi gerekmektedir. 2007 değişikliği ile aday gösterme konusunda önemli bir değişiklik yapılmış ve yukarıdaki şartları taşıyan milletvekilleri ve meclis dışındaki Türk vatandaşları arasından en az 20 milletvekili yazılı şekilde aday gösterebilecektir. Ayrıca 2007 değişikliği ile birlikte en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında %10’u geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilecektir.

2017 değişikliği ile birlikte aday gösterme konusunda önemli bir değişiklik yapılmış ve aday gösterebilme yetkisi şunlara verilmiştir:

- Siyasi parti grupları,
- En son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde 5’ini almış olan siyasi partiler,
- En az 100 bin seçmen.

Yukarıda sayılan grupların dışında Cumhurbaşkanlığına aday gösterme mümkün değildir. Bu düzenleme ile birlikte milletvekilleri siyasi parti grubu olmadan Cumhurbaşkanlığına aday gösteremeyecektir.

Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu'nun 7. maddesine göre, aday gösterilecek kişinin yazılı muvafakati olmadan aday gösterilmesi mümkün değildir. Ayrıca aday gösterme süresinin sona erdiği tarihten itibaren hiçbir şekilde yeni adaygösterilemeyecektir.

Kanunun 8. maddesine göre, Meclis'te grubu bulunan siyasi partilerin alacağı grup kararıyla aday gösterebilecektir. Geçerli oyların %5'ini tek başına ya da birlikte alan diğer siyasi partiler ise yetkili organlarının kararıyla Cumhurbaşkanlığına aday gösterebilecektir. Adayların isimleri, muvafakatbelgeleri ve gerekli diğer belgelerle birlikte Yüksek Seçim Kurulu'na başvurulmak suretiyle, YSK tarafından ilân edilen süre içinde adaylar gösterilebilir. Her siyasi partininve siyasi parti grubunuyalnızca tek aday için başvuru hakkı vardır. Fakat birkişinin birden fazla siyasi parti grubu tarafındanya da siyasi parti tarafından aday gösterilmesi mümkündür. Adaylarla alakalı bilgi ve belgelerde eksiklik varsa, siyasi partilere eksikliklerin giderilmesi için YSK tarafından 5 günlük süre verilmesi mümkündür.Eksiklikler verilen süre içinde giderilmezse, siyasi partiler aday göstermekten vazgeçmiş sayılacaktır.

Cumhurbaşkanlığına en az yüz bin seçmenin yazılı şekilde aday göstermesi mümkündür. Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu'nun 8/A maddesinde düzenlenen seçmenler tarafından aday gösterme usulüne bakıldığında, seçmenler tarafından aday gösterilmek isteyen kişinin bir başvuru dilekçesi ve seçilme yeterliğine ilişkin belgelerle, Yüksek Seçim Kuruluna bizzat başvurması gerektiği görülmektedir. Bununla birlikte bu kişinin en yüksek derecedeki Devlet memuruna mâli haklar kapsamında yapılmakta olan her türlü ödemelerin bir aylık brüt tutarının on katının ilgili maliye veznesine emaneten yatırması gerekmektedir. Başvuruyu inceleyen Yüksek Seçim Kurulu, incelemesonucunda başvuranın, seçilme yeterliğinin bulunmadığının tespit edilmesi hâlinde, başvurureddedilecektir. Başvurunun Yüksek Seçim Kurulu tarafından kabul edilmesi durumunda, başvurusu kabul edilen kişiler

YSK tarafından ilân edilir. Seçmenlerilânda belirtilen kişilerden yalnızca biri için bir kez teklifte bulunabilecektir. Bir seçmen birden fazla kişiyi adaylık için gösteremez. Her seçmen kayıtlı olduğu ilçe seçim kuruluna bizzat başvurarak aday gösterme dilekçesi verecebilir. Başvuran seçmenlere, aday teklifindebulunduklarımailişkin bir belge verilecektir. Aday gösterme formları, elektronik ortamda Yüksek SeçimKuruluna iletilerek fiziki olarak ilçe seçim kurullarında saklanacaktır. Aday gösterilmek isteyen kişinin talep etmesi durumunda, hakkında aday teklifinde bulunanlara ilişkin formlar ve diğer bilgiler kendisineverilecektir. Belirlenen süre içinde en az 100.000 seçmen tarafından teklif edilen kişiler, geçici adaylistesinde gösterilecektir.Eğer 100.000 seçmen tarafından aday teklifinde bulunulursa ya da aday olan kişi ölecek olursa, seçimin ardından maliye veznesine emaneten yatırılan tutar talep üzerine ilgiliye iade edilecektir. Diğer durumların varlığı halindebu tutar, Hazineye gelir kaydedilecektir.

2.2.2. Seçim Usulü

2007 anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanı seçimi TBMM tarafından en fazla 4 tur şeklinde yapılmaktaydı. 2007 değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği kabul edilmiştir. Bu değişikliğin üzerine 19.01.2012 tarihli ve 6271 sayılı Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu ile¹²¹Cumhurbaşkanı seçim sistemi detaylı bir şekilde ele alınmıştır. 2017 değişikliği ile getirilen düzenleme ile artık Cumhurbaşkanlığı seçimleri ile TBMM genel seçimleri 5 yılda bir birlikte yapılacaktır.Her iki seçimin artık birlikte yapılacak olmasının ardından Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu ile 10.06.1983 tarihli ve 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu arasında çatışmalar yaşanmaktadır. Bu çatışmalarda hangi kanun hükümlerinin uygulanacağını genel hükümler çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Kanunlar arasında çatışmalar halinde genel-özel norm çatışmasına ve önceki-sonraki norm çatışmasına ilişkin kurallar göz önünde bulundurulduğunda, her iki norm da özel norm niteliği taşıdığını ifade etmek gerekir. Bu yüzden her iki kanunun çatışması durumunda daha yenibir kanun olan Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu hükümlerinin

¹²¹ Kanunun tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6271.pdf>, Erişim Tarihi, 16.03.2020.

uygulanacağını ifade etmek gerekir. Bunu ayrıca Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu'nun 2. maddesinin 5. fıkrasındaki şu düzenlemeden çıkarmak mümkündür:

“Bu Kanunda özel hüküm bulunmayan hâllerde 298 sayılı Kanun, 22/4/1983 tarihli ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, 10/6/1983 tarihli ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, 18/1/1984 tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 23/5/1987 tarihli ve 3376 sayılı Anayasa Değişikliklerinin Halkoyuna Sunulması Hakkında Kanun ile bunların ek ve değişikliklerinin bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri uygulanır.”

Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu'na göre Cumhurbaşkanı halk tarafından 5 yıllığına seçilir. Cumhurbaşkanlığı seçimine hakim ilkeleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Genel oy,
- Eşit oy,
- Gizli oyla,
- Yargı yönetimi ve denetimine tabi tutulması.

Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimleri beş yılda bir aynı günde yapılır. Bir kişinin kural olarak en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilmesi mümkündür. 2017 değişikliği ile bu kurala bir istisna getirilmiştir. İstisnaya göre Cumhurbaşkanının ikinci döneminde TBMM'nin seçimlerin yenilenmesine karar vermesi durumunda, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilecektir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta Erken seçim kararı Meclis tarafından alınmış olmalı ve Cumhurbaşkanının 2. döneminde, Meclis tarafından bu karar alınmalıdır. Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin görev sürelerinin dolmasından önceki son Pazar günü her iki seçim birlikte yapılacaktır. TBMM'nin ve Cumhurbaşkanı'nın görev süresi, birlikte yapılan bir önceki seçim tarihine esas alınarak belirlenecektir. Oy verme gününden geriye doğru hesaplanacak altmış günlük sürenin ilkgünü seçimin başlangıç tarihidir. Anayasanın 101. maddesine göre genel oy usulüne göre yapılacak seçimde,

geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilecektir. Yapılan ilk oylamada gereken çoğunluk sağlanamaması durumunda, söz konusu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylamayılacaktır. İkinci oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılacaktır. Bu adaylardan geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilecektir. Fakat 2. oylamaya katılacak adaylardan herhangi birinin seçilme yeterliliğini yitirmesi ve seçime katılamaması durumunda; boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesisüretiyle ikinci oylama yapılır. İkinci oylamaya yalnızca tek adayın kalacak olursa, oylamanın referandum şeklinde yapılması gerekir. Yapılacak olan referandumda aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu alırsa Cumhurbaşkanı seçilecektir. Yapılan halk oylamasında, eğer adaygeçerli oyların çoğunluğunu alamazsa, bu durumda yalnızca Cumhurbaşkanı seçimi yenilenecektir. Bu durumdakesin sonuçların ilanının ardından gelen 45. günü takip eden ilk Pazar günü yalnızca Cumhurbaşkanı seçimi yapılacaktır. Seçimlerin tamamlanamaması yani Cumhurbaşkanı seçilememesi durumunda, yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar mevcutCumhurbaşkanının görevi devam edecektir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanının görev süresinin dolması ya da seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi gibi durumlarda da yeni Cumhurbaşkanı göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanı'nın görevi devam edecektir. Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

Belirtmek gerekir ki Meclis eğer savaş sebebiyle yeni seçimlerin yapılmasına imkân görülmediğine dair karar verirse, bu durumda Cumhurbaşkanı seçiminin de bir yıl geriye bırakılması gerekir. Geri bırakma sebebinin ortadan kalkmaması durumunda, erteleme kararındaki usule göre işlemin tekrarlanması mümkündür. Sürenin bitiminde Meclis genel seçimleri ile Cumhurbaşkanlığı seçimleri birlikte yapılacaktır.

Bununla birlikte seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda bu karar 48 saat içinde ResmîGazete'de yayımlanarak ilân edilecektir. Kararın verildiği tarihten sonra gelen 60. günütakip eden ilk Pazar günü her iki seçim de birlikteyılacaktır. Bu konuda Milletvekili Seçim Kanunu'nda 2 farklı süreden bahsedilmiştir. Fakat her iki

kanunun çatışması durumunda Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu daha yeni bir kanun olduğu için uygulanacaktır.

Anayasanın 106. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı makamı eğer herhangi bir sebeple boşalırsa, bu durumda 45 gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılacaktır. Yenisi seçilene kadar en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanlığınavekâlet edecek; hatta Cumhurbaşkanına ait tüm yetkileri kullanacaktır. Makamın boşalması durumunda seçimin yapılma süreciyle alakalı 2 ihtimal ele alınmıştır. Birinci ihtimal genel seçime bir yıl veya daha az kalması durumudur. Bu durumda TBMM seçimi de Cumhurbaşkanı seçimi ile birlikte yenilenecektir. Yani her iki seçim de Cumhurbaşkanlığı makamının boşaldığı günden sonra gelen 60. günü takip eden ilk Pazar günü birlikte yapılacaktır. İkinci ihtimal ise genel seçime bir yıldan fazla kala makamın boşalması durumudur. Bu durumda sadece Cumhurbaşkanlığı seçimi, makamın boşaldığı günden sonra gelen 45 gün içindeki son Pazar günü yapılacaktır. Bu şekilde seçilen Cumhurbaşkanı, TBMM seçim tarihine kadar görevine devam edecektir. Fakat belirtmek gerekir ki yalnızca kalan süreyi tamamlayan Cumhurbaşkanı için görev yaptığı süre dönemden sayılmayacaktır. Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinin yapılacağı tarihte her iki seçim birlikte yapılacaktır. Bu durum esasında makul bir düzenleme olmakla birlikte uygulamada bazı sorunlara yol açabilecektir. Bir kişi seçildikten sonra hemen ölürse, yerine seçilen kişi 5 yıla yakın görev yapacak; ardından 2 defa daha Cumhurbaşkanı seçilebilecektir. Eğer 2. döneminde TBMM erken seçim kararı alırsa bu durumda tekrara aday olabilecek; tekrar seçilirse bu durumda 20 yıla yakın görev yapabilecektir. Her ne kadar çok istisnai bir durum gibi görünse de bu durum iktidarı elinde bulunduran kişiler tarafından kötüye kullanımlara neden olabilecektir.

2.3. CUMHURBAŞKANININ GÖREVE BAŞLAMASI

Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanununun 20. maddesine göre Yüksek Seçim Kurulu tarafından Cumhurbaşkanı seçiminin kesin sonuçları TBMM Başkanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Makamına bildirilecek; kamuoyuna ilân edilecek; Resmî Gazetede yayımlanacaktır. Ardından Yüksek Seçim Kurulu tarafından seçilen Cumhurbaşkanı

adına Cumhurbaşkanı seçildiğine dair bir tutanak düzenlenecek; ardından düzenlenen tutanak seçilen Cumhurbaşkanıya verilmesi için TBMM Başkanlığına sunulacaktır.

Cumhurbaşkanı'nın yemin içmesi ile ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu'nun 21. maddesi ile bazı düzenlemeler getirilmiştir. Buna göre seçilen Cumhurbaşkanı adına düzenlenen tutanak, TBMM Genel Kurulunda, TBMM Başkanı ya da Geçici Başkan tarafından verilecek; aynı birleşimde andiçme töreni yapılacaktır. Bu birleşimin, birlikte yapılan Cumhurbaşkanı ve TBMM genel seçiminden sonra Meclisin toplandığı ilk günü takip eden 3 gün içinde gerçekleştirilmelidir. Belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanı'nın ikinci oylamada seçilmesi ya da yalnızca Cumhurbaşkanı seçiminin yapılması durumunda andiçme töreni, seçim sonucunun kesinleşmesini takip eden 3 gün içinde yapılacaktır. Bu durumda Meclis toplantı halinde değilse derhal toplantıya çağrılacaktır.

TBMM İçtüzüğü'nün 122. maddesinde yemin töreninin yapılma usulü için getirilen şekil kurallarına göre, yeni Cumhurbaşkanı andiçmek üzere geldiği zaman, TBMM Başkanı oturumu açacak; en yaşlı Başkanvekili vasıtasıyla Cumhurbaşkanı Genel Kurul Salonuna davet edilecektir. Ardından Cumhurbaşkanı, en yaşlı Başkanvekili eşliğinde hitabet kürsüsüne gelecek ve ayakta andiçecektir. Andiçme töreninde Cumhurbaşkanı şu metni aynen okuyacaktır:

“Cumhurbaşkanı sıfatıyla, Devletin varlığı ve bağımsızlığını, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma, Anayasaya, hukukun üstünlüğüne, demokrasiye, Atatürk ilke ve inkılaplarına ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağıma, milletin huzur ve refahı, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerinden yararlanması ülküsünden ayrılmayacağıma, Türkiye Cumhuriyeti'nin şan ve şerefini korumak, yüceltmek ve üzerime aldığım görevi tarafsızlıkla yerine getirmek için bütün gücümle çalışacağıma Büyük Türk Milleti ve tarih huzurunda, namusum ve şerefim üzerine andiçerim.”

Andiçmenin bitmesinin ardından İstiklal Marşı çalınacak; Cumhurbaşkanı yine en yaşlı Başkanvekili eşliğinde salondan ayrılacaktır. Cumhurbaşkanı'nın, andiçme

töreninde siyah elbise giymesi gerekmektedir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki İtüzükte Cumhurbaşkanı salona girerken milletvekillerinin ayağa kalkmasına ilişkin herhangi bir düzenleme getirilmemiştir. 24 Haziran 2018 seçimlerinin ardından seçilen Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın Andıçme töreninde bazı milletvekillerinin ayağa kalkmaması tepkiye yol açmıştı¹²². Fakat belirtmek gerekir ki TBMM içtüzüğünde ayağa kalkmaya ilişkin herhangi bir düzenleme getirilmemiş olup; yasama ile yürütmenin birbirinden sert şekilde ayrılmasının bir sonucu olarak, milletvekillerinin yürütmenin emrinde çalıştırılmayacağı gibi kurallar göz önünde bulundurularak ayağa kalkılmaması yeni sistemle daha bağdaşmaktadır.

Cumhurbaşkanınca atanan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanların da atanmalarını takip eden gün TBMM Genel Kurulu'nda andıçecekleri unutulmamalıdır.

2.4. CUMHURBAŞKANLIĞI GÖREV SÜRESİ

Cumhurbaşkanının görev süresi 1982 Anayasasının ilk halinde 7 yıl olarak öngörülmüştür. 7 yıl görev yapan Cumhurbaşkanının tekrardan seçilmesi mümkün değildir. 2007 değişikliği ile Cumhurbaşkanının görev süresinde köklü değişiklik yapılmış; halk tarafından 5 yıllığına seçilen Cumhurbaşkanının tekrar seçilebileceği düzenlemesi getirildi. Bu düzenleme halen geçerli olmakla birlikte, 2017 değişikliği ile Cumhurbaşkanı seçimleri ile TBMM genel seçimlerinin 5 yılda bir birlikte yapılacağı düzenlemesi getirilmiş; milletvekillerinin ve Cumhurbaşkanının görev süreleri eşitlenmiştir. Bununla birlikte 2007 yılında bir kişinin en fazla 2 defa Cumhurbaşkanı seçileceği düzenlemesi getirilmiş; 2017 değişikliğinde aynı düzenleme varlığını sürdürmüş ama bir istisna getirilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabileceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile bir kişinin 3. defa Cumhurbaşkanı seçilebilmesinin yolu açılmıştır. Esasında makul bir düzenleme gibi görünse de kötüye kullanımlara neden olabilecek bir düzenlemedir. Gerçekten de eğer yeni seçilmiş bir

¹²² <https://www.haberler.com/yemin-toreni-sirasinda-4-parti-ataga-kalkmadi-11031752-haberi/>, Erişim Tarihi, 17.03.2020.

Cumhurbaşkanı varsa ve 2. döneminde Meclis Cumhurbaşkanının görevine son verirse bu kişiye tekrar seçilebilme imkanı verilmesi kontrol-denge sistemi açısından makul bir düzenleme olsa da, Cumhurbaşkanının partisi Meclis'te çoğunluğu elinde bulunduruyorsa 2. döneminin sonuna doğru erken seçim kararı alarak Cumhurbaşkanının tekrar aday olmasını ve yeniden seçilebilmesini sağlayacaktır. Demokratik toplumlarda bir kişinin çok uzun süre başta kalması istenen bir durum değildir. İktidar sahiplerinin çok uzun süredir yönetimi elinde bulundurması ve kontrol denge mekanizmasının sağlam olmaması, denetim mekanizmasının eksik olması başkanlık sistemlerinin diktatörlüklere dönüşmesine neden olabilmektedir.

2.5. CUMHURBAŞKANININ TARAFSIZLIĞI MESELESİ

Parlamentar Sistem'in temel özelliklerinden birisi Cumhurbaşkanının parlamento tarafından seçilmesi ve görevlerinden dolayı sorumsuz olmasıdır. Görevleri dolayısıyla sorumsuz olan Cumhurbaşkanının tarafsız olması gerekir. Parlâmenter sistemlerde, devlet başkanları sorumsuz, tarafsız ve genellikle partiler üstü bir konumda bulunurlar. Devlet başkanları, devlet ve milletin bütünlüğünü temsil ederler. Böyle tarafsız bir devlet başkanı çatışan taraflar (parlâmento- hükûmet) arasında arabulucu veya hakem rolü üstlenebilir¹²³. Bu yüzden 2017 değişikliği öncesine kadar 1982 Anayasasının ilk halinde ve 1961 Anayasasında getirilen düzenlemelere göre Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişkisi kesilecektir. Bu Cumhurbaşkanının tarafsızlığının bir sonucudur.

Fakat Başkanlık sisteminde devlet başkanı bizzat kendisi tek başına ülkeyi yönettiği için politikalarını belirlerken ve seçilirken doğrudan bir partinin politikalarını benimseyebilir ve uygulayabilir. O yüzden başkanlık sisteminde devlet başkanının partisi ile kesilmeyecektir. Anayasa 101. Maddesinde yer alan ‘‘ Cumhurbaşkanı seçilenin varsa parti ile ilişkisi kesilir’’, hükmü 2017 anayasa değişikliği ile kaldırılmıştır.¹²⁴ Bu bağlamda 2017 değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanı seçilen kişinin tek başına ülkeyi yöneteceği göz önünde bulundurularak partisi ile ilişkisinin

¹²³ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 97.

¹²⁴ Okşar Mustafa, Yürütme Erkinin Üstünlüğü, Ankara: Yetkin Yayınları, 2019, s.62-63.

kesilmeyeceği düzenlemesi getirilmiştir. Türkiye’de 2017 değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak da adlandırılan sistemde Cumhurbaşkanının partisi ile ilişkisi kesilmeyeceği için bu sisteme “Partili Cumhurbaşkanlığı Sistemi” gibi kavramların kullanıldığı da görülmektedir¹²⁵.

2.6. CUMHURBAŞKANLIĞININ SONA ERMESİ

Cumhurbaşkanının görevini sona erdiren durumları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- **Görev Süresinin Dolması:** Cumhurbaşkanının 5 yıllık görev süresi dolduğunda Cumhurbaşkanlığı sona erer. Eğer 2. defa tekrar seçilirse bu durumda da Cumhurbaşkanlığı yeniden başlar. Fakat ikinci döneminde Meclis erken seçim kararı alırsa bu durumda tekrar aday olabilecektir. Ama Meclis erken seçim kararı almazsa bu durumda tekrar Cumhurbaşkanı seçilmesi mümkün değildir.

- **Seçimlerin Yenilenmesi:** Cumhurbaşkanına veya TBMM tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda Cumhurbaşkanlığı yeni seçimlerin yapılması ile sona ermektedir.

- **Cumhurbaşkanlığı Makamının Herhangi Bir Sebep ile Boşalması:** Anayasanın 106. maddesinin 2. fıkrasında “Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması hâli”nden bahsedilmektedir. Fakat bu herhangi bir sebep kavramından ne anlatılmak istendiği açıklanmamıştır. Bu nedenler arasında “*istifa*”, “*ölüm*”, “*Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûmiyet*” ve “*diğer nedenler*” sayılabilecektir.

* **İstifa:** Cumhurbaşkanı istifa ederek Cumhurbaşkanlığından çekilebilir. Belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanının istifası kabule bağlı değildir¹²⁶.

¹²⁵ Bu konuda daha fazla bilgi edinmek için bkz. AYVAZ M. Erkut, “Devlet Başkanı ve Siyasî Parti İlişkisi Üzerine”, Liberal Düşünce Dergisi, Yıl: 23, Sayı: 91-92, Yaz-Güz 2018, s. 115-118, ss. 111-140.

¹²⁶ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 294.

* **Ölüm:**“Her nefis ölümü tadacaktır.” mealindeki ayette¹²⁷ de ifade edildiği üzere, Cumhurbaşkanı dahi ölümü tadacaktır. Cumhurbaşkanının ölümü ile birlikte Cumhurbaşkanlığı anında kendiliğinden sona erecektir.Ölümün, Anayasanın106. maddesindeki “Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması hâli” kapsamında olduğunu ifade etmek mümkündür.

* **Cumhurbaşkanının Seçilmeye Engel Bir Suçtan Dolayı Yüce Divan Tarafından Mahkûm Edilmesi:** Cumhurbaşkanı’nın cezai sorumluluğu başlığı altında görüleceği üzere, 2017 anayasa değişikliği ile Anayasanın 105. maddesinin 5.fıkrasına göre “*Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı’nın görevi sona*” erecektir. Cumhurbaşkanı Yüce Divan’a sevki görevi sona erdirmeye yetmez. Görevin sona ermesi seçilmeye engel suçtan mahkum edilmeye bağlıdır.

* **Diğer Sebepler:**Anayasanın 106. maddesinin 2. fıkrasında boşalmasebepleri örnek olarak dahi sayılmamıştır. Dolayısıyla bu nedenlerin içinepek çok neden girebilir. Ölüm, istifa ve seçilmeye engel suçtan mahkumiyetharicinde, Cumhurbaşkanının görevini yapmaya sürekli olarak engel teşkil edecek herhangi bir sebep, maddede belirtilen kapsama girebilecektir. Örneğin Cumhurbaşkanının görevinisürekli olarak yapmasına engel olacak tarzda, iyileşmesi mümkün olmayanakıl hastalığına veya bir başka hastalığa yakalanması, komadan çıkamamasıdurumunda Cumhurbaşkanı makamının boşaldığı kabul edilebilir¹²⁸.

2.7. CUMHURBAŞKANI YARDIMCILARI VE BAKANLAR

2.7.1. Ortak Hükümler ve Özellikler

2.7.1.1. Seçilme Şartları, Göreve Başlama

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Anayasanın 106. maddesine göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından Cumhurbaşkanı

¹²⁷ Âl-i İmran, 3/185; Enbiyâ, 21/35; Ankebut, 29/57.

¹²⁸ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 294.

¹²⁸ Âl-i İmran, 3/185; Enbiyâ, 21/35; Ankebut

tarafından atanır ve görevden alınır. Bu madde gereği Cumhurbaşkanı milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olan her Türk vatandaşını isteği zaman Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olarak atayabilir. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar Cumhurbaşkanı kararı ile atanırlar.

Bununla birlikte milletvekili seçilme şartlarını taşıyan kişiler ifadesi ile Anayasanın 76. maddesine atıf yapılmıştır. Buna göre, Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan olarak atanma şartları olarak şunları sıralayabiliriz:

Türk vatandaşı olma: Çifte vatandaşlık milletvekili ve Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan seçilmeye engel değildir.

18 yaşını doldurmuş olma: 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte milletvekili seçilme yaş şartı 25 yaşını doldurmuş olmadan 18 yaşını doldurmuş olma şeklinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan seçilmeye yaş şartı 18 yaşını doldurmuş olmalıdır.

En az ilkokul mezunu olma:

Kısıtlı olmama:Türk Medeni Kanunu’nun 405-410. maddeleri arasındaki sebeplerin varlığı halinde Sulh Hukuk Mahkemesinin kararı ile kişilerin fiil ehliyeti kısıtlanabilir. Bir kişi hakkında verilen mahkemenin kısıtlanma kararı varsa kişi milletvekili seçilemez.

Askerlikle ilişkisi olmama:2017 değişikliği ile “askerlik yapmış olma” olarak ifade edilen şart, “askerlikle ilişkisi olmama” şeklinde değiştirilmiştir.

Kamu hizmetinden yasaklı olmama:Mahkeme kararı ile kamu hizmetinden yasaklananlar Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olamaz.

Bazı suçlardan hüküm giymeme:

Taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olamaz. Fakat kasten işlenen suçlardan 1 yıl ve daha fazla hapis cezası ile hüküm giyenler, söz konusu suçlar

affa uğrarsa Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olamazlar. Söz konusu suçlardan yargılananlar, tutuklular ve taksirli suçlardan hüküm giyenler Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olabilir.

Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, Resmî ihale ve alım satımlara fesatkarıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, affa uğramış olsalar bile milletvekili seçilemezler.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların göreve başlayabilmesi için, tıpkı milletvekilleri, Cumhurbaşkanı ve Kamu Baş Denetçisi gibi Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde and içmeleri gerekir. Yemin metni anayasanın 81. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir:

“Devletin varlığı ve bağımsızlığını vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğünü, milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma; hukukun üstünlüğüne, demokratik ve laik Cumhuriyete ve Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı kalacağıma; toplumun huzur ve refahı, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerden yararlanması ülküsünden ve Anayasaya sadakattan ayrılmayacağıma; büyük Türk milleti önünde namusum ve şerefim üzerine andiçerim”.

2.7.1.2. Görevin Sona Ermesi

Cumhurbaşkanı milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olan istediği kişiyi Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olarak atayabilir ve istediği zaman bu kişilerin görevlerine son verebilir. Cumhurbaşkanın, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları görevden alırken herhangi bir sebep gösterme yükümlülüğü yoktur. Anayasanın 106. maddesi gereği Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa TBMM üyelikleri sona ermektedir. Bu düzenlemenin sebebi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin temel özelliklerinden birisi olan, sert kuvvetler ayrılığının bir gereği olan, bir kişinin hem yasamada hem de yürütmede aynı anda yer alamayacağı kuralıdır.

Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevine Cumhurbaşkanı kararı ile son verilebilir. Kararın Resmi Gazete’de yayımlanması ile görev sona erecektir. Esasında Anayasada Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevlerinin sona ermesine ilişkin açık bir şekilde herhangi bir düzenleme getirilmemiştir. Fakat 106. maddede Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların meclis soruşturması sonucunda yapılan Yüce Divan yargılamasında seçilmeye engel bir suçtan hüküm giymesi durumunda görevinin sona ereceği dolaylı bir şekilde düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevlerinin sona erme sebeplerini şu şekilde ifade etmek mümkündür:

- Ölüm,
- Cumhurbaşkanı kararı ile görevlerine son verilmesi,
- Cumhurbaşkanı kararı ile yerlerine başka bir bakanın atanması,
- İstifalarının Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilmesi,
- Türk vatandaşlığından çıkarılma,
- Yüce Divan yargılaması sonucunda seçilmeye engel suçtan mahkum edilme.

2.7.1.3. Kadro

1 no’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 503. maddesine göre Cumhurbaşkanı Yardımcılığı ve Bakanlığa atananların varsa emeklilik veya yaşlılık aylıkları kesilmeyecektir. Ayrıca Cumhurbaşkanı Yardımcılığı ve Bakanlığa atanmadan önce veya atandıktan sonra emeklilik ya da yaşlılık aylığına hak kazananlara, talep etmeleri halinde mevcut görevleriyle ilişkileri kesilmeden emeklilik veya yaşlılık aylığı bağlanır.

2.7.1.4. Sorumluluk

2.7.1.4.1. Siyasi sorumluluk

Anayasanın 106. maddesine göre, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme organında sorumluluk Cumhurbaşkanına aittir ve Cumhurbaşkanı yalnızca halka karşı doğrudan sorumludur. Sorumluluk Cumhurbaşkanına ait olduğu için Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların halka ya da yasama organı olan TBMM'ye karşı herhangi bir sorumluluğu yoktur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların siyasi anlamda sorumluluğu doğrudan doğruya Cumhurbaşkanına karşıdır. Gerçekten de Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları Cumhurbaşkanı istediği gibi atayabilir ve istediği gibi görevden alabilir. Bu yüzden Cumhurbaşkanı bir Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanın görevi bakımından sorumlu olduğunu düşünüyorsa kendisi istediği zaman onu görevden alarak denetlemiş olacaktır. 2017 değişikliği öncesinde “gensoru” mekanizması ile Bakanlar Kurulu ile Bakanların siyasi sorumluluğu denetlenebiliyordu. 2017 değişikliği ile bir siyasi sorumluluk mekanizması olan “gensoru” kaldırılmıştır.

Her ne kadar Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Bakanların siyaseten sorumlu oldukları kişi Cumhurbaşkanı olsa da Anayasanın 98. maddesinde getirilen bazı araçlarla Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların denetlenmesi mümkündür. Aslında burada bahsedilen araçlar herhangi bir yaptırım gücüne sahip olmayan 2017 değişikliği öncesinde “bilgi edinme aracı” olarak nitelendirilen mekanizmalardır. Anayasanın 98. maddesine göre, TBMM meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır. Burada bahsedilen araçların Cumhurbaşkanı üzerinde değil, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar üzerinde olduğu unutulmamalıdır. Aynı maddede getirilen düzenlemeye göre, meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekil, içerik ve kapsam ve araştırma usulleri gibi konular TBMM İçtüzüğü ile düzenlenecektir.

Anayasanın 98. maddesine göre, “*yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibaret*” olan bir denetim aracı olarak ifade edilmiştir. TBMM içtüzüğünün 96. maddesinde ise yazılı soru, “*kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile yazılı olarak cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir*” şeklinde tanımlanmıştır. Aynı maddenin devamında yazılı soru önergesinin, yalnızca bir milletvekili tarafından imzalanarak ve TBMM Başkanlığına verilmesi gerektiği ve yazılı soru önergelerine belge eklenemeyeceği; TBMM Başkanının, İçtüzükte ifade edilen şartlara uygun nitelikleri taşıyan önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlayacağı; söz konusu belgeleri ilgili Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlara göndereceği ifade edilmiştir. Yazılı sorulara verilecek olan cevapların, Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da ait olduğu bakanlık tarafından Başkanlığa sunulması gerekir. Meclis Başkanı, verilen cevabı derhal soru sahibine ilettikten sonra, soru metni ve verilen cevap Başkanlıkça alındığı günkü ya da bir sonraki birleşim tutanağının arkasına eklenir. Yazılı soruların, gönderildiği tarihten itibaren en geç 15 gün içinde Cumhurbaşkanı yardımcıları veya bakan tarafından cevaplandırılmalıdır. Yazılı soruların verilen süre içinde cevaplandırılmaması halinde, “yazılı soru önergesinin süresi içinde cevaplandırılmadığı” gelen kâğıtlar listesinde ilan edilerek bu durum Cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakanlara gönderilir. Bu sürecin sonunda hala cevap verilmezse ne olacağı konusunda herhangi bir düzenleme öngörülmemiştir. Görüldüğü üzere yazılı soru mekanizması sonucunda herhangi bir yaptırım uygulanmamakta; milletvekilleri sadece o konuda bilgi edinmiş olmaktadır.

Anayasanın 98. maddesinde düzenlenen diğer bir bilgi edinme aracı ise, genel görüşmedir. Anayasada “*toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi*” olarak ifade edilen genel görüşmede de amaç tamamen bilgi edinmektir. Hükümet, siyasî parti grupları veya en az 20 milletvekili tarafından Meclis Başkanlığından verilecek bir yazılı önergeyle genel görüşme açılması istenebilir. Genel görüşme açılıp

açılmamasına karar verme yetkisi Genel Kurul’a aittir. Genel Kurul’da katılanların salt çoğunluğu ile kabul edilirse bu önerge ilgili konunun genel kurul gündemine gelerek tartışılması mümkündür. Fakat belirtmek gerekir ki genel görüşme hükümet üzerinde yani Cumhurbaşkanı üzerinde yalnızca bir siyasi baskı aracı olarak kullanılabilir. Görüşülecek olan konunun Meclis gündemine getirilmesinden başka herhangi bir sonucu yoktur.

Anayasanın 98. maddesi ile TBMM İçtüzüğü’nün 104. maddesinde düzenlenen meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek amacıyla, bir komisyon aracılığıyla yapılan incelemeyi ifade eder. Meclis araştırması açılmasına ilişkin önergeyi Hükümet, siyasî parti grupları veya en az 20 milletvekili Meclis Başkanlığına verebilir. Genel Kurul’da katılanların salt çoğunluğu ile önerge kabul edilirse bu durumda oluşturulacak bir komisyon tarafından gerekli araştırma ve inceleme yapılır. Meclis araştırmasının yürütülmesi, özel bir komisyona verilir. Komisyonun üye sayısı, çalışma süresi ve gerektiği zaman Ankara dışında da görev alıp alamayacağı gibi konular TBMM Başkanının teklifi üzerine Genel Kurul tarafından tespit edilecektir. Eğer komisyon araştırmayı 3 ay içinde bitiremezse, bu durumda komisyona 1 aylık kesin süre verilecektir. Komisyon kesin süre sonunda çalışmasını tamamlayamazsa, süre bitim tarihinden itibaren 15 gün içinde araştırmanın neden tamamlanamadığı ya da bu aşamaya kadar ulaşılan sonuçlar üzerinde TBMM Genel Kurul’unda bir görüşme açılacaktır. Burada Genel Kurul, yapılan görüşmeyle yetinebileceği gibi araştırmanın tekrar yapılması için yeni bir komisyon da kurabilecektir. Burada hükümete yani Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında hukuki bir denetimden ziyade bir konu hakkında bilgi edinmek suretiyle siyasi baskı oluşturulmak suretiyle siyasi bir denetimden bahsedilmesi mümkündür.

En nihayetinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ne Cumhurbaşkanının ne de bakan ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının siyasi sorumluluğuna gidilmesine ilişkin hukuki bir denetim mekanizması öngörülmemiş; Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu doğrudan halka karşı tutulmuştur. Halk bir sonraki seçimlerde kişiyi tekrar Cumhurbaşkanı seçmeyerek cumhurbaşkanını cezalandırabilecektir. Eski sistemde siyasi sorumluluk mekanizması olan “gensoru” yeni sistemde kaldırılmıştır.

2.7.1.4.2. Hukuki sorumluluk

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların hukuki sorumluluklarına bakıldığı zaman, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görev ve görevle ilgili olmayan davranış ayırımına yapılmaksızın, bütün davranışlarından dolayı hukuki sorumluluğu olduğunu ifade etmek mümkündür. Örneğin Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar eğer birisini yaralarlarsa ya da birisine hakaret ederlerse, haklarında hukuk davası olarak tazminat davası açılabilir. Buna karşı Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar eğer görevleri ile ilgili bir kişiye zarar verecek olurlarsa da bu davranışlardan dolayı haklarında hukuk davası açılabilir.

2.7.1.4.3. Cezai sorumluluk

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların cezai sorumluluğu bakımından görevle ilgili ve görevle ilgili olmayan suç ayırımının yapılması şarttır. Bu ayırım sorumluluğun niteliğini belirleyecektir.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların cezai sorumlulukları bakımından Anayasanın 98. ve 106. maddelerinde meclis soruşturmasından bahsedilmiştir. Anayasanın 98. maddesinde “*Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.*” denilmek suretiyle, Anayasanın 106. maddesindeki meclis soruşturması usulüne atıf yapılmıştır. Anayasanın 106. maddesinde meclis soruşturması ile ilgili şu düzenleme getirilmiştir:

“Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir..”

Buradan anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların cezai sorumluluğuna gitmek için, görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiası ile haklarında meclis soruşturması açılması istenebilir. Burada Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların işledikleri suçun görevle ilgili olması şarttır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların her türlü suçtan dolayı değil, yalnızca

görevleri ile ilgili işledikleri suçlardan dolayı haklarında meclis soruşturması açılması mümkündür. Anayasanın 106. maddesine göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleri ile ilgili olmayan suçlardan dolayı yasama dokunulmazlığına sahiptir. Örneğin Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar adam öldürme, yaralama, hakaret, cinsel saldırı gibi suçlar işlerse bu suçlar görevle ilgili olmadığı için yasama dokunulmazlığından faydalanacak ve milletvekilleri gibi görev süreleri boyunca yargılanamayacaklardır. Fakat Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleri bittikten sonra yargılanmaları mümkündür. Buna karşın Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar zimmet, rüşvet gibi görevleriyle ilgili suç işlerlerse bu suçların adli makamlar tarafından yargılanması mümkün değildir. Bu suçlarla ilgili bu kişiler hakkında meclis soruşturması açılması gerekir.

Anayasanın 83. maddesinde getirilen “yasama dokunulmazlığı”na ilişkin düzenleme aynen Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için de uygulanacaktır. Buna göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, seçimden önce veya sonra bir suç işlediği iddiasıyla, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Bu kurala anayasa ile 2 istisna getirilmiştir. İlk olarak ceza yargılaması gerektiren suçüstü hali hallerinde yasama dokunulmazlığı işe yaramaz. İkinci olarak Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan olarak atanmadan önce soruşturmasına başlanılmış olmak şartıyla Anayasanın 14. maddesindeki durumlar yasama dokunulmazlığının kapsamı dışındadır. Bir Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan hakkında, seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, görevlerinin sona ermesine bırakılır; bu kişilerin görev süresi boyunca zamanaşım işlemeyebilir. Mecliste olağan toplantı ve karar yeter sayısı ile Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların yasama dokunulmazlığının kaldırılması mümkündür. Fakat Meclis’teki siyasi parti gruplarının, yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapması ve karar alması mümkün değildir. Dokunulmazlığın kaldırılması durumunda Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar adli makamlar tarafından yargılanabilecektir. Fakat dokunulmazlığı kaldırılan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, bu karara karşı Anayasa Mahkemesi’ne 7 gün içinde iptal davası açabilir. Anayasa Mahkemesi’nin 15 gün içinde karar vermesi gerekir.

Meclis soruşturması, yalnızca Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında işletilen bir denetim mekanizmasıdır. Cumhurbaşkanı hakkında meclis soruşturması açılamaz. Gerçekten de Anayasada “meclis soruşturması”ndan bahsedilen 98. maddede Cumhurbaşkanının adı bilinçli bir şekilde zikredilmemiştir. İleride bahsedileceği üzere meclis soruşturması süreci, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun işletilmesine ilişkin süreç ile aynı usulle gerçekleştirilse de, Cumhurbaşkanı hakkında “meclis soruşturması”ndan bahsedilemez. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin sürece “meclis soruşturması” denmemesi tali kurucu iktidar tarafından kasıtlı yapılmıştır. 2017 değişikliği öncesinde Meclis’in Bakanlar ve Başbakan üzerinde bir denetim aracı olarak kullandığı meclis soruşturması, yeni sistemde başkanlık sisteminin genel özelliklerini taşıyan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasamın yürütme üzerinde doğrudan denetim kurması istenmediği için, Cumhurbaşkanı açısından isim değiştirmiş; bu sistem yalnızca Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar açısından görevleri ile ilgili suçlar için işletilen bir sistem olarak düzenlenmiştir. 2017 anayasa değişikliği ile Anayasanın 98. maddesinin “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları*” madde kenar başlığı anayasa metninden çıkartılmıştır. Madde kenar başlığının anayasadan çıkartılmasından artık Meclis’in yürütme organı üzerindeki denetim yetkisinin kaldırıldığı sonucunu çıkartabiliriz. Sonuç olarak Anayasanın 98 ile 106. maddelerine göre meclis soruşturması, sadece Bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcıları hakkında açılabilir.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiası ile yürütülen “meclis soruşturması”nın yapılma usulü Anayasanın 106. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir:

“Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir.

Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir.

Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.”

Bu maddeden anlaşılaçağı üzere, en az 301 milletvekili tarafından Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında bir suç işlediğı iddiasıyla “meclis soruşturması” açılması teklif edilebilecektir. TBMM İctüzüğünün 107. maddesine göre söz konusu önergede, görevleriyle ilgili işlerden dolayı hakkında meclis soruşturması açılması istenen Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların cezai sorumluluğı gerektiren fiillerinin görevleri sırasında işlendiğinden bahsedilmesi, hangi fiillerinin hangi kanun ve kurallara aykırı olduğunun gerekçe gösterilmek ve maddesi de yazılmak suretiyle belirtilmesi gerekmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girmeden önce görev yapmış olan başbakanlar ve bakanlar hakkında da aynı hükümlere göre meclis soruşturması teklif edilmesi mümkündür. Bu soruşturma önergesinin en geç 1 ay içinde TBMM Genel Kurulu’nda görüşülmesi gerekir.Önergenin Meclis Genel Kurulu’nda görüşülme sürecine bakıldığında TBMM içtüzüğünün 108. maddesi gereğı, ilk olarak Meclis soruşturması önergesinin gelen kâğıtlar listesinde yayımlanması;önergenin bir örneğinin derhal Başkanlık tarafından hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakana gönderilmesi ve Genel Kurulda okunması gerekmektedir. Meclis soruşturması açılıp açılmamasına ilişkin yapılacak görüşmelerin günü, önergenin verilişinden itibaren bir ay içinde görüşölüp karara bağlanacak şekilde, bir özel gündem şeklinde Danışma

Kurulunun teklifi üzerine Genel Kurulca tespit edilecektir. Belirlenen görüşmenin gününün ayrıca hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakana da bildirilmesi gerekir.

Söz konusu birleşimde sırası ile şu kişilerin konuşması gerekir:

1. Önergeyi veren üyelerden ilk imza sahibinin ya da onun göstereceği diğer bir imza sahibinin,

2. şahısları adına üç milletvekilinin ve o sırada görevde bulunsun veya bulunmasın, hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın.

Bu konuşmaların ardından “soruşturma” açılmasına ilişkin oylamaya geçilir. Yapılan oylamada bir nitelikli çoğunluk türü olan üye tam sayısının beşte üç çokluğu, yani en az 360 milletvekilinin olumlu oyu aranır. Diğer bir ifadeyle soruşturma açılıp açılmaması konusunda üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla karar verilir. TBMM içtüzüğünün 113. maddesi gereği siyasi parti gruplarında, meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılması ve karar alınması mümkün değildir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi durumunda, soruşturmayı yürütmek üzere bir komisyon kurulacaktır. Söz konusu komisyon 15 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin seçimi Meclisteki siyasî partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasî parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle yapılacaktır. TBMM içtüzüğünün 109. maddesi gereği, Ceza Muhakemesi Kanununa göre hâkimlerin davaya bakmasına veya karara katılmasına engel teşkil edecek halde bulunan milletvekilleri söz konusu komisyonlarda görev alamayacaklardır. Komisyon’un yetkileri TBMM içtüzüğünün 111. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde kapsamında komisyonun çalışma usul ve esaslarına bakıldığında Komisyon’un kamusal ve özel kuruluşlardan konuyla alakalı bilgi ve belgeleri isteyebilmekte; gerekli gördüğü belgelere el koyabilmekte; yürütme organının bütün araçlarından faydalanabilmekte; hakkında soruşturma açılan Cumhurbaşkanı yardımcısı ile bakanları ve diğer ilgili kişileri, tanıkları ve bilirkişileri dinleyebilmektedir. Ayrıca Komisyon’un naip veya istinabe yolu ile adli

mercilerden yardım istemesi de mümkündür. Bununla birlikte CMK'nın tanıklık, bilirkişiler, zapt ve aramayla alakalı adli mercilere verdiği kısıtlayıcı nitelikteki yetkilerin kullanılmasını, görevli adli yargı merciinden gerekçesini bildirmek suretiyle yazılı şekilde isteyebilmektedir. Komisyonun, hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanı yardımcılarının ile bakanların savunmasını alması gerekmektedir. Komisyon bu konuda talep edeceği belgeleri temin ettirecektir. Belirtmek gerekir ki Komisyon'un gereken hallerde alt komisyonlar kurmak suretiyle Ankara dışında da çalışma kararı alması mümkündür. Komisyonun yapısı oluşturulurken komisyonun, kendisine bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçtiği görülmektedir. Soruşturma komisyonunun toplantı yeter sayısı ve karar yeter sayısı sırasıyla üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplantıya katılanların salt çoğunluğu olarak ifade edilebilir. Yani komisyon en az 8 üye ile toplanır; katılan üyelerin yarısından bir fazlasının olumlu oyu ile karar alır. Komisyon çalışmalarını gizli bir şekilde yürütecektir. Soruşturma komisyonuna kendi üyeleri haricinde başka milletvekilleri katılamazlar. Komisyonun hazırlayacağı soruşturma sonucunu belirten raporu, iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunmalıdır. Soruşturmanın verilen 2 aylık sürede bitirememesi durumunda, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilecektir. Fakat bu sürenin verilebilmesi için bu konudaki istem yazısının Komisyon tarafından Meclis Genel Kurulu'nun bilgisine sunulması gerekir. Bir aylık kesin sürenin de sonunda raporun Meclis Başkanlığına teslim edilmek zorundadır. Meclis Başkanlığına verilen raporun, verildiği tarihten başlayarak 10 gün içinde dağıtılması; dağıtımdan itibaren de 10 gün içinde Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmesi gerekir. Yapılan Genel Kurul görüşmelerinde sırasıyla şu kişilere söz hakkı tanınır: komisyona, şahısları adına 6 milletvekiline ve o sırada görevde bulunsun veya bulunmasın hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara.

Son söz, hakkında soruşturma açılan Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara ait olmakla birlikte, bu kişilerin konuşma süresi sınırlandırılmaz. Genel Kurul'daki görüşmelerin tamamlanmasının ardından komisyon raporu Genel Kurul tarafından gizli oylama ile karara bağlanacaktır. Yapılan Yüce Divan'a sevk oylamasında üye tamsayısının en az üçte iki oy çokluğu aranır. Eğer Türkiye Büyük Millet Meclisi

Genel Kurulu'nda üye tamsayısının en az üçte ikisi sağlanırsa Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Yüce Divana sevk edilmesi mümkündür. Belirtmek gerekir ki Komisyon tarafından hazırlanan Yüce Divana sevk yönündeki raporda ve Genel Kurul tarafından verilen Yüce Divana sevk kararlarında hangi ceza hükmüne dayanıldığıнын belirtilmesi gerekir. Bununla birlikte Komisyon tarafında verilen Yüce Divana sevk etmemeye dair raporların reddedilmesi, yalnızca Yüce Divana sevke dair verilen ve sevk kararının hangi ceza hükmüne dayanacağını gösteren bir önerenin kabulüyle mümkün olacaktır. Türkiye Büyük Millet Meclisince Yüce Divana sevk kararı alınırsa dosya, en geç 7 gün içinde Başkanlıkça dizi pusulasına bağlanarak Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilecektir.

Yüce Divan sıfatıyla Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları yargılayacak olan Anayasa Mahkemesi'nin yargılamayı üç ay içinde tamamlaması gerekir. Eğer yargılama 3 aylık süre içinde tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere 3 aylık ek süre verilmesi mümkündür. Yargılamanın verilen bu süre içinde kesin olarak tamamlanması gerekir. Anayasanın 148. maddesinde ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 3. maddesi gereği Anayasa Mahkemesi Yüce Divan sıfatıyla Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları yargılama yetkisine sahiptir. Yüce Divan sıfatıyla yargılama Anayasa Mahkemesi Genel Kurul'u tarafından yürütülür. Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 57. maddesi gereği Genel Kurul, Yüce Divan sıfatıyla çalışırken Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu gibi yürürlükteki kanun hükümlerine göre duruşma yapar ve hüküm verir. Aynı madde hükmüne göre AYM'nin Yüce Divan sıfatıyla baktığı davalarda duruşma yapılması zorunludur. Kanunun 57. maddesine göre, Yüce Divanda savcılık görevi Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ya da Başsavcıvekili tarafından yerine getirilir. Anayasannın 148. maddesi ve Kanunun 58. maddesi gereğince yargılama sonucunda hüküm giyen Cumhurbaşkanının, Yüce Divan tarafından verilen hükme karşı Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu'na yeniden inceleme başvurusu yapabilir. Yeniden inceleme başvurusu hükmün açıklanmasından itibaren 15 gün yapılması gerekir. Yeniden inceleme başvurusu üzerine verilen karar kesindir.

Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevinin ne zaman sona ereceği sorununun incelenmesi gerekir. 2017 değişikliği öncesinde meclis soruşturması sonucunda bir bakan ya da başbakan Yüce Divana sevk edildiği anda bakanlığı ya da başbakanlığı sona ermekteydi. Yani görevin sona ermesi için Yüce Divana sevk yeterliydi. Bu durum masumiyet karinesine aykırılık teşkil ettiği için doktrinde eleştirilmekteydi. Bu eleştiriler göz önünde bulundurularak 2017 değişikliği ile getirilen sisteme göre Yüce Divana sevk edilme görevi kendiliğinden sona erdirmeyecektir. Anayasanın 106. maddesine göre Cumhurbaşkanı'nın görevinin sona ermesi, Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmesine bağlıdır. Burada ifade edilen "seçilmeye engel suç" kavramından ne ifade edildiğini anlamak için, Anayasanın 106. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan seçilme şartlarına bakılması gerekir. Bu şartlar arasında açık bir şekilde bir "*hüküm giyme şartı*" ifade edilmemiştir. Fakat şartlar arasında düzenlenen "*milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olma*" ifadesi bize milletvekili seçilmek için sağlanması gereken şartların Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan seçilmek için de arandığı sonucuna götürmektedir. Anayasanın 76. maddesinde söz konusu suçlar şu şekilde ifade edilmiştir:

"taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar".

Buradan anlaşılacağı üzere, eğer Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar,taksirli suçlar hariç toplam 1 yıl ve üzeri hapis cezası ile ağır hapis cezasına hüküm giyerse Yüce Divan yargılamasında görevi sona erecektir. Fakat meclis soruşturması yalnızca görevleri ile ilgili suçlardan dolayı açılabilmesi için Yüce Divan yargılamasında Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların bu suçlardan hüküm giymesi mümkün değildir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı

kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma gibi görevle ilgili suçlardan Yüce Divan yargılaması sonucunda hüküm giymesi durumunda da görevleri sona erecektir. Terör suçları ve terör eylemlerine katılma, teşvik ve tahrik gibi suçlar görevle ilgili olmadığı için bunlardan dolayı da Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Yüce Divanda yargılanması mümkün değildir.

Anayasanın 106. maddesinin son fıkrası gereği Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların hakkında görev süresi boyunca görevleri ile ilgili suç işledikleri iddiasıyla görev süresi bittikten sonra dahi, meclis soruşturma açılması mümkündür. Bu düzenleme sayesinde gerek görev süresi boyunca gerekse görev süresi bittikten sonra Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların hakkında soruşturma açılması ve bu kişilerin Yüce Divana sevk edilmesi mümkündür.

2.7.2. Cumhurbaşkanı Yardımcıları

Cumhurbaşkanı yardımcısı kavramı ilk defa 1982 Anayasası ile Türk Anayasa hukukunda düzenlenmiştir. Bu makamın temel mantığında Cumhurbaşkanının yokluğunda yerine vekalet edebilecek yürütme organının içinden bir makamın oluşturulması vardır. 2017 değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması durumunda yerine vekalet görevi TBMM Başkanı'na verilmişti. 2017 değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bir kişinin hem yasamada hem de yürütmede görev alması mümkün olmadığı için bu görevi yerine getirmek için yeni bir makam oluşturulmuştur. Bu makamın adı “Cumhurbaşkanı yardımcılığı”dır.

Anayasanın 106. maddesi gereği Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilecektir. Anayasada ya da 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde Cumhurbaşkanı yardımcısı sayısında herhangi bir sınırlamaya gitmemiştir. Cumhurbaşkanı istediği sayıda Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının görevlerine bakıldığında, Anayasanın 106. maddesinde sadece Cumhurbaşkanı'na vekalet görevi verildiği görülmektedir. 1 no'lu

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 17. maddesinde ise “*Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yaparlar*” demek suretiyle Cumhurbaşkanı yardımcılarının görev alanını oldukça genişletmiştir. Ama anayasa düzenlemesi göz önünde bulundurulduğunda Cumhurbaşkanı yardımcılarının temel görevi Cumhurbaşkanıya vekalettir. Fakat birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı varsa bu durum vekalet görevinin kime verileceği sorununu doğurmaktadır. Bu sorun 1 no’lu Kararnamenin 18. maddesinde Cumhurbaşkanı yardımcılarının vekalet görevinin kapsamı belirlenerek giderilmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı makamının ölüm, istifa ve seçilme yeterliliğini kaybetme gibi herhangi bir nedenle boşalması halinde, yenisi seçilene kadar “*en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı*” Cumhurbaşkanlığına vekâlet edecek ve Cumhurbaşkanıya ait yetkileri kullanacaktır. Buna karşın Cumhurbaşkanının hastalık ve yurtdışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması durumlarında, Cumhurbaşkanının kendi yerine görevlendirdiği yardımcısı Cumhurbaşkanıya vekâlet edecek ve Cumhurbaşkanıya ait yetkileri kullanacaktır. Burada vekalet yetkisinin kapsamı da açık bir şekilde ifade edilmektedir. Bu durumda Cumhurbaşkanı yardımcıları Cumhurbaşkanının yokluğunda vekalet görevini yerine getirirken Cumhurbaşkanının sahip olduğu bütün yetkileri kullanabilecektir. Örneğin Cumhurbaşkanın ölümü halinde yenisi seçilene kadar en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet edecek ve Cumhurbaşkanının kullanabildiği, yönetmelik çıkarma, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma, olağanüstü hal ilan etme, üst kademe kamu yöneticilerini atama gibi bütün yetkilerini kullanabilecektir.

2.7.3. Bakanlar

Anayasanın 106. maddesi gereği bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenecektir. 2017 anayasa değişikliği öncesinde “kanun”la kurulan bakanlıklar, 2017 değişikliği ile birlikte artık bakanlıklar “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile kurulacak ve kaldırılacaktır. Gerçekten de 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması

Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile bütün bakanlıkların kanunları yürürlükten kaldırılmış; 1 no’lu “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile toplam 16 bakanlık kurulmuştur.

1 no’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 503. maddesine göre bakanlar, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olmakla birlikte; bakanlık faaliyetlerinden ve emri altındaki kişilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumludur. Bununla birlikte bakanlar, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Ayrıca Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidirler. Bakanlar söz konusu görevlerin yürütülmesinden dolayı doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

1 no’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 504. maddesinde bakanların emri altında çalıştırılmak üzere bakan yardımcıları düzenlenmiştir. 2017 değişikliği öncesinde “müsteşar” kavramı kullanılırken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bir istisnai memurluk olarak “bakan yardımcılığı” kadrosu oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı kararı ile Cumhurbaşkanı tarafından atanan, fakat doğrudan bakanın emrinde çalışan ve bakana karşı sorumlu olan Bakan Yardımcıları, bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bakan yardımcılarının söz konusu amaçlar doğrultusunda bakanlık teftiş kurulu dışında kalan bakanlık kuruluşlarına gerekli emirleri verecek; bunların uygulanmasını gözetecek ve sağlayacaktır. Bakan Yardımcıları her ne kadar Cumhurbaşkanı tarafından atansa da, hizmetlerin yürütülmesinden Bakana karşı sorumludur. Bakan Yardımcısı kadrosuna atananların varsa emeklilik veya yaşlılık aylıkları kesilmez. Ayrıca bu kadroya atanmadan önce veya atandıktan sonra emeklilik ya da yaşlılık aylığına hak kazananlara, talep etmeleri halinde mevcut görevleriyle

ilişkileri kesilmeden emeklilik veya yaşlılık aylığı bağlanır. Bakanlığın içerisinde en yüksek hiyerarşik amir Bakan iken; en yüksek memur Bakan yardımcısıdır. Gerek bakanlar gerekse bakan yardımcıları Cumhurbaşkanı kararı ile atanır.

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 505. maddesine göre, Bakanlıklarda sayısı 15'i geçmemek şartıyla Bakan Müşaviri istihdam edilmesi mümkündür. Bununla birlikte Bakan ve her kademedeki Bakanlık yöneticileri sınırlarını açık bir şekilde belirtmek ve yazılı şekilde yapılmış olmak şartıyla, yetkilerinin bir kısmını alt kademedeki memurlara devredebilir. Fakat yetki devri işleminin, uygun araçlarla ilgililere duyurulması gerekir.

2.8. CUMHURBAŞKANLIĞI İDARİ TEŞKİLATI

Cumhurbaşkanlığı idari teşkilat yapısının 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği'nin yapısını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlendiğini söylemek mümkündür. Gerçekten de Cumhurbaşkanlığı kararnameleri sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin yapısını düzenlemek için çıkartılırdı. 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kaldırılması ile birlikte, Cumhurbaşkanlığının idari teşkilat yapısında köklü değişiklikler yapılmıştır. Özellikle 1 no'lu “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile bu teşkilat yapısı yeniden dizayn edilmiştir. Yeni teşkilat yapısında temel başlıkları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Cumhurbaşkanlığı Makamı
- Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı
- Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları
- Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar

2.8.1. Cumhurbaşkanlığı Makamı

2.8.1.1. Cumhurbaşkanı

Gerek anayasanın 104. maddesine gerekse 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 1. maddesine göre Cumhurbaşkanı, Devletin başıdır. Yürütme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatına sahiptir. Belirtmek gerekir ki merkezi idarede en yüksek hiyerarşik amir Cumhurbaşkanıdır. Cumhurbaşkanı Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil eden kişidir. Cumhurbaşkanı Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etmekle görevlidir. Cumhurbaşkanı, gerektiğinde yetkilerinden bir kısmını sınırlarını yazılı bir şekilde belirtmek suretiyle başlıklarına devredebilecektir. Fakat Cumhurbaşkanı devrettiği yetkiyi, gerek gördüğü durumlarda kendisi de doğrudan kullanabilecektir.

2.8.1.2. Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatında Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü oluşturulmuştur. Özel kalem müdürünün görevlerini şu şekilde sıralama mümkündür:

- Cumhurbaşkanı makamına ilişkin hizmetleri yürütmek,
- Cumhurbaşkanı'nın resmi ve özel yazışmalarını yürütmek,
- Cumhurbaşkanı'nın tören, yurtiçi ve yurtdışı gezi işlerini düzenlemek ve yürütmek,
- Cumhurbaşkanlığı makamının protokol, halkla ilişkiler ve kurumsal iletişim hizmetlerinin bünyesindeki birimler aracılığıyla yürütmek,
- Cumhurbaşkanı'nın Milli Saraylar ve Devlet Arşivlerine ilişkin talimat, iş ve işlemlerini yürütmek,
- Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Cumhurbaşkanı tarafından Özel Kalem Müdürüne görevlerinde yardım etmek için Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdür Yardımcıları görevlendirilmesi mümkündür. Bu kişiler Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü'nün verdiği görevleri yerine getirirler. Gerek duyulan hallerde Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürünün sorumluluğu altında faaliyet gösteren Cumhurbaşkanlığı çalışma büroları açılabilir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürüne büyükelçi unvanı verilir.

2.8.1.3. Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanı ve Danışmanı

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3. maddesi ile Cumhurbaşkanı, kendisine danışmanlık yapması ve verdiği diğer görevleri yerine getirmesi için Cumhurbaşkanlığı Başdanışmanı ve Cumhurbaşkanlığı Danışmanları atayabilme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı bu görevler için herhangi bir sayı sınırlaması getirilmemiştir. Herhangi bir sayı sınırı getirilmemesi ve bu kişilerin istisnai memur olması ve bu kadroların denetiminin yapılamaması sebebiyle bu kadroların kötüye kullanılması mümkündür.

2.8.1.4. Özel temsilci

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesi ile Cumhurbaşkanı, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi yerine getirmek için özel temsilci görevlendirebilme yetkisi verilmiştir. Cumhurbaşkanı bu şekilde görevlendirilecek kişilere, özel temsilcilik görevi süresince geçerli olmak üzere Büyükelçi unvanı verebilir. Özel temsilcilerin giderlerinin Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanacağı düzenlenmiştir.

2.8.1.5. Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 5. maddesi ile Cumhurbaşkanı, millete ve devlete hizmet etmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin tecrübelerinden faydalanılması amacıyla Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu oluşturma yetkisi verilmiştir. Söz konusu Kurul'un üyelerini doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir. Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu'nun çalışmasına ilişkin usul ve esaslarla, Kurul üyelerine yapılması mümkün olan ödemeler Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecektir.

2.8.1.6. Kadro, Atama ve Görevlendirmelere İlişkin Esaslar

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 11. maddesine göre, Cumhurbaşkanlığı Makamı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkan Yardımcılıkları ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarından oluşan Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatına air kadrolar, Cumhurbaşkanı kararıyla tespit edilecektir. Ayrıca dolu kadrolardaki derece değişikliği yapma; boş kadrolardaysa sınıf, unvan ve derece değişikliği yapma yetkisi İdari İşler Başkanı'na verilmiştir.

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 12. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, İdari İşler Başkanı'nı, Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürünü, Başdanışmanları, Danışmanları ve Genel Müdürleri atayacak; bu sayılanların haricinde kalan personelin atamaları ise İdari İşler Başkanı tarafından yerine getirilecektir. Cumhurbaşkanı tarafından atananlar yukarıdaki personelin, yabancı ülkelerde ya da uluslararası kuruluşlar nezdinde, büyükelçiler gibi akredite edilmeksizin, özel bir misyonla görevlendirilmesi mümkündür. Bu şekilde görevlendirilecek kişilere Cumhurbaşkanının onayı doğrultusunda büyükelçi unvanı verilmesi mümkündür. Bu şekilde verilen Büyükelçilik unvanının Cumhurbaşkanı tarafında geri alınıncaya kadar devam edeceği unutulmamalıdır.

2.8.2. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin yerine 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 5. maddesi ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur. Bu yapının başında en üst hiyerarşik amir olarak en yüksek Devlet memuru sıfatını taşıyan İdari İşler Başkanı bulunmaktadır.

İdari İşler Başkanlığının temel görevlerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Mevzuatla verilen görevleri yapmak,
- Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

Belirtmek gerekir ki İdari İşler Başkanı bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Bununla birlikte kendisine

yüklenen görevleri mevzuata, Cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun bir şekilde yerine getirilmesinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Ayrıca 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 7. maddesi gereği İdari İşler Başkanı Cumhurbaşkanı adına şu görevleri yerine getirecektir:

- Anayasada belirtilen görevlerinin yerine getirilmesinde ve yetkilerinin kullanılmasında Cumhurbaşkanına gerekli olan hizmetleri sunmak.

- Türkiye Büyük Millet Meclisi ile olan münasebetlerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak.

- Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini temin edecek prensiplerin tespiti için gerekli çalışmaları yapmak.

- İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak.

- Yapılan çalışmaların kamuoyundaki tesirlerini izleme ve değerlendirme çalışmalarını yapmak.

İdari İşler Başkanlığı yapısına bakıldığında şu 5 temel birimin varlığı görülmektedir:

- Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü
- Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü
- Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü
- Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü
- Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü

2.8.3. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 20-22 maddeleri arasında merkezi teşkilata yardımcı nitelikteki politika kurullarından, politika kurullarının oluşumdan ve görevlerinden bahsedilmiştir. Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan politika kurulları şunlardır:

- Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu.
 - Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu.
 - Ekonomi Politikaları Kurulu.
 - Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu.
 - Hukuk Politikaları Kurulu.
 - Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu.
 - Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu.
 - Sosyal Politikalar Kurulu.
 - Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.
- Kurul Başkanı, başkanvekilleri ve üyeleri

Politika kurullarının yapısına ve özelliklerine bakıldığında, Cumhurbaşkanı başkanlığında, en az 3 üyeden oluşan kurulların üyeleri, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Kurul üyelerinden birisi Cumhurbaşkanı tarafından başkanvekili olarak görevlendirilmektedir. Kurulların genel görev ve yetkilerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek.
- Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkındagerekli çalışmaları yapmak.
- Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,

- Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek.
- Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektöretmsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak.
- Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak.
- Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişilerve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.
- Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak.
- Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

2.8.4. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 37. maddesinde Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar sayılmıştır. 2017 değişikliği öncesinde anayasada Cumhurbaşkanlığına bağlı 2 kuruluş sayılmıştı. Bunlar: Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Devlet Denetleme Kurulu'dur. 2017 değişikliği ile birlikte Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırıldı. Şu an anayasada Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu açık bir şekilde düzenlenen yalnızca Devlet Denetleme Kurulu vardır. Devlet Denetleme Kurulu dışındaki Cumhurbaşkanlığına bağlı diğer kurum ve kuruluşların Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu her kuruluşun kendi kanunları ve/veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde düzenlenmiştir. 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 37. maddesinde sayılan bağlı kurum ve kuruluşlar ve bu kurumların temel özellikleri kısaca şu şekildedir:

- Devlet Denetleme Kurulu:

İlk defa 1982 Anayasası ile düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanına bağlı olduğu anayasada açık bir şekilde düzenlenen tek kuruluştur.

Anayasanın 107. maddesinde düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu'nun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği anayasada açık bir şekilde ifade edilmiştir. Bu bakımdan Devlet Denetleme Kurulu Hakkında 5 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹²⁹ ile işleyişi ve üyelerinin görev süresi düzenlenmektedir. Kurulun temel kuruluş amacı anayasada idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması olduğu ifade edilmiştir. 5 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3. maddesi gereği Cumhurbaşkanlığına bağlı üst denetleme organı olarak kabul edilen Devlet Denetleme Kurulu, Başkan ve 8 üyeden oluşan bir Kurul Karar Organı ile denetim ve soruşturma grupları, Kurul Sekreterliği ve ona bağlı idari birimlerden oluşmaktadır. Kurul Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu için, Cumhurbaşkanı tarafından atanan Başkan ve üyeler, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının emri ile hareket etmektedir. Kurul, resen hareket edip denetleme yetkisine sahip değildir. Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine şu kuruluşlarda her türlü idari soruşturma, denetleme, araştırma ve inceleme faaliyeti yürütebilir:

- Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında,
- Sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta,
- Kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında,
- Her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında,
- Kamuya yararlı derneklerle vakıflarda,

Anayasada Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışında bırakılan tek kuruluş yargı organlarıdır. 2017 değişikliği ile öncesinde Türk Silahlı Kuvvetleri de

¹²⁹ Tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.5.pdf>, Erişim tarihi, 03.03.2020.

Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışıda idi. 2017 değişikliği ile Türk Silahlı Kuvvetleri de Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı içerisine sokulmuş; 5 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 1. maddesinde Kurulu'un kapsamı içerisinde “*Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimler*” de sayılmıştır. 2017 değişikliği öncesinde Devlet Denetleme Kurulu'nun sadece inceleme, araştırma ve denetleme olmak üzere sadece 3 yetkisi vardı. 2017 değişikliği ile birlikte Devlet Denetleme Kurulu'nun yetkileri arasına “*idari soruşturma*” yetkisi de eklenmiştir. Bu idari soruşturmaya ilişkin yetkinin de sonucu olarak Devlet Denetleme Kurulu'nun raporları bağlayıcı sonuçlar doğurabilme yeteneğine kavuşmuştur. Eskiden Devlet Denetleme Kurulu tarafından inceleme ve denetleme faaliyetleri bakımından bağlayıcı nitelik taşımayan raporlar hazırlıyordu. Fakat 5 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 20. maddesi gereğince, Devlet Denetleme Kurulu'nun inceleme ve denetleme faaliyetleri sonucunda hazırladığı rapora dayalı olarak, genel hükümlere göre ilgililer hakkında suç duyurusunda bulunulması ve Cumhurbaşkanının emirleri doğrultusunda ilgililer hakkında soruşturma açılması mümkün gözükmemektedir. Devlet Denetleme Kurulu raporlarının bağlayıcı nitelik taşıması ve bu Kurul'un barolar, odalar, borsa ve birlikler gibi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile işçi ve işveren sendikaları gibi sivil toplum kuruluşları üzerinde denetim ve idari soruşturma yetkisine sahip olması yönünden eleştirilmektedir. Gerçekten de Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının bir emri doğrultusunda Cumhurbaşkanını eleştiren bir baro başkanı ya da birlik başkanı gibi kişiler hakkında denetleme ve ardında soruşturma açabilecektir.

Devlet Arşivleri Başkanlığı:Devlet Arşivleri Başkanlığı hakkında 11 no'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi¹³⁰ile arşiv hizmet ve faaliyetlerini düzenlemek ve kamuda belge yönetimini sağlamak üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak genel bütçeye tabi Devlet Arşivleri Başkanlığı kurulmuştur.

¹³⁰ Tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.11.pdf>, Erişim tarihi, 03.03.2020.

Diyanet İşleri Başkanlığı: 3 Mart 1924 tarihli ve 429 sayılı Kanun ile ilk defa kurulan Diyanet İşleri Başkanlığı, 1961 Anayasası ile anayasal bir kurum haline gelmiş ve genel idare içinde yer almıştır. 15.08.1965 tarihinde bugün de halen yürürlükte olan 633 sayılı “*Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun*”da¹³¹ 2018 yılında yapılan değişiklikle, Başbakanlığa bağlı olan Diyanet İşleri Başkanlığı Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Diyanet İşleri Başkanlığı Anayasal bir kurum olsa da Cumhurbaşkanına bağlı olduğu anayasada değil kuruluş kanununda yazmaktadır.

İletişim Başkanlığı: İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında 14 no’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹³² ile 2018 yılında İletişim Başkanlığı kurulmuştur.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği: Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹³³ ile kurulan Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği ilk defa 1961 Anayasası ile kurulmuştur. 2017 değişikliği öncesinde Başbakanlığa bağlı olan MGK Genel Sekreterliği 2017 değişikliğinin ardından Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Anayasada MGK Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği açık bir şekilde ifade edilmiştir. Anayasanın 118. maddesine göre Milli Güvenlik Kurulu üyeleri sivil ve asker kanat olarak ikiye ayrılmıştır. Sivil kanatta Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları, Adalet Bakanı, Millî Savunma Bakanı, İçişleri Bakanı ve Dışişleri Bakanı yer alırken; askeri kanadı Genelkurmay Başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlarından oluşmaktadır. 2017 Anayasa değişikliği ile birlikte İçişleri Bakanlığına bağlanan kolluk birimi Jandarma Genel Komutanlığının başında yer alan Jandarma Genel Komutanı Milli Güvenlik Kurulu üyeliğinde çıkartılmıştır.

¹³¹ Tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.633.pdf>, Erişim tarihi, 03.03.2020.

¹³² Tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.14.pdf>, Erişim tarihi, 03.03.2020.

¹³³ Tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.6.pdf>, Erişim tarihi, 03.03.2020.

Anayasaya göre MGK'nın genel görevi Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini¹³⁴, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonun sağlanması konusundaki görüşlerini Cumhurbaşkanıya bildirir. Milli Güvenlik Kurulu'nun gündemini Cumhurbaşkanı belirler. Diğer bir ifadeyle Milli Güvenlik Kurulunun gündemi; Cumhurbaşkanı yardımcıları ve Genelkurmay Başkanının önerileri göz önünde bulundurularak Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenmektedir. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı yardımcılarıyla, kurul üyesi bakanlarla diğer bakanlar ile Genelkurmay Başkanı gündeme alınmasını istedikleri konuları MGK Genel Sekreteri aracılığıyla Cumhurbaşkanıya iletebilir. Millî Güvenlik Kurulu, gündemin özelliğine göre Kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşler alınabilir. Millî Güvenlik Kurulu, Devletinvarlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait karar alır. Alınan bu kararlar bağlayıcı nitelikte olmayıp, tavsiye niteliğindedir ve Cumhurbaşkanı tarafından değerlendirilir.

Milli Güvenlik Kurulu toplantıları Cumhurbaşkanının başkanlığında yapılmaktadır. Cumhurbaşkanın yokluğunda Kurul'a Cumhurbaşkanı yardımcısı başkanlık edecektir. Cumhurbaşkanının ölümü veya istifası gibi makamın boşalması hallerinde en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısı; geçici sebeplerle makamın boşalması durumunda Cumhurbaşkanının görevlendirdiği Cumhurbaşkanı yardımcısı vekalet eder.

Milli Güvenlik Kurulu, 2 ayda bir olağan şekilde toplanmaktadır. Gerekli görülen durumlarda Kurulun, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak bir çağrı ile de olağanüstü toplanması mümkündür. Kurul toplantılarına üyeler haricinde, gündemin özelliği göz önünde bulundurularak ilgili bakan ve kişilerin de çağrılarak bilgi ve görüşlerinin alınması mümkündür.

¹³⁴ 6 nolu CBK'nın 2. maddesinde "Devletin Millî Güvenlik Siyaseti" kavramı şu şekilde tanımlanmıştır: "*Millî güvenliğin sağlanması ve millî hedeflere ulaşılması amacı ile Millî Güvenlik Kurulunun belirlediği görüşler dâhilinde, Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilen iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaseti*".

Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Genel Sekreterliğin en üst amiri olup Genel Sekreterliğin görevlerini, Cumhurbaşkanının emir ve yönlendirmeleri doğrultusunda, devletin millî güvenlik siyasetine uygun olarak yürütmekle görevlidir. Genel Sekreter görevleri dolayısıyla, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. MGK Genel Sekreteri Kurul'un toplantılara katılacaktır, fakat oy kullanma hakkına sahip değildir.

Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı: 01.11.1983 tarih ve 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu¹³⁵ hükümlerie göre kurulan Milli İstihbarat Teşkilatı, Başbakanlığın kaldırılmasının ardından 2017 yılında Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır.

Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı: Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında 12 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹³⁶ ile kurulan Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, ülkemizde bulunan milli sarayların (saray, müze, köşk, kasır ve fabrikalar ile bunlara bağlı taşınır ve taşınmaz kültür varlıkları) yönetimi ve tanıtımı için Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak genel bütçeye tabi şekilde faaliyet göstermektedir.

Savunma Sanayi Başkanlığı: Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında 7 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹³⁷ ile kurulan Savunma Sanayii Başkanlığı, Cumhurbaşkanına bağlı olan tüzel kişiliğe sahip olan tek kuruluştur. Savunma Sanayii Başkanı, Başkanlığın en üst amiri olup, Başkan, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Savunma Sanayii İcra Komitesi Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanının görevlendireceği Cumhurbaşkanı yardımcısı, Hazine ve Maliye Bakanı, İçişleri Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay Başkanı ve Savunma Sanayii Başkanından oluşmaktadır. Cumhurbaşkanının katılmadığı toplantılarda Cumhurbaşkanı yardımcısı vekâleten Komiteye başkanlık eder.

¹³⁵ Tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2937.pdf>, Erişim tarihi, 03.03.2020.

¹³⁶ Tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.12.pdf>, Erişim tarihi, 07.03.2020.

¹³⁷ Tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.7.pdf>, Erişim tarihi, 07.03.2020.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı: Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında 13 no’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹³⁸ ile kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları, ilgili kamu idareleri ile Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlamak ve makro dengelerini oluşturmakla görevlidir.

Türkiye Varlık Fonu: 19.8.2016 tarih ve 6741 sayılı “*Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile sermaye piyasalarında araç çeşitliliği ve derinliğine katkı sağlamak, yurtiçinde kamuya ait olan varlıkları ekonomiye kazandırmak, dış kaynak temin etmek, stratejik, büyük ölçekli yatırımlara iştirak etmek için Türkiye Varlık Fonu ve bu fona bağlı alt fonları kurmak ve yönetmek üzere Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketinin (Şirket) kurulmuştur. Türkiye Varlık Fonu, Cumhurbaşkanlığına bağlı kuruluştur. Türkiye Varlık Fonu Yönetimi Anonim Şirketi ise alt fonların kurulması ve yönetimi olan, profesyonel yönetim ilkelerine göre yönetilen, özel hukuk hükümlerine tabi bir tüzel kişidir. Diğer bir ifadeyle Türkiye Varlık Fonu, Cumhurbaşkanlığı’na bağlı, profesyonel yönetim ilkelerine göre yönetilen özel hukuk hükümlerine tabi bir Anonim Şirket yapısına sahiptir.

2.8.5. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Ofisler

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkındaki 1 no’lu Cumhurbaşkanlığı Kaarnamesinin 7. Kısımında Cumhurbaşkanlığına bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip olan Cumhurbaşkanlığı Ofisleri düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz olan, idarî ve malî özerkliğe sahip 4 tane Cumhurbaşkanlığı ofisi kurulmuştur. Bunlar: Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi. Ofislerin merkezi Ankara’dadır.

¹³⁸ Tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.13.pdf>, Erişim tarihi, 07.03.2020.

1 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 528. maddesine göre Ofislerin başkanları, Ofisin en üst amiri olup Ofisin genel yönetim ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Başkanlar, Ofisleri Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen amaç, politika ve stratejilere uygun olarak yönetecektir. Bununla birlikte ofis başkanlarına, Ofisin bütçe teklifini hazırlama, belirlenen amaç, politika, strateji ve performans hedef ve ölçütleri doğrultusunda uygulamayı yürütme, izleme ve raporlama görevleri yüklenmiştir. Ayrıca Başkanların, Ofisin yönetim sistemlerini gözden geçirme, kurumsal yapı ile yönetim süreçlerinin etkinliğini gözetme ve yönetimin geliştirilmesini sağlama görevleri vardır. Başkanlar, faaliyet alanına giren konularda kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyonu sağlayabilecektir. Ofislerde Başkanlara yardımcı olmak üzere başkan yardımcısı görevlendirilmesi mümkündür. Ofis, görev alanına giren hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşlarını koordine etmek, bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla yakın işbirliği içinde çalışmak, bunun için gerekli toplantı veya diğer organizasyonları yapmak, uluslararası alanda yapılan çalışmalara iştirak etmek ve ülkemizi temsil etmekle görevli ve yetkilidir.

2.9. CUMHURBAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ

2017 Anayasa değişikliği öncesinde Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının yetkilerine ilişkin 3'lü bir sınıflandırma vardı. Buna göre Cumhurbaşkanının görevi yasamaya, yürütmeye ve yargıya ilişkin görevleri olarak sınıflandırılmıştır. 2017 değişikliği ile birlikte 104. maddedeki bu sınıflandırma kaldırılmıştır. Her ne kadar anayasada bu sınıflandırma kaldırılmış olsa da, görevlerin daha iyi anlaşılabilmesi için bu bölümde benzer bir sınıflandırmaya gideceğiz. İlk olarak Cumhurbaşkanının anayasada düzenlenen görevlerinden bahsedilecek ardından, diğer kanunlarla Cumhurbaşkanına verilen bazı önemli görevlerden bahsedilecektir.

2.9.1. Cumhurbaşkanının Yürütme Organına İlişkin Yetkileri

İlk olarak belirtmek gerekir ki Anayasanın 104. maddesine göre devletin başı yani Devlet Başkanı Cumhurbaşkanıdır. Aynı zamanda yürütme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatına sahip olmakla birlikte, Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder. Ayrıca Cumhurbaşkanı Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etmekle yükümlüdür.

2.9.1.1. Yönetme Yetkisi

Türkiye Cumhuriyeti'nde yürütme organının başı, Devlet Başkanı Cumhurbaşkanı olduğu için devleti yönetme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. 1961 Anayasasında ve 1982 Anayasasının ilk halinde yürütme yetkisi her ne kadar Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yürütülse de devleti yönetme yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmişti. Cumhurbaşkanı yürütmede önemli bir işleve sahip olsa da tarafsız olduğu için ülkenin yönetimi anlamında esas yetkiye sahip değildi. Yönetme yetkisinden kastımız politika belirleme ve kanunları temel anlamda uygulama yetkisidir. Gerçekten de Bakanlar Kurulu kaldırılmadan önce ülkenin milli güvenlik politikalarını belirleme, milli güvenliği sağlama, silahlı kuvvetleri savaşa hazırlama gibi görevler Bakanlar Kurulu'na verilmişti. 2017 değişikliği ile birlikte Bakanlar Kurulu'nun kaldırılması ile birlikte yürütmeye ilişkin bütün yetkilerin Cumhurbaşkanına devredilmesi ile birlikte ülkeyi yönetme yetkisi Cumhurbaşkanına devredilmiştir. Bu kapsamda anayasada Cumhurbaşkanına verilen görevleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj vermek,
- Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk Milletinin birliğini temsil etmek,
- Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etmek,
- Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyetinin temsilcilerini göndermek

- Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- Milli güvenlik politikalarını belirlemek ve gerekli tedbirleri almak,
- TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmek,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek,
- Milli güvenliği sağlamak,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin yurt savunmasına hazırlanmasını sağlamak.

Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanı Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir. Fakat belirtmek gerekir ki savaş ilan etme Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait bir yetkidir. Cumhurbaşkanı savaş ilan edemez. Ama Meclis'in tatilde ya da arada olması durumunda ve ülkeye ani bir saldırının gerçekleşmesi durumunda Meclis toplanıp savaş ilan kararı alana kadar Silahlı Kuvvetleri kullanma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Anayasanın 92. maddesinin 2. fıkrasına göre eğer TBMM tatilde ya da ara vermiş durumdaysa ve ülkeye yönelik ani bir silahlı saldırı varsa, silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması durumunda Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilecektir. Kural olarak savaş ilan etme yetkisinin TBMM'ye aitken; ani saldırıların varlığı halinde ve TBMM tatilde ya da aradaysa Silahlı Kuvvetleri kullanma yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından istisnai olarak kullanılabilir. TBMM İçtüzüğünün 129. maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanı silahlı kuvvetleri kullanma kararını verdikten sonra Türkiye Büyük Millet Meclisini derhal toplantıya çağıracaktır.

Burada üzerinde durulması gereken önemli bir konu Anayasanın 117. maddesinde düzenlenen milli güvenliğin sağlanması ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin yurt savunmasına hazırlanması meselesidir. Anayasanın 117. maddesine göre Cumhurbaşkanı, milli güvenliğin sağlanmasından ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin yurt savunmasına hazırlanmasından Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumlu

tutulmuştur. 1982 Anayasasındaki ilk haline bakıldığında bu düzenlemede “Cumhurbaşkanı” ifadesi yerine “Bakanlar Kurulu” ifadesi yer almaktadır. 21/1/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16. maddesiyle, söz konusu hükümde geçen “Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı” şeklinde değiştirilerek sorumluluk Cumhurbaşkanına geçmiştir. Fakat belirtmek gerekir ki burada sorumluluk halka karşı değil TBMM’ye karşıdır. Bu hükümden anlaşılabacağı üzere buradaki sorumluluk siyasi bir sorumluluktur. Fakat Anayasa bu siyasi sorumluluğa nasıl gideceği konusunda herhangi bir düzenleme içermemektedir. Anayasa değişikliği öncesinde Bakanlar Kurulu’nun sorumluluğuna “gensoru” ile gidilirken; yeni sistemde Cumhurbaşkanın siyasi sorumluluğunu TBMM’nin nasıl denetleyeceği konusunda herhangi bir düzenleme getirilmemesi doktrinde eleştirilmektedir.

2.9.1.2. Milletlerarası Andlaşmaları İmzalama ve Onaylama

1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanının milletlerarası andlaşmaları imzalama yetkisine ilişkin herhangi bir düzenleme getirilmemiş olmakla birlikte, uluslararası hukukta kabul edilen genel kurallar uygulanmaktadır. Yani Cumhurbaşkanı, Dışişleri Bakanı, gönderildiği devlet nezdinde diplomatik misyon şefleri herhangi bir yetkilendirmeye ihtiyaç olmaksızın uluslararası andlaşma imzalama yetkisine sahipken; bir bakanlığın görev alanına giren konularda Cumhurbaşkanı’nın yetkilendirmesiyle ilgili bakan ya da bakan olmayan başka bir kişi de milletlerarası andlaşma imzalama yetkisine sahip olabilir. Türk hukuk sisteminde yetki belgesi gereken yetkili kişi ya da heyetlere belge, Cumhurbaşkanı kararı ile verilmektedir. Bu kararlar, Resmî Gazete’de yayımlanmaz¹³⁹.

Milletlerarası antlaşmaları onaylanması ve yayımlanması konusunda yetkili kişi Cumhurbaşkanıdır. Türkiye adına imzalanan milletlerarası antlaşmaların onaylanması, kural olarak TBMM’nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır. İmzalanan bir milletlerarası antlaşmanın onay ve yayım yetkisi ise 1961 ve 1982 Anayasalarında Cumhurbaşkanı’na verilmiştir. Anayasanın 90. maddesinde ve

¹³⁹ 9 no’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 1.madde.

Milletlerarası Andlaşmaların Onaylanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında 9 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁴⁰ ile düzenlenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak andlaşmalar Cumhurbaşkanı kararı ile onaylanır. Bir milletlerarası andlaşmanın onaylanması veya bunlara katılma, bazı istisnai haller haricinde, onaylamanın veya katılmanın Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından bir kanunla uygun bulunmasına bağlıdır. Onaylanmanın veya katılmanın Türkiye Büyük Millet Meclisince uygun bulunması zorunlu olan andlaşmalar, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye gönderilir. Türk kanunlarına değişiklik getiren hükümler içeren her türlü milletlerarası andlaşmanın onaylanması veya bunlara katılma, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylamanın veya katılmanın uygun bulunmasına ilişkin bir kanun çıkarılmasına bağlıdır. TBMM tarafından uygun bulunması zorunlu olan andlaşmaların Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye gönderilmesi kapsamındaki hazırlık çalışmaları Dışişleri Bakanlığı tarafından yürütülür. TBMM bir “*Onaylamayı Uygun Bulma Kanunu*” çıkartır. Onaylamayı uygun bulma kanunu Mecliste kabul edilirse, kanun Cumhurbaşkanının onayına sunulur. Cumhurbaşkanı söz konusu kanunu onaylarsa Resmî Gazete’de yayımlar. Resmi Gazete’de yayımlanan kanun hemen yürürlüğe girmez. Bir milletlerarası andlaşmanın Türkiye Cumhuriyeti bakımından yürürlüğe girdiği tarihler, Cumhurbaşkanı kararı ile tespit olunarak Resmî Gazete’de yayımlanır. Bir milletlerarası andlaşma, yürürlük tarihinin tespitine dair Cumhurbaşkanı kararında belirtilen yürürlüğe giriş tarihinde kanun hükmünü kazanır.

Bazı milletlerarası andlaşmaların TBMM tarafından onaylanmasının uygun bulunmasına gerek yoktur. Anayasanın 90. maddesinin 2. ve 3. fıkrası ile 9 nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin 2. maddesinde bu andlaşmalar şu şekilde ifade edilmiştir. Daha önce yapılmış olan bir milletlerarası andlaşmaya dayanılarak yapılan uygulama andlaşmaları ile kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ekonomik, ticari veya teknik andlaşmalar Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan onaylanır. Ekonomik, ticari veya teknik münasebetleri düzenleyen ve süresi bir yılı aşmayan

¹⁴⁰ Tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.9.pdf>, Erişim tarihi, 07.03.2020.

andlaşmalardan; Devlet maliyesi bakımından yüklenme gerektirmeyen, kişi hallerine ve Türk vatandaşlarının yabancı memleketlerdeki mülkiyet haklarına dokunmayan andlaşmalar Cumhurbaşkanınca doğrudan onaylanır. Cumhurbaşkanı kararı ile doğrudan onaylanan andlaşmalardan yayımlanması zorunlu olanlar, yayımlarından başlayarak iki ay içinde Dışişleri Bakanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulur. Milletlerarası bir andlaşmaya veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Cumhurbaşkanınca yapılan teknik veya idari nitelikteki andlaşmalar şu durumlara ilişkin olamamak şartıyla Resmî Gazete’de yayımlanmayabilir:

- İktisadi veya ticari nitelikte olmamak,
- Özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ilgilendirmemek,
- Türk kanunlarına değişiklik getirmemek,

Söz konusu şekilde Resmi Gazete’de yayımlanmayan andlaşmaların andlaşmaların onaylanmasına ilişkin Cumhurbaşkanî kararları da Resmî Gazete’de yayımlanmayabilir.

Milletlerarası andlaşmaların onaylanması, bunların feshini ihbar etmemek suretiyle yürürlük süresini uzatma, Türkiye Cumhuriyetini bağlayan bir milletlerarası andlaşmanın belli hükümlerinin yürürlüğe konulması için gerekli bildirileri yapma, milletlerarası andlaşmaların uygulama alanının değiştiğini tespit etme, bunların hükümlerinin uygulanmasını durdurma ve bunları sona erdirmeye, Cumhurbaşkanı kararı ile olur.

18/2/1952 tarihli ve 5886 sayılı Kanunla onaylanmış olan Kuzey Atlantik Andlaşmasının gereği olarak bu Andlaşmaya taraf olan devletlerle ve Kuzey Atlantik Andlaşması Örgütü ile yapılan ikili veya çok taraflı andlaşmalardan Türk kanunlarına değişiklik getirmeyenler, Cumhurbaşkanınca doğrudan onaylanır.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Fakat Anayasa'nın 90. maddesinin 5. fıkrasında 2004 yılında yapılan değişikliğe göre, usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınacaktır. Buradan da anlaşılacağı üzere temel hak ve hürriyetlere ilişkin milletlerarası andlaşmalar üstün tutulacaktır.

Son olarak belirtmek gerekir ki, usulüne göre yürürlüğe girmiş milletlerarası andlaşmalar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Eğer bir milletlerarası andlaşma usulüne göre yürürlüğe girmişse, bu andlaşmaya karşı anayasa mahkemesine iptal davası açılmaz. Milletlerarası andlaşmalara yargı yolu kapalıdır. Fakat bir milletlerarası andlaşmanın onaylanmasını uygun bulma kanununa karşı yargı yolu açıktır. Unutulmamalıdır ki yargı yolu kapalı tek kanun İnkılap Kanunlarıdır.

2.9.1.3. Cumhurbaşkanının Atama Görevleri

2017 değişikliği ile birlikte Bakanlar Kurulu'nun kaldırılmasının ardından Cumhurbaşkanına pek çok atama görevi verilmiştir. Anayasanın 104. maddesinde *“Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır”* demek suretiyle atama görevleri ile yetkilendirilmiştir. Gerçekten de pek çok üst düzey yöneticinin atanması yetkisi artık Cumhurbaşkanına aittir. Bu atamaya ilişkin yetkiler bakıldığında Cumhurbaşkanının atama görevlerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama ve görevlerine son verme yetkisi: Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama ve bu kişilerin görevlerine son verme yetkisi doğrudan Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı kararı ile Cumhurbaşkanı hem Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından atayabilir hem de istediği zaman bu kişilerin görevlerine son verip yerlerine yenilerini atayabilir.

- Üst kademe kamu yöneticilerini atama ve görevlerine son verme yetkisi:

Üst kademe kamu yöneticilerini atama, görevlerine son verme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Ayrıca bu kişilerin atanmalarına ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği açık bir şekilde ifade edilmiştir. Bu konuda çıkartılan Cumhurbaşkanlığı tarafından Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair 3 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁴¹ ile üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasında uyulması gereken usul ve esaslar belirlenmiştir. Kararnamenin 2. maddesine göre, Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atamaların Cumhurbaşkanlığı kararıyla yapılacağı, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanlığı onayı ile atama yapılacağı ifade edilmiştir. Bu cetvellerde ifade edilmeyen kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanlığı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılacaktır. Belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanlığı yardımcıları ve bakanlar bu yetkilerini alt kademedeki yöneticilere devredebilecektir.

3 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan görevlilerin görev süreleri, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemeyecektir. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiği zaman, bunların görevi de sona erecektir. Fakat bunlar, yerlerine atama yapılncaya kadar görevlerine devam edecektir. Görev süreleri sona erenler, yeniden atanabilecektir. Bunlar, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilecektir.

3 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacak kişilerde şu şartların arandığını söylemek mümkündür:

* 657 sayılı Kanunun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımak.

* En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

¹⁴¹ Tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>, Erişim Tarihi, 07.03.2020.

* Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.

3 no’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacak kişilerde şu şartların arandığını söylemek mümkündür:

* 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımak.

* En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

* Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak.

* İl ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevleri ile kamu iktisadi teşebbüsleri yönetim kurulu üyeliklerine atanacaklar için kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak, alanında en az beş yıl çalışmış ve temayüz etmiş olmak.

Belirtmek gerekir ki Mesleğe özel yarışma sınavı ile girilen kaymakamlık gibi kadro, pozisyon ve görevlerde “Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak” şartı aranmayacaktır.

3 no’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (II) sayılı cetvelde yer alan ve Cumhurbaşkanı kararı ile atanan önemli bazı üst kademe kamu yöneticileri şunlardır:

- Valiler
- Büyükelçiler, Daimi Temsilci/Delegeler
- Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kurul Başkanları
- Savunma Sanayii Başkanı
- Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı
- Diyanet İşleri Başkanı

- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri
- Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri
- Bakan Yardımcıları
- Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları
- TRT Genel Müdürü
- Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı
- Yükseköğretim Kurulu Üyeleri
- Rektörler

3 no'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (II) sayılı cetvelde yer alan ve Cumhurbaşkanlığı onayı ile atanan önemli bazı üst kademe kamu yöneticileri şunlardır:

- Kaymakamlar
- Vali yardımcısı
- Bakanlık Daire Başkanları
- Bakanlık Müfettişleri
- Genel Müdür Yardımcıları (Bağı, İlgili, İlişkili Kuruluşlar Dâhil)
- Defterdarlar
- Bakanlık İl Müdürleri
- İl Emniyet Müdürleri

Genelkurmay Başkanını Atama: Anayasanın 117. maddesine göre, Genelkurmay Başkanı Cumhurbaşkanlığı tarafından atanmaktadır. Genel Kurmay Başkanı 3 no'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre 4 yıllığına seçilmektedir. 1 no'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre ise, Genelkurmay Başkanlığı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıkları Milli Savunma Bakanına bağlıdır.

Cumhurbaşkanı gerekli gördüğünde Genelkurmay Başkanı ile Kuvvet Komutanları ve başlıklarından doğrudan bilgi alabilir, bunlara doğrudan emir verebilir. Verilen emir herhangi bir makamdan onay alınmaksızın derhal yerine getirilir. Genelkurmay Başkanı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları Milli Savunma Bakanına ayrı ayrı bağlı ve sorumludur. Genelkurmay Başkanı Cumhurbaşkanı adına Silahlı Kuvvetlerin komutanıdır. Genelkurmay Başkanı savaşta başkomutanlık görevlerini Cumhurbaşkanı adına yerine getirir.

Yükseköğretim Kurulu üyelerini seçmek ve atamak: Anayasanın 131. maddesinin 2. fıkrasına göre Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler tarafından seçilen ve sayıları, nitelikleri, seçilme usulleri kanunla belirlenen adaylar arasından rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek suretiyle Cumhurbaşkanı tarafından atanan üyeler ve Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan doğruya seçilen üyelerden oluşur. Anayasaya göre YÖK'ün teşkilatı, görev, yetki, sorumluluğu ve çalışma esasları kanunla düzenlenir. Bu konuda çıkartılan Yükseköğretim Kanununa¹⁴² göre Yükseköğretim Kurulu Cumhurbaşkanı tarafından; rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek suretiyle seçilen 7 üye, temayüz etmiş üst düzeydeki Devlet görevlileri veya emeklileri arasından seçilen 7 üye, Üniversitelerarası Kurulca, Kurul üyesi olmayan profesör öğretim üyelerinden seçilip Cumhurbaşkanı tarafından atanan 7 üye olmak üzere toplam 21 kişiden oluşur.

Rektörleri atama: Gerek Devlet gerekse vakıf üniversitelerine rektör, Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Vakıflarca kurulan üniversitelerde rektör ataması, mütevelli heyetinin teklifi üzerine yapılacaktır. Rektör, üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü tüzel kişiliğinin temsil eden kişidir. Görev süresi 4 yıl olan rektörlerin, yaş haddi 67 yaştır. Ancak rektör olarak atanmış olanlarda görev süreleri bitinceye kadar yaş haddi aranmayacaktır.

¹⁴² Tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2547.pdf>, Erişim tarihi, 07.03.2020.

Önemli Kurum ve Kuruluşlara Üye Atama: Cumhurbaşkanı bazı önemli düzenleyici ve denetleyici kuruluşların üyelerini atama yetkisine sahiptir:

- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- Sermaye Piyasası Kurulu
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- Kamu İhale Kurumu
- Rekabet Kurumu
- Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
- Nükleer Düzenleme Kurumu
- Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Cumhurbaşkanı Kişisel Verileri Koruma Kurumu’nun karar organı olan Kişisel Verilerin Korunması Kurulu’nun 4 üyesini seçmektedir. Toplam 9 üyeden oluşan KVKK’nın 5 üyesini ise TBMM seçer.

- **Diplomatik temsilcileri atama:** Anayasanın 104. maddesine göre yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyeti’nin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyeti’ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder. Burada ifade edilen Cumhurbaşkanının agreman ve güven mektubu verme görevidir. Uluslararası hukukta diplomatik misyon şefinin (Büyükelçi) atanabilmesi için nezdine atanacağı devlete önceden diplomatik yolla kimliğinin bildirilmesi ve rızasının alınması gereklidir. Bu rıza verme işlemine Agreman adı verilmektedir. Bir devlet nezdine atanmak istenen kişiyi reddetme hakkına sahip olup, bu konuda herhangi bir gerekçe göstermek zorunda da değildir. Diplomasi temsilciliği şefinin atanma işlemi, nezdinde atandığı devletin agremanının alınması üzerine, ulusal düzeyde tamamlanmaktadır. Büyükelçilerin, Devlet başkanının temsilcisi sıfatıyla, kabul eden devletin Devlet başkanına sunmak üzere, “güven mektubu” ya da “itimatname” adı verilen bir belgeyi

götürmek zorundadır. Olağan olarak itimatnamenin kabul eden devlette sunulması ile diplomasi temsilciliği şefi göreve resmen başlamaktadır¹⁴³. İşte Türk hukuku açısından hem yabancı ülkelere gönderilecek Büyükelçileri belirleme hem de yabancı ülkelere gelecek olan Büyükelçileri kabul etme Cumhurbaşkanına verilmiş bir yetkidir. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi Cumhurbaşkanı kararı ile gerçekleştirir.

2.9.1.4. Af Yetkisi

1982 Anayasasına göre genel af ve özel af ilan etme yetkisi TBMM'ye aittir. Fakat istisnai olarak Anayanın 104. maddesi ile Cumhurbaşkanı'na bazı hallerde özel af ilan etme yetkisi tanınmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanı sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebepleri ile sınırlı kalmak kaydıyla kişilerin cezalarını hafifletip cezaları tamamen kaldırabilecektir. Burada bahsedilen yalnızca cezanın affedilmesi anlamında kullanılan bir özel af yetkisidir. Bu yetkinin de kullanılması yalnızca özel 3 duruma bağlıdır: sürekli hastalık, sakatlık ve kocama¹⁴⁴.

2.9.1.5. Başkomutanlık Yetkisi

Anayasanın 104. maddesinde Cumhurbaşkanının “*TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil*” edeceği ifade edilmiştir. Anayasanın 117. maddesinde ise Başkomutanlık yetkisinin kaynağından bahsedilmiştir. Buna göre Başkomutanlık yetkisi TBMM'nin manevi varlığından ayrılamayacaktır. Buradan anlaşılacağı üzere esasında Başkomutanlık yetkisi Cumhurbaşkanına ait değil; TBMM'nin manevi varlığına aittir. Bu yetkinin Meclise ait olduğunu “*Türkiye Büyük Millet Meclisi Reisi Mustafa Kemal Paşa Hazretlerine Başkumandanlık Tevcihine Dair Kanun*”¹⁴⁵ 1. maddesinde ifade edilen “*Millet ve memleketin mukadderatına bilfiil vaziülyet yegane kuvveti âliye olan ve âzasından her birinin Kanunu Esasi ve Teşkilatı Esasiye Kanuniyle hukuk ve masuniyeti teşriyesitabiatıyla mahfuz ve şahsiyeti maneviyesi Başkumandanlığı haiz bulunan Türkiye Büyük Millet Meclisi*

¹⁴³ PAZARCI Hüseyin, Uluslararası Hukuk Dersleri Cilt: 3, Ankara 2005, s. 81.

¹⁴⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. DURSUN Hasan, “Af Kavramına Genel Bir Bakış”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı:85, Yıl: 2009, s. 386-390; GÖZLER Kemal, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Af Yetkisi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt:18, Yıl:2001, s. 314-317; ÖZBUDUN, s. 299-300.

¹⁴⁵ Kanunun tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.144.pdf>, Erişim Tarihi, 10.03.2020.

kuyudu atıye ile Başkumandanlık vazifeifiliyesine kendi Reisi Mustafa Kemal Paşayı memur eylemiştir.” düzenlemesinden de anlıyoruz. Buradan da anlaşılacağı üzere, “Başkumandanlığı haiz bulunan Türkiye Büyük Millet Meclisi” ifadesi açık bir şekilde başkomutanlık yetkisinin TBMM’ye ait olduğunu ifade etmiştir. Dikkat edilmesi gereken nokta Cumhurbaşkanının bu yetkiyi Meclis adına temsil etmesidir. Anayasanın 117. maddesinin devamında ifade edildiği üzere, savaş zamanında bu yetkinin Genelkurmay Başkanı tarafından Cumhurbaşkanı namına yerine getirilecektir. Burada Genelkurmay Başkanı esasında bu yetkiyi temsil etmiyor yalnızca Cumhurbaşkanı namına yerine getirmektedir.

2.9.1.6. Düzenleyici Nitelikte İdari İşlemler Yapma Yetkisi

2017 değişikliği öncesinde Cumhurbaşkanı tarafından yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılabilmekteydi. Yürütmenin düzenleyici işlemi olarak 2017 değişikliği öncesinde Anayasa’da, Kanun Hükmünde Kararname (KHK), Tüzük, Yönetmelik ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olmak üzere dört tür düzenleyici işlem bulunmaktaydı. Ancak 2017 anayasa değişikliği ile Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve Tüzük kaldırılarak sistemden bu kavramlar çıkartılmıştır. Her ne kadar bu kavramlar anayasadan çıkartılmış olsa da, bugüne kadar çıkartılmış ve halen yürürlükte olan Kanun Hükmünde Kararnameler ve Tüzükler yürürlüklerini devam ettirecektir. 2017 anayasa değişikliği ile getirilen 21. Geçici maddenin F fıkrasında *“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür. Yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler hakkında 152 nci ve 153 üncü maddelerin uygulanmasına devam olunur.”* demek suretiyle söz konusu düzenlemelerin yürürlükten kaldırılınca veya yerlerine yeni düzenlemeler getirilinceye uygulanmaya devam edeceğini ifade etmektedir.

Mevcut haliyle 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Yönetmelik olmak üzere yürütme organına ait 2 tür düzenleyici işlem bulunmaktadır. 2017 değişikliği öncesi yalnızca “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” konusunda düzenleme yapabilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, konu ve düzenleme alanı

oldukça genişlemiş bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri doğrudan Anayasa'ya dayanmakta olup çıkarılması için yasama organının kanunla Cumhurbaşkanını yetkilendirmesine ihtiyaç yoktur. Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütme organının doğrudan Anayasa'ya dayalı asli düzenleme yetkisi kapsamında olan bir işlemdir. Ancak yönetmelik için aynı şey söylenemez. Yönetmelikler dayanaklarını ya bir kanundan ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden alır. Bu yönüyle yürütmenin tali (ikincil) yani türevsel nitelikte bir işlemidir. Kanunla düzenlenmeyen bir konunun doğrudan yönetmelikle düzenlenme imkânı yoktur. Yönetmelikler, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabilirler. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, olağan dönemde olduğu gibi OHAL döneminde de çıkarılabilmektedir. Ancak her iki Kararnamenin tabi olduğu hukuki rejim birbirinden oldukça farklıdır.

Yönetmelik çıkarma yetkisi 2017 değişikliği öncesinde Anayasada başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerine verilmişti. Bununla birlikte her ne kadar Anayasa'da açık bir şekilde belirtilmese de uygulamada Bakanlar Kurulu'nun da yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduğu görülmektedir¹⁴⁶. 2017 değişikliği ile birlikte Bakanlar Kurulu, Başbakan gibi kavramların sistemden çıkartılması ile birlikte yönetmelik çıkartabilen kişilerde önemli değişiklik yaşanmıştır. Anayasanın 124. maddesine göre Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Buradan da anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanı 2017 değişikliği ile yönetmelik çıkartma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin düzenlendiği anayasanın 104. maddesinde de “*Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.*” denilmek suretiyle bu yetki vurgulanmıştır.

¹⁴⁶ GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, 11. Baskı, Ankara 2017, s. 115.

2.1.9.7. Bütçe ve Kesin Hesaba İlişkin Yetkiler

2017 değişikliği öncesinde Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu tasarılarını sunma görevi Bakanlar Kurulu'na aitti.2017 değişikliği ile bu yetki Cumhurbaşkanına verilmiştir.2017 değişikliği ile kural olarak kanun teklif etme görevi sadece Milletvekillerine verilirken, istisnai olarak 2 kanun teklifini Meclis'e Cumhurbaşkanı sunacaktır: Bütçe Kanunu ve Kesin Hesap Kanunu teklifleri. Belirtmek gerekir ki Bütçe Kanunu teklifini hem hazırlayıp Meclis'e sunan Cumhurbaşkanı iken, Kesin Hesap Kanunu teklifini hazırlayan Hazine ve Maliye Bakanlığı iken Meclis'e Cumhurbaşkanı sunar.Bütçe Kanunu ile Kesin Hesap Kanunu'nun hazırlanma sürecine ilişkin yeni sistem şu şekildedir:

Cumhurbaşkanı tarafından bütçe kanun teklifi, malî yılbaşından en az 75 gün öncesinden hazırlanır ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur. TBMM Başkanlığına sunulan bütçe teklifi 30 üyeden oluşan Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyon tarafından 55 gün içinde kabul edilebilecek olan metin Genel Kurulda görüşüldükten sonra malî yılbaşına kadar karara bağlanacaktır. 2017 değişikliği ile getirilen düzenelemeye göre Bütçe Kanunu'nun süresinde yürürlüğe konulamaması durumunda, geçici bütçe kanunu çıkarılacaktır.Geçici bütçe kanununun da çıkarılamazsa eğer, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar birönceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanacaktır.Milletvekilleri Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkındadüşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, fakat gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşmeyapılmaksızın okunup ve oylanacaktır. Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir.Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulması mümkün değildir.

Kesin Hesap Kanunu çıkarılma süreciyle ilgili olarak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 42. maddesinde getirilen düzenlemeye göre, Kesin hesap kanunu teklifinin, muhasebe kayıtları dikkate alınmak suretiyle, merkezî yönetim bütçe kanununun şekline uygun bir şekilde Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından

hazırlanacaktır. Hazırlanan teklifin, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte, izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar yani en geç 6 ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulacak ve bir örneği ise Genel Uygunluk Bildirimi yapmak üzere Sayıştaya gönderilecektir. Sayıştay ise bütçeye geneluygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde Meclise sunacaktır. Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin TBMM'ye verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay tarafından sonuçlandırılmamış durumdaki denetim ve hesap yargılamasını önlemeyecek; bu yargılamaların karara bağlandığı anlamına gelmeyecektir. Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıla ait bütçe kanunu teklifi ile birlikte görüşülüp ve karara bağlanacaktır.

2.9.2. Cumhurbaşkanının Yasama Organına İlişkin Yetkileri

2.9.2.1. Açılış Konuşması

Cumhurbaşkanının TBMM'ye ilişkin yetkilerine bakıldığı zaman ilk olarak belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanı eğer gerekli görürse, yasama yılının ilk günü TBMM' de açılış konuşmasını yapabilir. TBMM İçtüzüğü'nün 1. maddesine göre yasama yılı, 1 Ekimde başlayıp 30 Eylülde sona eren süredir. 1 Ekim günü yapılan toplantıda açılış konuşmasını Cumhurbaşkanı yapabilir.

2.9.2.2. Olağanüstü Toplantıya Çağırma Yetkisi

Bununla birlikte Cumhurbaşkanı Meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisine sahiptir. TBMM İçtüzüğü'nün 7. maddesine göre Meclis tatildayse ya da aradaysa Cumhurbaşkanı veya TBMM Başkanı tarafından olağanüstü toplantıya çağırılabilir.

2.9.2.3. TBMM Seçimlerinin Yenilenmesi

Gerek Cumhurbaşkanı gerekse TBMM, Anayasanın 116. maddesi uyarınca seçimlerin yenilenmesine karar verebilecektir. TBMM, 5 yıllık süre dolmadan dilediği zaman üye tamsayısının 3/5 çoğunluğunun kararı ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Buna uygulamada erken genel seçim kararı denir. Aynı şekilde

Cumhurbaşkanı da hiçbir koşula bağlı olmaksızın dilediği zaman TBMM seçimlerini yenileyebilir, yani erken seçim kararı verebilir. TBMM ya da Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesine karar verir ise bu halde TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Erken genel seçim kararı alınamayacağına ilişkin ara seçimlerde olduğu gibi herhangi bir süre kaydı bulunmamaktadır.

Daha önce de belirtildiği üzere kural olarak bir kişi en fazla 2 defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Bu kurala 2017 değişikliği ile bir istisna getirilmiştir. Bu istisnaya göre Cumhurbaşkanının 2. döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilecektir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta erken seçim kararının Meclis tarafından ve Cumhurbaşkanının 2. döneminde alınıyor olmasıdır. Bu durum esasında eleştirilebilir. Çünkü bu düzenleme sayesinde bir kişi yaklaşık 15 yıllık bir süre Cumhurbaşkanlığı görevini sürdürebilecektir. Aynı kişinin 10 yılın üstünde bir süre ülke yönetmesi siyasi denetim bakımından büyük sıkıntılar çıkartabilecektir.

Erken seçim kararı alınması durumunda seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam edecektir. Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de 5 yıl olacaktır. Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu'nun 3. maddesine göre, seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda, bu kararın en geç 48 saat içinde Resmî Gazete'de yayımlanarak ilân edilmesi gerekir. Ardından kararın verildiği günden sonra gelen 60. günü takip eden ilk Pazar günü ise hem Cumhurbaşkanlığı hem de milletvekili genel seçimleri birlikte yapılacaktır.

2.9.2.4. İç ve Dış Siyaset Hakkında Mesaj Verme

Cumhurbaşkanı Anayasanın 104. maddesine göre ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verebilecektir. Bu bakımdan TBMM içtüzüğünün 59. maddesine göre, Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, olağanüstü acele hallerde gündem dışı söz isterse, Meclis Başkanı, bu isteği yerine getirmek zorundadır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları

ve bakanların açıklamasının ardından, siyasîparti grupları birer defa ve onar dakikayı aşmamak üzere, konuşma hakkına sahiptirler. Grubu bulunmayan milletvekillerinden herhangi birine de beş dakikayı aşmamak üzere söz verilmesi mümkündür.

TBMM İçtüzüğü'nün “yürütmenin temsili” başlıklı 62. maddesinde ifade edildiği üzere, Bütçe sunuş konuşmasını Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bir bakan yapacaktır. Bununla birlikte Bütçe ve Kesinhesap Kanun tekliflerinin görüşüldüğü Genel Kurul oturumlarına Yürütme adına Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar katılabilecek ve görüş bildirebilecektir. Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakanlar veya zorunlu durumlarda bakan yardımcısı ve üst kademe kamu yöneticileri olağanüstü hal yönetimi ile ilgili Anayasanın 119. uncu maddesindeki hallerde Meclis Başkanının daveti üzerine bilgilendirme yapmak üzere Genel Kurul oturumlarına katılabilecektir.

2.9.2.5. Kanunları Yayımlama Yetkisi

Kanunların çıkartılma süreciyle ilgili olarak Cumhurbaşkanının yetkilerine bakıldığında kısaca kanun çıkarma sürecinden bahsetmek gerekmektedir. İlk olarak belirtmek gerekir ki kanun teklif etmeye milletvekilleri yetkilidir. Her bir milletvekili, kanun teklif etme yetkisine sahiptir. Yani, kanun teklif etmek için belli sayıda milletvekilinin bir araya gelmesi gerekli değildir. 2017 Anayasa değişikliği ile Bakanlar Kurulu kaldırıldığı için Bakanlar Kurulunun TBMM'ye kanun tasarısı sunma yetkisi kaldırılmıştır. Yalnızca Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu tekliflerini Cumhurbaşkanı sunacaktır. Kanun teklifleri ile ilgili rapor, ilgili komisyondan Meclis Genel Kuruluna sevk edilip Meclis üyelerine dağıtıldıktan en az 48 saat sonra Meclis gündemine alınabilir. TBMM Genel Kurulu'nda kanun tekliflerinin görüşülebilmesi için, her şeyden önce, Genel Kurulda “toplantı yeter sayısının olması” gerekir. Toplantı yeter sayısı üye tam sayısının en az üçte biri, yani 200 milletvekilidir. Bu sayı bulunduktan sonra 2 aşama vardır: Birinci aşamada, Genel Kurulda önce kanun teklifinin tümü üzerinde görüşme yapılır. İkinci aşamada maddelerin tek tek görüşülmesine geçilir. Kanun teklifleri hakkında yapılan görüşmeler tamamlandıktan sonra oylamaya geçilir. Oylamada kanunun kabul edilebilmesi için; kural olarak basit çoğunluk aranır. Basit çoğunluk, toplantıya katılanların salt çoğunluğunun, yani

yarıdan bir fazlasının kabul oyudur. Ancak bu kabul yeter sayısı, hiçbir şekilde üye tam sayısının $\frac{1}{4} + 1$ 'den (151) az olamaz. TBMM tarafından reddedilen teklifler, red tarihinden itibaren 1 tam yıl geçmedikçe aynı yasama dönemi içinde yeniden verilemez. Bir yasama döneminde görüşülemeyen sonuçlandırılmayan teklifler ise hükümsüz sayılır; yani kadük kalırlar. Yayımlama görevi, 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, TBMM'ce kabul edilen kanunları 15 gün içinde Resmî Gazetede yayımlar. Cumhurbaşkanı, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, TBMM'ye geri gönderebilir. Fakat belirtmek gerekir ki Bütçe Kanunları, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderilemez. Meclise geri gönderilemeyen tek kanun Bütçe Kanunu'dur. Cumhurbaşkanınca kısmen uygun bulunmama durumunda, TBMM sadece uygun bulunmayan maddeleri görüşebilir. TBMM, geri gönderilen kanunu üye tamsayısının salt çoğunluğuyla aynen kabul ederse, kanun Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazete'de yayımlanacaktır. Belirtmek gerekir ki 2017 değişikliği öncesinde, Cumhurbaşkanı, bir kanunu tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderdiğinde TBMM, toplantıya "katılanların salt çoğunluğu ile" kanunu yeniden kabul edebiliyordu. Ancak 2017 değişikliği uyarınca TBMM, Cumhurbaşkanı'nca geri gönderilen bir kanunu ancak "üye tamsayısının salt çoğunluğuyla ile" kabul edebilir. Bu durumda aynen kabul edilme durumunda Cumhurbaşkanı tekrar Meclise geri gönderemez, Resmî Gazete'de yayımlamak zorundadır. Meclis, geri gönderilen kanunda yeni bir değişiklik yaparsa, Cumhurbaşkanı değiştirilen kanunu tekrar Meclise geri gönderebilir. Kanunlar kural olarak halkoylamasına sunulmaz. Anayasaya göre yalnızca "Anayasa değişiklikleri hakkında kanunlar"ın halkoyuna sunulması mümkündür.

2.9.2.6. Anayasa Değişikliği Yapım Sürecindeki Yetkiler

Anayasa değişikliği yapma yetkisi hukukumuzda TBMM'ye aittir. Ancak belli durumlarda Cumhurbaşkanı ve seçmenler de (halkoylaması yolu ile) değişiklik sürecine katılırlar. Anayasayı anayasada düzenlenen kurallar çerçevesinde değiştiren iktidara tali (türev) kurucu iktidar denilir. Anayasanın değiştirilmesi TBMM üye

tamsayısının en az 1/3 (200 milletvekili) tarafından yazıyla teklif edilebilir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ya da bakanlar, Anayasa değişikliği öneremez. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler, Genel Kurulda 2 defa görüşülür. İkinci görüşmeye birinci görüşmenin bitiminden 48 saat geçmeden başlanamaz. Buna "ivedilikle görüşme yasağı" da denir. Bu "en az 48 saatlik" süreye "serinleme süresi" de denilmektedir. İkinci görüşmede, yalnızca maddeler üzerinde verilmiş değişiklik önermeleri görüşülür. Birinci görüşmede üzerinde değişiklik teklifi bulunmayan bir madde hakkında ikinci görüşmede önerge verilemez. TBMM, Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların kabulü sırasında, bu Kanunun halkoylamasına sunulması halinde Anayasanın değiştirilen hükümlerinden, hangilerinin birlikte, hangilerinin ayrı ayrı oylanacağını da karara bağlar.

Anayasa değişiklik tekliflerinin birinci ve ikinci görüşmelerinde, maddelerin kabulü ile ikinci görüşmenin sonunda tümünün kabulü TBMM üye tamsayısının en az 3/5 (360 milletvekili) çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür. Birinci görüşmede gerekli çoğunluğu alamayan bir madde, ikinci görüşmede de gerekli çoğunlukta kabul oyu alamamışsa reddedilmiş olur. Anayasa değişikliği usulünün son aşaması onay aşamasıdır. Konumuz açısından esas önemli olan nokta burasıdır. 1982 Anayasası onay yetkisini Cumhurbaşkanı ile halk arasında paylaştırmıştır. Ancak, anayasa değişikliğinin kabul edilmesinde ulaşılan karar yeter sayısının 3/5 veya 2/3 olmasına göre onay usulü değişmektedir. Eğer anayasa değişiklik teklifi TBMM üye tamsayısının 3/5'ini bulmuş ancak 2/3'ten az bir oyla kabul edilmiş ise (*yani kabul oyları 360 (dahil) ile 399 (dahil) arasındaysa*), Cumhurbaşkanının anayasa değişikliğine ilişkin kanunu bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderip göndermeme yetkisi vardır. Eğer Cumhurbaşkanı böyle bir anayasa değişikliği kanununu, Meclis'e bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermiyorsa, anayasa değişikliği kanununu, zorunlu olarak halkoylamasına sunulmak üzere Resmî Gazetede yayımlar. Eğer Anayasa değişikliği teklifi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az 2/3'ü ile kabul edilmiş ise (*yani kabul oyları en az 400 ve daha fazlaysa*) anayasa değişikliği kanunu üzerinde Cumhurbaşkanının onay, TBMM'ye geri gönderme ve halkoylamasına sunma yolları arasında seçme hakkı vardır. Bu

durumda cumhurbaşkanı anayasa değişikliğini halkoyuna sunmak zorunda değildir. Bu yüzden buradaki halk oylamasına ihtiyari halkoylaması da denir. Eğer Anayasa değişikliği kanunu halkoylamasına sunulmuşsa; halkoylamasında geçerli oyların yarısından çoğu "kabul" oyu olması halinde, anayasa değişikliği kanunu kesinleşmiş olur. Anayasa değişiklikleri, Resmi Gazete’de yayımdan itibaren 60. günü izleyen ilk Pazar günü halkoyuna sunulacaktır.

2.9.2.7. İptal Davası Açma Yetkisi

Anayasa ile Cumhurbaşkanına 2 tür yasama işlemine karşı iptal davası açma yetkisi verilmiştir. Bunlar kanunlar ve TBMM içtüzüğü değişiklikleridir. Buna göre Cumhurbaşkanı, kanunların, anayasa değişikliklerinin, TBMM İktüzüğü değişikliklerinin tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilecektir. Belirtmek gerekir ki iptal davası açma yetkisi yalnızca yasama işlemleri ile sınırlı değildir.

Anayasanın 148. maddesinde düzenlenen Anayasa Mahkemesi’nin “görev ve yetkileri” başlığı altında “...Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin.... Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetleme” görevi Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere Anayasa Mahkemesine, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hem esas hem de şekil bakımından yargısal denetim görevi verilmiştir. Anayasada olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için yargısal denetime izin verilirken, olağanüstü hallerde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimine izin verilmemiştir. Anayasanın 148. maddesinde ifade edildiği üzere, olağanüstü hallerde ve savaş durumlarında Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ne şekil ne de esas bakımından Anayasa Mahkemesinde anayasaya aykırılık iddiasıyla dava açılmaz.

Anayasada sadece kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve TBMM içtüzüğü değişikliklerinin esas bakımından iptal davasına tabi tutulabileceği düzenlenmiştir. Anayasa değişikliklerinin esas bakımından denetime tabi tutulması mümkün değildir. 1961 yılında yapılan 1971 değişikliği ile birlikte anayasa

değişikliklerinin esas bakımından denetimi kaldırılmıştır. Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve TBMM içtüzüğü değişikliklerinin esas bakımından denetimi için belli grupların Anayasa Mahkemesine iptal davası açması gerekir. Anayasanın ilk halinde Cumhurbaşkanı, TBMM'nin üye tam sayısının beşte biri oranında milletvekili, iktidar partisi siyasi parti grubu ile anamuhalefet partisi parti grubu tarafından Resmi Gazete'de yayımdan itibaren 60 gün içinde kanun hükmünde kararnamelere karşı iptal davası açılması mümkündü. 2017 değişikliği ile birlikte önemli değişiklikler yapılmış ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine esas bakımından iptal davasının Resmi Gazete'de yayımdan itibaren 60 gün içinde Cumhurbaşkanı, en az TBMM üye tam sayısının 1/5 tutarında yani en az 120 milletvekili tarafından ve Meclis'te en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu tarafından açılabileceği kabul edilmiştir. “İktidar ve anamuhalefet parti grup”ları kavramlarının kaldırılarak yeni sistemin özelliklerine uygun şekilde “en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu”na yetki verilmiştir. Çünkü iktidar doğrudan Cumhurbaşkanından oluşmakta; Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu yüzden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde iktidar ve muhalafet, anamuhalefet parti grubu gibi kavramlar kalmamıştır.

Burada değinilmesi gereken bir diğer konu da Cumhurbaşkanının kendi çıkardığı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine iptal davası açma yetkisine sahip olup olmadığıdır. Her ne kadar Cumhurbaşkanının kendi çıkardığı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı iptal davası açması mantıklı görünmese de, bazı ihtimallerin varlığı halinde bu yetkinin verilmesi önem taşımaktadır. İlk olarak belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanı kendisi istediği gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartma ve çıkartacağı yeni kararnamelerle daha önceki kararnamelerde düzenleme ve değişiklik yapabilme yetkisine sahiptir. Gerçekten de uygulamaya bakıldığında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girdiği 9 Temmuz 2018 tarihinden 26 Aralık 2019 tarihine kadar toplamda çıkartılan 55 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden 31'inin diğer Cumhurbaşkanı kararnamelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin olduğu görülmektedir. Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanı kendi

çıkarttığı kararnamelerde bir anayasaya aykırılık görürse kendisi yeni bir kararname çıkartarak mevcut hükmü kaldırabilmektedir.

İkinci olarak Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması durumunda, Cumhurbaşkanı'nın yerine vekalet eden en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısının makamın boşalmasından önceki 60 gün içinde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı iptal davası açması mümkün gözükmektedir. Fakat daha önce de ifade edildiği üzere Cumhurbaşkanı yardımcıları hukuken cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkileri kullanabilir. Ancak vekilin vekalet ederken acil, ivedi işleri yerine getirmesi beklenir.

Üçüncü olarak erken seçim kararı alınması durumunda da yeni seçilen Cumhurbaşkanı daha önceki Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasaya aykırı olup olmadığını denetleme imkanına sahip olacaktır. Yine de unutulmamalıdır ki yeni seçilen Cumhurbaşkanı daha önceki Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan bütün Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini iptal ederek yeni Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkartabilir.

Dördüncü olarak Cumhurbaşkanı çıkarttığı kararnamelerin anayasaya aykırılığı yönündeki iddialara karşı kendisi değişiklik yapmak yerine bu düzenlemeyi Anayasa Mahkemesine götürerek Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hukuki meşruiyetini ispatlamak için soyut norm denetimini kullanabilir.

Şekil bakımından denetim normların anayasada belirlenmiş şekil kurallarına uygun yapılıp yapılmadığının denetimidir. Bu bakımdan şekil bakımından denetimde anayasa kanunlar ve anayasa değişiklikleri için farklı kurallar getirilmiştir. Anayasanın 148. maddesinde kanunların şekil bakımından denetiminde, son oylamanın anayasada öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı denetlenirken; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğuna ve ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı konuları bakımından denetlenmektedir. Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil bakımından denetimi konusunda herhangi bir düzenleme getirmemiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat İşleri Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmakta ve doğrudan

Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe koyulmaktadır. Bu yüzden Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil bakımından iptalinde hangi hususların inceleneceği konusu Anayasa Mahkemesi içtihatları doğrultusunda gelişecektir. Bize göre Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin şekil bakımından denetiminde yalnızca ilgili kararnamenin Cumhurbaşkanı tarafından imzalanıp imzalanmadığı konusu haricinde herhangi bir denetim yapılması mümkün görünmemektedir.

Şekil bakımından denetimde iptal davası açma yetkisi kimler tarafından ve ne kadar süre içinde yapılacağı konusuna bakıldığında, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine şekil bakımından iptal davasının Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihten itibaren 60 gün içinde Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından ve Mecliste en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu tarafından istenebilecektir. Şekil bozukluklarına dair iptali istemleri Anayasa Mahkemesinde öncelikle karara bağlanır.

2.9.3. Cumhurbaşkanının Yargı Organına İlişkin Yetkileri

Cumhurbaşkanının yargıya ilişkin yetkileri üye seçimi şeklindedir. Bakıldığında Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesinin 15 üyesinden 12 tanesini seçer. Geriye kalan 3 üyeyi ise Meclis 3 tur ve gizli oylama şeklinde seçer.

Bununla birlikte yapısı 2017 değişikliği ile önemli ölçüde değişen Hakimler ve Savcılar Kurulu’nun 13 üyesinden sadece 4 üyesini seçer. Hakimler ve Savcılar Kurulu’nun Başkanı olan Adalet Bakanı ve tabii üyesi olan Adalet Bakanlığı İlgili Bakan Yardımcısını da Cumhurbaşkanı atamaktadır. Dolayısıyla esasında bakıldığında HSK’nın toplam 6 üyesi doğrudan ve dolaylı olarak Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Geriye kalan 7 üye ise TBMM tarafından en fazla 3 tur ve gizli oylama şeklinde seçilmektedir.

Bununla birlikte Cumhurbaşkanı idari yargının temyiz merci olan Danıştay’ın sadece dörtte bir üyesini seçmektedir. Geriye kalan dörtte üç üyeyi ise Hakimler ve Savcılar Kurulu seçmektedir.

Son olarak Cumhurbaşkanı siyasi partilere kapatma davası açma yetkisine sahip olan Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısını ve Başsavcivekini seçme yetkisine de sahiptir.

Berlirtmek gerekir ki şu 4 mahkemeye Cumhurbaşkanı herhangi bir şekilde üye seçmeyecektir: Yargıtay, Uyuşmazlık Mahkemesi, Yüksek Seçim Kurulu ve Sayıştay.

Yargıtay'ın tüm üyeleri Hakimler ve Savcılar Kurulu tarafından seçilmektedir. 1 Başkan, 6 asıl ve 6 yedek üyeden oluşan Uyuşmazlık Mahkemesi'nin üyeleri ise Yargıtay Genel Kurulu ve Danıştay Genel Kurulu eşit sayılarda seçilmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesinin Başkanı ve Başkan Vekili ise Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa Mahkemesi'nin kendi üyeleri arasından 4 yıl için seçilir. Anayasa tarafından bir yüksek mahkeme olarak saymayan fakat Anayasa Mahkemesi içtihatları doğrultusunda bir mahkeme olduğu kabul edilen Sayıştay, TBMM adına mali denetim görevini yerine getirmektedir ve üyeleri ve başkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilmektedir. Son olarak seçim yargısının temel denetim organı olan Yüksek Seçim Kurulu'nun 7 asıl 4 yedek üyesi bulunmaktadır. Bu üyelerin 6 tanesi Yargıtay Genel Kurulu tarafından ve 5 tanesi ise Danıştay Genel Kurulu tarafından seçilmektedir.

2.9.4. Anayasada ve Çeşitli Kanunlarda Düzenlenen Diğer Görevler

Yürütme yetkisini tek başına elinde bulunduran Cumhurbaşkanı'nın yasamaya, yürütmeye ve yargıya ilişkin sahip olduğu Anayasadan ve çeşitli kanunlardan kaynaklanan yetkilerini tek başlık altında maddeler halinde şu şekilde toplayabiliriz:

- Cumhurbaşkanı Devletin başıdır.
- Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir.

- Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.

- Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü TBMM' de açılış konuşmasını yapar.

- Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.

- Kanunları yayımlar.

- Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderir.

- Kanunların, anayasa değişikliklerinin, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve TBMM İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.

- Milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar.

- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar.

- Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevlerine son verir.

- Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.

- Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyeti'nin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.

- Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.

- TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder.

- Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilir.

- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.

- Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Bakanlık kurabilir ve kaldırabilir.

- Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.

- Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır.

- TBMM'yi gerektiğinde doğrudan toplantıya çağırabilir.

- TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar verebilir.

- Bütçe ve Kesin Hesap kanun teklifini, TBMM'ye sunar.

- Devlet Denetleme Kurulunun üyelerini ve Başkanını atar.

- Devlet Denetleme Kuruluna idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yaptırır.

- Millî Güvenlik Kuruluna başkanlık eder.

- Milli Güvenlik Kurulu'nun gündemini belirler.

- Milli Güvenlik Kurulu'nu olağanüstü toplantıya çağırabilir.

- Genel Kurmay Başkanı'nı atar.

- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurabilir.

- Yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi 6 ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.

- Olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.

- Anayasa Mahkemesi'nin 15 üyesinden 12'sini seçer.

- Danıştay üyelerinin dörtte birini seçer.

- Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcı vekilini seçer.

- Hâkimler ve Savcılar Kurulu'na 4 üye seçer.
- Yükseköğretim Kurulu (YÖK)'nun 21 üyesini seçer ve atar.
- Üniversite rektörlerini seçer. Rektörleri, Cumhurbaşkanı seçerken; Dekanları YÖK seçer.
- Cumhurbaşkanı, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapabilir.
- Cumhurbaşkanı mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında birlik kurmalarına izin verebilir.
- Kişisel Verileri Koruma Kurulu'nun 9 üyesinden 4'ünü seçer.
- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu'na 11 üyenin tamamını seçer.
- Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun 9 üyesini seçer.
- Ekonomik ve Sosyal Konsey'e başkanlık eder.
- Belediye, Cumhurbaşkanı kararı ile kurabilir.
- Yabancıların Türk vatandaşlığına alınması veya bir Türk vatandaşının vatandaşlıktan çıkarılması kararlarını verebilir.

2.10. CUMHURBAŞKANININ SORUMLULUĞU

2.10.1. Siyasi Sorumluluk

Siyasi sorumluluğu, sosyal, ekonomik, kültürel, askeri, idari vb. konularda, söz konusu politikaları belirleyen kişi veya kişilerin sorumlu tutulması olarak ifade edilebilir. Siyaseten sorumluluğun, başka sonuçlarının yanı sıra sorumlunun görevden uzaklaştırılabilmesi hatta görevine son verilebilmesi durumunu da içinde barındırır¹⁴⁷.

¹⁴⁷ ATAR, s. 293.

Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu konusunda 2017 anayasa değişikliği ile önemli bir değişim yaşanmıştır. Parlamenter hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilmekteydi ve Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olarak “vatana ihanet” haricinde herhangi bir cezai, hukuki ve siyasi sorumluluğu söz konusu değildi. 2007 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği düzenlemesi getirildi. Bu değişikliğe rağmen parlamenter sistemin gereği olarak Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili olarak herhangi bir sorumsuzluğu devam ettirilmiştir. 2017 değişiklikleri ile Cumhurbaşkanının TBMM’ye karşı siyasal bakımdan sorumlu olduğuna dair düzenlemeye Anayasada yer verilmemiştir.¹⁴⁸ Son olarak 2017 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin de getirilmesi ile birlikte Cumhurbaşkanının tek başına yürütmenin başı olmasının bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı siyasi anlamda sorumluluğa sahip olmuştur. 2017 Anayasa değişikliği öncesinde sorumluluk siyasi sorumluluk Bakanlar Kurulu’na aitti. TBMM’nin elinde Bakanlar Kurulu’nun ve bakanların siyasi sorumluluğuna gidebilmesi için “gensoru” adı verilen bir denetim aracı vardı. 1982 Anayasasının ilk halinin 99. maddesinde “gensoru”nun uygunlama usulü şu şekilde açıklanmıştır. Buna göre gensoru önergesi, siyasî parti grupları ya da en az 20 milletvekili tarafından yazılı ve imzalı bir önerge şeklinde verilmektedir. Gensoru önergesinin verildiği günden sonraki 3 gün içinde bastırılarak milletvekillerine dağıtılmakta; dağıtımdan itibaren 10 gün içinde ise Meclis gündemine alınıp alınmayacağı görüşülmektedir. Yapılan görüşme sonucunda sadece önerge veren üyelerden birisi, her siyasî parti grubu adına birer tane milletvekili ve Bakanlar Kurulu adına ise Başbakan ya da herhangi bir bakan konuşabilmektedir. Eğer Meclis tarafından yapılan oylamada katılanların salt çoğunluğu ile gündeme alma kararı verilirse, gensorunun görüşülme gününün de belirlenmesi gerekir. Ancak gensorunun görüşülmesi meselesi, gündeme alma kararının verildiği tarihten itibaren 2 gün geçmedikçe yapılamaz ve 7 günden sonraya bırakılamaz. Gensoru görüşmeleri sırasında milletvekillerinin ya da siyasi parti gruplarının vermiş oldukları gerekçeli güvensizlik önergeleri ya da Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylamaya tabi tutulur. Gensoru

¹⁴⁸ Ş. Cankat Taşkın, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, (92), 2011, s.392.

süreci sonunda Bakanlar Kurulunun ya da her hangi bir bakanın bakanlığının düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğunun sağlanmasına bağlıdır. Fakat burada yapılan oylamada sadece güvensizlik oyları sayılmaktadır. En az 276 tane güvensizlik oyu verilmesi durumunda Bakanlar Kurulu veya bir bakanın bakanlığı düşürülür. Eğer Bakanlar Kurulu düşürülürse, Cumhurbaşkanı ya yeni bir başbakan atayarak yeni bir hükümet kurulmasını sağlayabilmekte ya da seçimlerin yenilenmesi kararı alabilmektedir. Görüldüğü üzere “gensoru” olarak adlandırılan denetim aracında yürütme organının sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu ya da herhangi bir bakanın bakanlığı sona erdirilebilmektedir. Hatta bu süreç sonucunda Cumhurbaşkanı seçimleri dahi yenileyebilmektedir.

Sonuç olarak 2017 anayasa değişikliği ile birlikte getirilen sistemde Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu vardır; fakat Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu doğrudan halka karşıdır¹⁴⁹. Sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak Meclise karşı Cumhurbaşkanının herhangi bir siyasi sorumluluğu öngörülmemiş ve bunu denetleyecek bir siyasi sorumluluk mekanizması öngörülmemiştir.

Her ne kadar Cumhurbaşkanı’nın TBMM’ye karşı doğrudan bir sorumluluğu olmasa da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde getirilen her iki organın da birbirinin görevlerine son verme yetkisine sahip olmaları her iki organında siyasi anlamda birbirini denetleyebileceğini göstermektedir. TBMM, Cumhurbaşkanını denetleyebileceği bir siyasi denetim mekanizmasına sahip olmasa da, seçimlerin yenilenmesi yetkisine sahip olduğu için Cumhurbaşkanı üzerinde baskı kurabilecek ve siyaseten bir denetim sağlayabilecektir. TBMM’nin erken seçim kararı alabilmesi için üye tam sayısının beşte üçünün olumlu oyuna ihtiyaç vardır. Yani en az 360 milletvekilinin seçimlerin yenilenmesi yönünde kullanacağı oy ile seçimlerin yenilenmesi kararı alınması mümkündür. Bu durumda Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimleriyle Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte, yani aynı gün yapılacaktır. Yani Meclis erken seçim kararı aldığı zaman kendi görevine de yeni seçimin yapılması ile son vermiş olacaktır. Ama Cumhurbaşkanı eğer tekrar seçilemezse görev süresi bitmiş

¹⁴⁹ ATAR, s. 293.

olacaktır. Bu yüzden de siyasi sorumluluğa gidilmesi açısından TBMM'nin elindeki önemli bir araçtır. Anayasanın 101. maddesine göre kural olarak bir kişi en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilecektir. 2017 anayasa değişikliği ile birlikte bu düzenlemeye bir istisna getirilmiştir. Seçimlerin yenilenmesine ilişkin 116. maddede getirilen düzenlemeye göre eğer TBMM Cumhurbaşkanının ikinci döneminde seçimlerin yenilenmesine karar verirse, bu durumda Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilecektir. Bu düzenleme ile birlikte TBMM'nin yürütmeyi sürekli olarak erken seçim tehditi ile işlevsiz hale getirmesini önlemenin amaçlandığı söylenebilir. Zaten 6771 sayılı Kanun'un gerekçesinde genel anlamda seçimlerin yenilenmesi konusunda getirilen düzenlemelerde temel amacın parlamenter hükümet sisteminde mevcut olan hükümetin krizlerinin önüne geçilmesi hedeflenmiştir. Gerekçeye göre her iki organın da seçimleri yenileme yetkisine sahip olması sayesinde, sistem tıkanıklarının milli idareye müracaat edilmek suretiyle çözümüne imkân tanınmaktadır. Yine gerekçeye göre seçimlerin yenilenmesi halinde, gerek Cumhurbaşkanı gerekse Milletvekillerinin aynı anda seçilmesi, denge-kontrol (check-and-balance) mekanizması bakımından büyük önem taşımaktadır. Yasama ve yürütme erklerinin birbirini kontrol etmesini de sağlayacak söz konusu düzenlemenin, aynı zamanda her iki kuvvet arasında oluşacak olan krizleri halkın hakemliğine başvurmak suretiyle çözmesini sağlamaktadır.

2017 Anayasa değişikliği öncesinde bakanların siyasi sorumluluğu da "gensoru" kapsamında denetlenebilmekteydi. Fakat Anayasanın 106. Maddesinde 2017 anayasa değişikliği ile getirilen düzenlemeye göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir. Getirilen bu düzenlemeden Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, TBMM'ye karşı siyasi anlamda herhangi bir sorumluluğu olmadığı çıkartılmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların siyasi sorumluluğunun olmaması gayet normaldir. Çünkü sistemde esas siyasi sorumluluk Cumhurbaşkanına aitken, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların sorumluluğu yalnızca Cumhurbaşkanına karşıdır. Cumhurbaşkanı istediği zaman bakanları ve Cumhurbaşkanı yardımcılarını görevden alabilme yetkisine sahiptir.

Anayasanın 104. maddesinde bu yetki “*Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atar ve görevlerine son verir*” şeklinde ifade edilmiştir.

Her ne kadar Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve Bakanların siyaseten sorumlu oldukları kişi Cumhurbaşkanı olsa da Anayasanın 98. maddesinde getirilen bazı araçlarla Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların denetlenmesi mümkündür. Aslında burada bahsedilen araçlar herhangi bir yaptırım gücüne sahip olmayan 2017 değişikliği öncesinde “bilgi edinme aracı” olarak nitelendirilen mekanizmalardır. Anayasanın 98. maddesine göre, TBMM meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır. Burada bahsedilen araçların Cumhurbaşkanı üzerinde değil, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar üzerinde olduğu unutulmamalıdır. Aynı maddede getirilen düzenlemeye göre, meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içerik ve kapsam ve araştırma usulleri gibi konular TBMM İçtüzüğü ile düzenlenecektir.

Anayasanın 98. maddesine göre, “*yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibaret*” olan bir denetim aracı olarak ifade edilmiştir. TBMM içtüzüğünün 96. maddesinde ise yazılı soru, “*kısa, gereksiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile yazılı olarak cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir*” şeklinde tanımlanmıştır. Aynı maddenin devamında yazılı soru önergesinin, yalnızca bir milletvekili tarafından imzalanarak ve TBMM Başkanlığına verilmesi gerektiği ve yazılı soru önergelerine belge eklenemeyeceği; TBMM Başkanının, İçtüzükte ifade edilen şartlara uygun nitelikleri taşıyan önergeleri gelen kâğıtlar listesinde yayımlayacağı; söz konusu belgeleri ilgili Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara göndereceği ifade edilmiştir. Yazılı sorulara verilecek olan cevapların, Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da ait olduğu bakanlık tarafından Başkanlığa sunulması gerekir. Meclis Başkanı, verilen cevabı derhal soru sahibine ilettikten sonra, soru metni ve verilen cevap Başkanlıkça alındığı günkü ya da bir sonraki birleşim tutanağının arkasına

eklenir. Yazılı soruların, gönderildiği tarihten itibaren en geç 15 gün içinde Cumhurbaşkanı yardımcıları veya bakan tarafından cevaplandırılmalıdır. Yazılı soruların verilen süre içinde cevaplandırılmaması halinde, “yazılı soru önergesinin süresi içinde cevaplandırılmadığı” gelen kâğıtlar listesinde ilan edilerek bu durum Cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakanlara gönderilir. Bu sürecin sonunda hala cevap verilmezse ne olacağı konusunda herhangi bir düzenleme öngörülmemiştir. Görüldüğü üzere yazılı soru mekanizması sonucunda herhangi bir yaptırım uygulanmamakta; milletvekilleri sadece o konuda bilgi edinmiş olmaktadır.

Anayasanın 98. maddesinde düzenlenen diğer bir bilgi edinme aracı ise, genel görüşmedir. Anayasada “*toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesi*” olarak ifade edilen genel görüşmede de amaç tamamen bilgi edinmektir. Hükümet, siyasî parti grupları veya en az 20 milletvekili tarafından Meclis Başkanlığından verilecek bir yazılı önergeyle genel görüşme açılması istenebilir. Genel görüşme açılıp açılmamasına karar verme yetkisi Genel Kurul’a aittir. Genel Kurul’da katılanların salt çoğunluğu ile kabul edilirse bu önerge ilgili konunun genel kurul gündemine gelerek tartışılması mümkündür. Fakat belirtmek gerekir ki genel görüşme hükümet üzerinde yani Cumhurbaşkanı üzerinde yalnızca bir siyasi baskı aracı olarak kullanılabilir. Görüşülecek olan konunun Meclis gündemine getirilmesinden başka herhangi bir sonucu yoktur.

Anayasanın 98. maddesi ile TBMM İçtüzüğü’nün 104. maddesinde düzenlenen meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek amacıyla, bir komisyon aracılığıyla yapılan incelemeyi ifade eder. Meclis araştırması açılmasına ilişkin önergeyi Hükümet, siyasî parti grupları veya en az 20 milletvekili Meclis Başkanlığına verebilir. Genel Kurul’da katılanların salt çoğunluğu ile önerge kabul edilirse bu durumda oluşturulacak bir komisyon tarafından gerekli araştırma ve inceleme yapılır. Meclis araştırmasının yürütülmesi, özel bir komisyona verilir. Komisyonun üye sayısı, çalışma süresi ve gerektiği zaman Ankara dışında da görev alıp alamayacağı gibi konular TBMM Başkanının teklifi üzerine Genel Kurul tarafından tespit edilecektir. Eğer komisyon araştırmayı 3 ay içinde bitiremezse, bu durumda komisyona 1 aylık

kesin süre verilecektir. Komisyon kesin süre sonunda çalışmasını tamamlayamazsa, süre bitim tarihinden itibaren 15 gün içinde araştırmanın neden tamamlanamadığı ya da bu aşamaya kadar ulaşılan sonuçlar üzerinde TBMM Genel Kurul’unda bir görüşme açılacaktır. Burada Genel Kurul, yapılan görüşmeyle yetinebileceği gibi araştırmanın tekrar yapılması için yeni bir komisyon da kurabilecektir. Burada hükümete yani Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında hukuki bir denetimden ziyade bir konu hakkında bilgi edinmek suretiyle siyasi baskı oluşturulmak suretiyle siyasi bir denetimden bahsedilmesi mümkündür.

En nihayetinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ne Cumhurbaşkanının ne de bakan ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının siyasi sorumluluğuna gidilmesine ilişkin hukuki bir denetim mekanizması öngörülmemiş; Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu doğrudan halka karşı tutulmuştur. Halk bir sonraki seçimlerde kişiyi tekrar Cumhurbaşkanı seçmeyerek cumhurbaşkanını cezalandırabilecektir. Eski sistemde siyasi sorumluluk mekanizması olan “gensoru” yeni sistemde kaldırılmıştır.

2.10.2. Hukuki Sorumluluk

2017 Anayasa değişikliği öncesinde hukuki sorumluluk bağlamında ikili bir ayırım yapılmıştı. Buna göre Cumhurbaşkanının görevleri ile ilgili davranışlarından dolayı sorumsuzluğu söz konusu iken, görevleriyle ilgili olmayan davranışlarından dolayı sorumluluğu söz konusudur. Bu ayırım karşı imza kuralı gereği ortaya çıkmıştır. Karşı imza kuralı parlamenter sistemin temel özelliklerinden birisidir. 2017 değişikliğinden önce Anayasanın 105. maddesinde bu kural şu şekilde ifade edilmiştir:

“Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamaz.”

Buradan anlaşılacağı üzere anayasada ve kanunlarda belirtilen Cumhurbaşkanının tek başına yerine getirebileceği işlemler dışında, bütün işlemler Başbakan ve ilgili bakanlar tarafından imzalanacak ve söz konusu kararlardan dolayı

Cumhurbaşkanının sorumluluğu doğmayacaktır. İşte Cumhurbaşkanının Bakanlar Kurulu, Başbakan veya Bakanlar ile birlikte yapmış olduğu işlemlerden dolayı hiçbir sorumluluğunun doğmamasına, işleme imza atan karşı tarafın sorumlu tutulmasına karşı imza kuralı denilmektedir¹⁵⁰. Bu kural ilk defa kuvvetler birliği görevler ayrılığı hükümet modelinin uygulandığı 1924 Anayasasında uygulanmıştır.

Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanı 2017 değişikliği öncesinde gerek tek başına gerekse karşı imza kuralı gereği görevleri ile ilgili olarak yerine getirdiği işlemlerden dolayı sorumlu tutulamamaktadır. Fakat belirtmek gerekir ki bu sayılan durumlar dışında kalan görevleri ile ilgili olmayan işlemlerden dolayı hukuken sorumlu tutulabilmektedir. Mesela Cumhurbaşkanı bir vatandaşa hakaret ederse hakkında tazminat davası gibi hukuk davaları açılabilir.

2017 değişikliği ile hukuki sorumlulukta ikili ayrım kaldırılmıştır. Buna göre Cumhurbaşkanının hem görevleriyle ilgili işlem ve eylemlerinden hem de görevleriyle ilgili olmayan işlem ve eylemlerinden dolayı hukuki sorumluluğu vardır. Yani görevleri dolayısıyla verdiği zararlardan dolayı kendisine tazminat davası gibi hukuk davaları açılabilir. Cumhurbaşkanının haksız fiillerinden ötürü herkes gibi tazminat sorumluluğun bulunduğunu ifade etmek gerekir.¹⁵¹ Bunun dışında belirtmek gereki ki, artık Cumhurbaşkanının işlemlerine karşı yargı yolu açılmıştır. Cumhurbaşkanı kararları artık somut nitelikli bir idari işlem niteliği taşıdığı için bu kararlara karşı yargı yolu açıktır. Cumhurbaşkanı kararlarının genel özelliklerini şu şekilde ifade etmek mümkündür:

- Cumhurbaşkanı kararları, Cumhurbaşkanının kendisine anayasa ve kanunlar ile tanınmış olan seçim ve atama gibi işlemler dahil olmak üzere somut olaylara ve durumlara ilişkin sahip olduğu yetkinin kullanılmasıdır.

- Cumhurbaşkanı kararı şeklinde yapılan idari işlemlere şunlar örnek verilebilir:

¹⁵⁰ ÖZBUDUN, s. 326.

¹⁵¹ Kesinsoy, Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku, s.431.

- Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanları atama, görevden alma kararları,
- Vali, rektör, YÖK üyeleri, bakan yardımcıları, Genelkurmay Başkanı Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlara üye ve başkan gibi üst kademe kamu yöneticilerini atama kararları,
- Olağanüstü hal ve seferberlik ilan etme kararları,
- Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletme veya kaldırma kararları,
- Seçimlerin yenilenmesi kararları,
- Vatandaşlıkla bağdaşmayan fiillerin varlığı halinde vatandaşlıktan çıkarma kararları,
- İstisnai hallerde vatandaşlığa alma kararları,
- Milletlerarası andlaşmaların yürürlüğe girme tarihini tespit etme,
- Kamulaştırma kararları,
- Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik kararları,
- Cumhurbaşkanı kararları, idari işlem niteliğini taşımaktadırlar.
- Bütün Cumhurbaşkanlığı kararlarının Resmi Gazete’de yayımlanması gerekmez.
- Anayasa’nın 125. maddesi gereğince idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açık olduğu için Cumhurbaşkanı kararlarına karşı iptal davası açılabilecektir.
- Danıştay Kanunu’nun 24. maddesi gereğince idari işlem niteliğine sahip olan Cumhurbaşkanı kararlarının yargısal denetimi ilk derece mahkemesi sıfatıyla Danıştay tarafından yerine getirilmektedir.

2.10.3. Cezai Sorumluluk

2017 anayasa değişikliği öncesinde parlamenter sistemin gereği olarak Cumhurbaşkanının görevleriyle ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı sorumsuzluğu vardı. Anayasanın 105. maddesinde bu konuda şöyle bir düzenleme vardı:

“...Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır.”

Bu düzenlemeden de anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanının sorumsuz olması bir kuraldı. Fakat anayasada bu kurala bir istisna getirilmişti. Cumhurbaşkanının vatana ihanet haricinde görevleriyle ilgili işlediği suçlardan dolayı yargılanması mümkün değildi. Meclis’in Cumhurbaşkanını Yüce Divana sevk edebilmesi için üye tam sayısının en az üçte birinin bunu teklif etmesi ve en az üye tam sayısının dörtte üçünün kabul etmesi gerekmektedir. Burada bahsedilen Yüce Divan, Anayasa Mahkemesidir. Anayasa Mahkemesi Cumhurbaşkanını mevcut ceza kanunundaki hükümlere göre yargılayacaktır. Belirtmek gerekir ki, Türk Ceza Kanunu’nda vatana ihanet başlığı altında bir suç düzenlenmemiştir. Yine aynı şekilde hangi fiillerin vatana ihanet suçunu teşkil ettiği konusunda ne 1924 , 1961 ve 1982 Anayasalarında herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Vatana ihanetin tipik bir suç olarak düzenlenmediği sistemler bakımından, evrensel birceza hukuku ilkesi olan “kanunsuz suç ve ceza olmaz” ilkesinin, cumhurbaşkanları için uygulanıp uygulanmayacağı konusunda Fransa’da üç farklı görüş ileri sürülmüştür¹⁵²:

Cezacı Görüş: Söz konusu ilke, “suç ve cezanın kanuniliği” ilkesi kapsamında vatana ihanet suçunu değerlendirmektedir. Cumhurbaşkanı Yüce Divan’dayargılanırken de söz konusu ilkeye uygun davranılmalı; vatana ihanet suç

¹⁵² TAŞDÖĞEN Salih, “Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Durmuş TEZCAN’a Armağan, Cilt: 21, Özel Sayı:, Yıl: 2019, s. 1299-1300. ss. 1293-1324.

anayasa ya da ceza kanununda suç olarak sayılmadıkça, bu suçla ilgili yargılama yapılması mümkündür.

Anayasacı Görüş: Bu görüş gereğince, Cumhurbaşkanının vatana ihaneti ile ilgili düzenlemeler ceza hukuku ile ilgili ilkelere göre tanımlanamaz. Bunun sebebi bu suçun oluşumu ve cezasının belirlenmesi işlemi siyasi niteliklidir. Bu yüzden vatana ihanet suçuna dair herhangi bir kanuni tanımın yapılmaması söz konusu suçtan dolayı Yüce Divan'ın yargılamayapmasına ve ceza vermesine engel teşkil etmez.

Karma Görüş: Anayasacı ve cezacı görüşün karışımı niteliğindeki bu görüşe göre, Yüce Divan Cumhurbaşkanını vatan ihanet suçundan dolayı görevden alabilecektir. Fakat Cumhurbaşkanın işlediği suçlardan dolayı cezalandırılabilmesi için, söz konusu davranışların o devletin ceza kanunlarında suç olarak ifade edilmiş olması gerekir. Buradan da anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanının bir davranışı eğer görevinin gereklerine aykırıysa, farklı bir ifadeyle bir siyasi hata niteliğinde ise, Cumhurbaşkanının vatana ihanetten görevden alınması mümkündür.

2017 Anayasa değişikliği ile, Cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğu çok farklı şekilde düzenlenmiştir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanının "vatana ihanetten dolayı yargılanması" diye bir düzenleme bulunmamaktadır. Değişiklikten önceki metinde bu sorumluluk sadece vatana ihanet durumuyla sınırlı olduğu halde, yeni 105. madde, Cumhurbaşkanının bütün suçlarından dolayı sorumlu olacağı anlamını taşımaktadır. İlgili maddede şu şekilde bir düzenleme getirmiştir:

“Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir.”

Buradan anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna gitmek için, Cumhurbaşkanı hakkında herhangi bir suç işlediği iddiası ile mecliste bir soruşturma açılması istenebilir. Burada suçun görevle ilgili olması şart değildir, herhangi bir suç için dahi Cumhurbaşkanının sorumluluğuna gidilmesi ancak Meclis'te açılacak soruşturmaya bağlıdır. Yani adli makamların Cumhurbaşkanı hakkında

herhangi bir soruşturma açması mümkün değildir. Örneğin Cumhurbaşkanı adam öldürme suçu da işlese, rüşvet suçu da işlese adli makamlar tarafından soruşturulması ve yargılanması mümkün değildir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanının yargılanması ancak Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun araştırılması için mecliste bir soruşturma açılmasına bağlıdır. Ayrıca belirtmek gerekir ki Anayasada, Cumhurbaşkanı hakkında “*meclis soruşturması*” açılmasından bahsedilmemiş; “*soruşturma açılması istenebilir*” ibaresi kullanılmıştır. Cumhurbaşkanı hakkında yasama dokunulmazlığı hükümlerinin uygulandığına dair hüküm içeren Anayasa 1924 Anayasa’sıdır.¹⁵³ Daha önce de anlatıldığı üzere Anayasanın 98 ile 106. maddelerine göre meclis soruşturması, sadece Bakanlar ve Cumhurbaşkanı yardımcılarının hakkında açılabilir. Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların da her türlü suçtan dolayı değil yalnızca görevleri ile ilgili işledikleri suçlardan dolayı haklarında meclis soruşturması açılması mümkündür. Anayasanın 106. maddesine göre Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların görevleri ile ilgili olmayan suçlardan dolayı dokunulmazlığa sahip oldukları unutulmamalıdır. Anayasada her ne kadar “meclis soruşturması”ndan bahsedilen 98. maddede Cumhurbaşkanının adı zikredilmemiş olsa da, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğunun işletilmesine ilişkin süreç aynı usulle gerçekleştirilmektedir. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin sürece “meclis soruşturması” denmemesi tali kurucu iktidar tarafından kasıtlı yapılmıştır. 2017 değişikliği öncesinde Meclis’in Bakanlar ve Başbakan üzerinde bir denetim aracı olarak kullandığı meclis soruşturması, yeni sistemde başkanlık sisteminin genel özelliklerini taşıyan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yasamın yürütme üzerinde doğrudan denetim kurması istenmediği için, Cumhurbaşkanı açısından isim değiştirmiş; Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların görevleri ile ilgili suçlarda Meclis soruşturmasına tabi olacaklar. 2017 anayasa değişikliği ile Anayasanın 98. maddesinin “*Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları*” madde kenar başlığı anayasa metninden çıkartılmıştır. Madde kenar başlığının anayasadan çıkartılmasından artık

¹⁵³ KESİNSOY, Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku, s.430.

Meclis'in yürütme organı üzerindeki denetim yetkisinin kaldırıldığı sonucunu çıkartabiliriz.

Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiası ile Meclis'te açılacak olan "soruşturma"nın yapılma usulü Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar için işletilen meclis soruşturması usulü ile aynıdır. Anayasanın 105. maddesinde süreç şu şekilde ifade edilmiştir.

"Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır, dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır."

Bu maddeden anlaşılacağı üzere, en az 301 milletvekili tarafından Cumhurbaşkanı hakkında bir suç işlediği iddiasıyla "soruşturma" açılması teklif edilebilecektir. Bu soruşturma önergesinin en geç 1 ay içinde TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi gerekir. Önergenin Meclis Genel Kurulu'nda görüşülme sürecine bakıldığında TBMM içtüzüğü'nün 114. maddesi gereği, önergenin derhal TBMM'nin bilgisine sunulması; soruşturulması istenen Cumhurbaşkanı'na durumun bildirilmesi; ardından önergenin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunulma tarihinden başlayarak 7 gün sonraki birleşimin gündemine alınması gerekmektedir.

Söz konusu birleşimde sırası ile şu kişilerin konuşması gerekir: önergeyi veren üyelere ilk imza sahibinin ya da onun göstereceği diğer bir imza sahibinin, şahısları adına üç milletvekilinin ve tercih etmesi durumunda, o esnada görevde olsuna daolması, hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanının

Bu konuşmaların ardından “soruşturma” açılmasına ilişkin oylamaya geçilir. Yapılan oylamada bir nitelikli çoğunluk türü olan üye tam sayısının beşte üç çokluğu, yani en az 360 milletvekilinin olumlu oyu aranır. Diğer bir ifadeyle soruşturma açılıp açılmaması konusunda üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla karar verilir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi durumunda, soruşturmayı yürütmek üzere bir komisyon kurulacaktır. Söz konusu komisyon 15 üyeden oluşmaktadır. Bu üyelerin seçimi Meclisteki siyasî partilerin, güçleri oranında komisyona verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından her siyasî parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle yapılacaktır. Komisyon’un yetkileri TBMM içtüzüğünün 111. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanı yardımcılar ve bakanlar için açılan meclis soruşturmasında görev yapacak komisyonun yetkileri ile aynıdır. Bu madde kapsamında komisyonun çalışma usul ve esaslarına bakıldığında Komisyon’un kamusal ve özel kuruluşlardan konuyla alakalı bilgi ve belgeleri isteyebilmekte; gerekli gördüğü belgelere el koyabilmekte; yürütme organının bütün araçlarından faydalanabilmekte; Cumhurbaşkanını ve diğer ilgili kişileri, tanıkları ve bilirkişileri dinleyebilmektedir. Ayrıca Komisyon’un naip veya istinabe yolu ile adli mercilerden yardım istemesi de mümkündür. Bununla birlikte CMK’nın tanıklık, bilirkişiler, zapt ve aramayla alakalı adli mercilere verdiği kısıtlayıcı nitelikteki yetkilerin kullanılmasını, görevli adli yargı merciinden gerekçesini bildirmek suretiyle yazılı şekilde isteyebilmektedir. Komisyonun, hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanının savunmasını alması gerekmektedir. Komisyon bu konuda talep edeceği belgeleri temin ettirecektir. Belirtmek gerekir ki Komisyon’un gereken hallerde alt komisyonlar kurmak suretiyle Ankara dışında da çalışma kararı alması mümkündür. Komisyonun yapısı oluşturulurken komisyonun, kendisine bir başkan, bir başkanvekili, bir sözcü ve bir kâtip seçtiği görülmektedir. Soruşturma komisyonunun toplantı yeter sayısı ve karar

yeter sayısı sırasıyla üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplantıya katılanların salt çoğunluğu olarak ifade edilebilir. Yani komisyon en az 8 üye ile toplanır; katılan üyelerin yarısından bir fazlasının olumlu oyu ile karar alır. Komisyon çalışmalarını gizli bir şekilde yürütecektir. Soruşturma komisyonuna kendi üyeleri haricinde başka milletvekilleri katılamazlar. Komisyonun hazırlayacağı soruşturma sonucunu belirten raporu, iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunmalıdır. Soruşturmanın verilen 2 aylık sürede bitirememesi durumunda, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilecektir. Fakat bu sürenin verilebilmesi için bu konudaki istem yazısının Komisyon tarafından Meclis Genel Kurulu'nun bilgisine sunulması gerekir. Bir aylık kesin sürenin de sonunda raporun Meclis Başkanlığına teslim edilmek zorundadır. Meclis Başkanlığına verilen raporun, verildiği tarihten başlayarak 10 gün içinde dağıtılması; dağıtımdan itibaren de 10 gün içinde Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmesi gerekir. Yapılan Genel Kurul görüşmelerinde sırasıyla şu kişilere söz hakkı tanınır: komisyona, şahısları adına 6 milletvekiline ve o sırada görevde bulunsun veya bulunmasın hakkında soruşturma açılması istenen Cumhurbaşkanına söz hakkı tanınır.

Son söz, hakkında soruşturma açılan Cumhurbaşkanına ait olmakla birlikte, Cumhurbaşkanı'nın süresi sınırlandırılmaz. Ayrıca isterse Cumhurbaşkanı savunmasını yazılı şekilde de gönderebilecektir. Bu savunma Meclis Genel Kurulu'nda aynen okunması gerekir. Genel Kurul'daki görüşmelerin tamamlanmasının ardından komisyon raporu Genel Kurul tarafından gizli oylama ile karara bağlanacaktır. Yapılan Yüce Divan'a sevk oylamasında üye tamsayısının en az üçte iki oy çokluğu aranır. Eğer Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda üye tamsayısının en az üçte ikisi sağlanırsa Cumhurbaşkanı'nın Yüce Divana sevk edilmesi mümkündür. Belirtmek gerekir ki Komisyon tarafından hazırlanan Yüce Divana sevk yönündeki raporda ve Genel Kurul tarafından verilen Yüce Divana sevk kararlarında hangi ceza hükmüne dayanıldığıнын belirtilmesi gerekir. Bununla birlikte Komisyon tarafında verilen Yüce Divana sevk etmemeye dair raporların reddedilmesi, yalnızca Yüce Divana sevke dair verilen ve sevk kararının hangi ceza hükmüne dayanacağını gösteren bir önerenin kabulüyle mümkün olacaktır.

Yüce Divan sıfatıyla Cumhurbaşkanını yargılayacak olan Anayasa Mahkemesi'nin yargılamayı üç ay içinde tamamlaması gerekir. Eğer yargılama 3 aylık süre içinde tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere 3 aylık ek süre verilmesi mümkündür. Yargılamanın verilen bu süre içinde kesin olarak tamamlanması gerekir. Anayasanın 148. maddesinde ve Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 3. maddesi gereği Anayasa Mahkemesi Yüce Divan sıfatıyla Cumhurbaşkanını, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları yargılama yetkisine sahiptir. Yüce Divan sıfatıyla yargılama Anayasa Mahkemesi Genel Kurul'u tarafından yürütülür. Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 57. maddesi gereği Genel Kurul, Yüce Divan sıfatıyla çalışırken Türk Ceza Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu gibi yürürlükteki kanun hükümlerine göre duruşma yapar ve hüküm verir. Aynı madde hükmüne göre AYM'nin Yüce Divan sıfatıyla baktığı davalarda duruşma yapılması zorunludur. Kanunun 57. maddesine göre, Yüce Divanda savcılık görevi Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ya da Başsavcıvekili tarafından yerine getirilir. Belirtmek gerekir ki, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ve Vekili, Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanının kendi atadığı Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya Vekili'nin Cumhurbaşkanının Yüce Divan yargılamasında savcılık görevini yürütmesi uygulamada sorunlara neden olabilecektir. Anayasanın 148. maddesi ve Kanunun 58. maddesi gereğince yargılama sonucunda hüküm giyen Cumhurbaşkanının, Yüce Divan tarafından verilen hükme karşı Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu'na yeniden inceleme başvurusu yapabilir. Yeniden inceleme başvurusu hükmün açıklanmasından itibaren 15 gün yapılması gerekir. Yeniden inceleme başvurusu üzerine verilen karar kesindir.

Yüce Divana sevk edilen Cumhurbaşkanının görevinin ne zaman sona ereceği sorununun incelenmesi gerekir. 2017 değişikliği öncesinde meclis soruşturması sonucunda bir bakan ya da başbakan Yüce Divana sevk edildiği anda bakanlığı ya da başbakanlığı sona ermekteydi. Yani görevin sona ermesi için Yüce Divana sevk yeterliydi. Bu durum masumiyet karinesine aykırılık teşkil ettiği için doktrinde eleştirilmekteydi. Bu eleştiriler göz önünde bulundurularak 2017 değişikliği ile

getirilen sisteme göre Yüce Divana sevk edilme görevi kendiliğinden sona erdirmeyecektir. Anayasanın 105. maddesine göre Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi, Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilmesine bağlıdır. Burada ifade edilen “seçilmeye engel suç” kavramından ne ifade edildiğini anlamak için, Anayasanın 101. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanı seçilme şartlarına bakılması gerekir. Bu şartlar arasında açık bir şekilde bir hüküm şartı ifade edilmemiştir. Fakat şartlar arasında düzenlenen “*milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olma*” ifadesi bize milletvekili seçilmek için sağlanması gereken şartların Cumhurbaşkanı seçilmek için de arandığı sonucuna götürmektedir. Anayasanın 76. maddesinde söz konusu suçlar şu şekilde ifade edilmiştir:

“taksirli suçlar hariç toplam bir yıl veya daha fazla hapis ile ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar; zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar”.

Buradan anlaşılabacağı üzere, eğer Cumhurbaşkanı taksirli suçlar hariç toplam 1 yıl ve üzeri hapis cezası ile ağır hapis cezasına hüküm giyerse Yüce Divan yargılamasında görevi sona erecektir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlarla, kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarını açığa vurma, terör eylemlerine katılma ve bu gibi eylemleri tahrik ve teşvik suçlarından biriyle Yüce Divan yargılaması sonucunda hüküm giymesi durumunda da görevi sona erecektir. Cumhurbaşkanı hakkında açılan soruşturmada görevle ilgili ya da ilgili olmayan suç ayrımı yapılmadığı için bu suçların hepsi göz önünde bulundurulmalıdır.

Anayasanın 105. maddesinin son fıkrası gereği Cumhurbaşkanı hakkında görev süresi boyunca herhangi bir suç işlediği iddiasıyla görev süresi bittikten sonra dahi, soruşturma açılması mümkündür. Bu düzenleme sayesinde gerek görev süresi

boyunca gerekse görev süresi bittikten sonra Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılması ve Cumhurbaşkanının Yüce Divana sevk edilmesi mümkündür.

Son olarak belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanı hakkında Meclis'te soruşturma açılırsa, Cumhurbaşkanının erken seçim kararı alması mümkün değildir. Anayasanın 116. maddesinde Cumhurbaşkanının seçimleri yenilemesi konusunda herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Bu maddeye göre Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılacaktır. Bu maddeye anayasanın 105. maddesi ile getirilen istisnaya göre hakkında soruşturma açılan Cumhurbaşkanı, erken seçim alamaz. Bu düzenleme yerinde bir düzenlemedir. Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açıldıktan sonra seçimleri yenileme kararı alırsa, seçimlerin yenilenmesi ile Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma yürütecek komisyon üyelerinin de görevi sona ereceği için soruşturma yapılması mümkün olmayacaktır. Bu yüzden Cumhurbaşkanının soruşturma açılması durumunda seçimleri yenilemesinin önüne geçilmiştir.

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ile ilgili sonuç olarak ifade etmek gerekir ki, Cumhurbaşkanının şahsi suçlardan dolayı bile adli mahkemelerde değil; Meclis'te açılan soruşturma sonucu Yüce Divan'da yargılanabilir olması doktrinde eleştirilmektedir¹⁵⁴. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ile yardımcılarının görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına sahip olduğu gibi, Cumhurbaşkanının da görevleri ile ilgili olmayan suçlardan dolayı yasama dokunulmazlığına sahip olacağına ilişkin bir düzenleme getirilmiş olsaydı kanaatimizce kamu vicdanı açısından daha isabetli ve makul olurdu. Gerçekten de bir Cumhurbaşkanı adam öldürme, hakaret, hırsızlık, cinsel saldırı gibi adi suçlar işlese dahi eğer hakkında Meclis'te soruşturma açılmazsa yargılanması mümkün gözükmemektedir. Cumhurbaşkanının görevi sırasında işlemiş olduğu suçların tümü için geçerli olmak üzere görevi devam ederken ve görevi sona erdikten sonra meclis soruşturması zorunludur. Bu sebepten dolay Cumhurbaşkanı hakkında yasama

¹⁵⁴ ÖZBUDUN, s. 318.

dokunulmazlığı hükümlerinin geçerli olduğu düzenlemeye gerek görülmemiştir.¹⁵⁵ Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin düzenlemenin uygulamadaki zorluklarına baktığımızda, ilk olarak bu sürecin işletilmesinin oldukça güç bir süreç olduğu görünmektedir. Gerçekten de üye tam sayısının salt çoğunluğu ile teklif; üye tam sayısının beşte üçü ile soruşturma açılması; üye tam sayısının üçte ikisi ile Yüce Divana sevk kararı alınması kolay değildir. Özellikle Cumhurbaşkanının Meclis'teki çoğunluğu elinde bulunduran bir partinin lideri ya da üyesi olduğu düşünüldüğünde, söz konusu Cumhurbaşkanının iktidarda olduğu süre boyunca işletilmesi kesinlikle mümkün gözükmemektedir. Her ne kadar Cumhurbaşkanının görev süresi sona erdikten sonra da bu süreç işletilebiliyor olsa da, yine Meclis'teki çoğunluğun eski Cumhurbaşkanının siyasi görüşlerinin tam karşısı olması gerekir ki bu süreç işletilebilsin. Her ne kadar yeni Meclis sisteminde ittifaklar yaygın olsa da, birden fazla partinin bir araya gelerek Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açma isteği uygulama açısından pek mümkün görünmemektedir. Bu durum Cumhurbaşkanının işlediği görevle ilgili ya da ilgili olmayan suçların cezasız kalmasına neden olacak, kamu vicdanının yaralanmasına neden olacaktır. O yüzden Anayasada derhal yapılması gereken değişikliklerden birisi, Cumhurbaşkanının da Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar gibi görevleri ile ilgili olmayan suçlardan dolayı yasama dokunulmazlığına sahip olacağı, görevleri ile ilgili suçlardan dolayı Meclis'te açılacak soruşturma kapsamında Yüce Divan'da yargılabileceği bir sistemin getirilmesidir.

2.11. CUMHURBAŞKANININ DÜZENLEYİCİ İŞLEMLERİ

2017 değişikliği öncesinde Anayasa'da, Kanun Hükmünde Kararname (KHK), Tüzük, Yönetmelik ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olmak üzere dört tür düzenleyici işlem bulunmaktaydı. Ancak 2017 anayasa değişikliği ile Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve Tüzük kaldırılarak sistemden bu kavramlar çıkartılmıştır. Her ne kadar bu kavramlar anayasadan çıkartılmış olsa da, bugüne kadar çıkartılmış ve halen yürürlükte olan Kanun Hükmünde Kararnameler ve Tüzükler yürürlüklerini devam ettirecektir. 2017 anayasa değişikliği ile getirilen 21. Geçici maddenin F fıkrasında “*Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan*

¹⁵⁵ KESKİNSOY, Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku, s. 430.

kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür. Yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler hakkında 152 nci ve 153 üncü maddelerin uygulanmasına devam olunur.” demek suretiyle söz konusu düzenlemelerin yürürlükten kaldırılincaya veya yerlerine yeni düzenlemeler getirilinceye uygulanmaya devam edeceğini ifade etmektedir.

Mevcut haliyle 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Yönetmelik olmak üzere yürütme organına ait 2 tür düzenleyici işlem bulunmaktadır.2017 değişikliği öncesi yalnızca “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” konusunda düzenleme yapabilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, konu ve düzenleme alanı oldukça genişlemiş bulunmaktadır.Cumhurbaşkanlığı kararnameleri doğrudan Anayasa'ya dayanmakta olup çıkarılması için yasama organının kanunla Cumhurbaşkanı'nı yetkilendirmesine ihtiyaç yoktur. Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütme organının doğrudan Anayasa'ya dayalı asli düzenleme yetkisi kapsamında olan bir işlemdir.Ancak yönetmelik için aynı şey söylenemez.Yönetmelikler dayanaklarını ya bir kanundan ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden alır. Bu yönüyle yürütmenin tali (ikincil) yani türevsel nitelikte bir işlemidir. Kanunla düzenlenmeyen bir konunun doğrudan yönetmelikle düzenlenme imkânı yoktur. Yönetmelikler, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabilirler.Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, olağan dönemde olduğu gibi OHAL döneminde de çıkarılabilmektedir. Ancak her iki Kararnamenin tabi olduğu hukuki rejim birbirinden oldukça farklıdır.

Aşağıdaki yürütmenin düzenleyici işlemlerinin ayrıntıları ele alınacaktır.Anayasa’da adı açıkça belirtilen Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve Yönetmeliklerin dışında uygulamada yürütme organı ve idari kurumlar, genelge, talimat, tebliğ, sirküler gibi adlar altında başka düzenleyici idari işlemler de çıkarmaktadırlar. Ancak bunlar Anayasa’da ismen belirtilmemişlerdir.O yüzden bunlara “*adsız düzenleyici işlem*” denmektedir.

2.11.1. Olağan Dönem Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

2.11.1.1. Genel Olarak

Cumhurbaşkanının anayasada düzenlenen en önemli düzenleyici işlemi olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kavramı ilk defa 2017 anayasa değişikliği ile anayasamızda düzenlenmemiştir. 1982 Anayasanın ilk halinde mevcut olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kavramı 2017 değişikliği ile şekil değiştirmiştir. 1982 Anayasasının ilk halinin 107. maddesinde “*Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemleri*”nin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği ifade edilmektedir. Burada bahsedilen şekliyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tek bir işlevi vardı: Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilat ve çalışma esasları, personel atama işlemlerini belirlemek. Bu konuların kanun ile düzenlenmesi mümkün değildi. Bu yüzden ilk haliyle Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yasama yetkisinin genelliği ilkesinin istisnasını oluşturmaktaydı¹⁵⁶. Fakat 2017 anayasa değişikliği ile büyük bir değişim yaşanmış ve Cumhurbaşkanlığı kararnamesi idarenin temel bir düzenleyici işlemi haline gelmiştir. Belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kavramı ilk defa 1982 Anayasasında düzenlenirken; Kanun Hükmünde Kararname kavramı ilk defa 1961 Anayasasının 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile anayasada düzenlenmiştir. Bugün Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, eski sistemdeki Kanun Hükmünde Kararnamelerin yerine kullanılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin genel özelliklerinin daha iyi anlaşılabilmesi için eski sistemdeki Kanun Hükmünde Kararname kavramının genel özelliklerinden bahsetmek gerekir.

2.11.1.2. Kanun Hükmünde Kararnamelerin Genel Özellikleri

Kanun hükmünde kararnameler Bakanlar Kurulu’nca, yasama organı olan TBMM tarafından çıkartılan bir yetki kanunu ile verilen düzenleme yetkisine dayanılarak veya olağanüstü hallerde böyle bir yetki olmadan da çıkarılan ve yürürlükteki şekli kanunları değiştirebilme ve yürürlükten kaldırabilme gücüne sahip olan kararnamelerdir. Bu kararnamelerin kanun hükmünde olma nitelikleri, onların

¹⁵⁶ GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Cilt 1, 2. Baskı, Bursa 2009, s. 1169.

yürürlükteki, şekli kanunları değiştirebilmelerinden ve yürürlükten kaldırebilmelerinden kaynaklanmaktadır¹⁵⁷.

Kanun hükmünde kararnameler 1924 Anayasasında ve 1961 Anayasasının ilk biçiminde öngörülmemiş olmakla birlikte, 1961 Anayasasında 22 Eylül 1971 tarihve 1488 sayılı Kanun¹⁵⁸ ile yapılan değişiklikten sonra hukuk sistemimize girmiştir. Gerçekten, 1961 Anayasasında yürütmenin elini güçlendirmek amacıyla yapılan bu değişiklikle birlikte 1961 Anayasasının 64. maddesine yeni bazı fıkralar eklenmiş ve bu yeni fıkralarla Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

1982Anayasasının ilk halinin 87.maddesinde ise, TBMM'nin görev ve yetkileri arasında "*Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek*" verilmiş; 91. maddesinde ise bu yetkinin verilme koşulları ile içeriği detaylı şekilde düzenlenmiştir. Bununla birlikte 1982 Anayasasının 121-122. maddelerinde, olağanüstü haller ve sıkıyönetim halinde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanacak olan Bakanlar Kuruluna, olağanüstü hal ve sıkı yönetimin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkileri verilmiştir.

Kanun hükmünde kararnamelerin, yasama organı tarafından çıkartılacak bir yetki kanununa dayanması şarttır. TBMM tarafından çıkartılacak bu yetki kanununda kanun hükmünde kararnamelerin amacı, kapsamı, ilkeleri, süresi, kısaca tüm esasları saptanacağından ve çıkartılan Kanun Hükmünde Kararnamelerin yetki kanunundaki şartlara uygun olup olmadığı TBMM tarafından denetleneceği için, , KHK'ların anayasanın 7. maddesinde düzenlenen "*yasama yetkisinin devredilmezliği*" ilkesine aykırı olmayacağı ileri sürülmüştür¹⁵⁹.Anayasanın 87. maddesinde kanun koymak, değiştirmek ve kaldırma Meclis'in görev ve yetkileri arasında ifade edilmiştir. Burada TBMM Anayasanın 91. maddesi kapsamında çıkarttığı bir yetki kanunu ile, yürütme organı olan Bakanlar Kurulu'na KHK çıkartma yetkisi vererek yürütme

¹⁵⁷ GÜNDAY, s. 103.

¹⁵⁸ Kanunun Resmi Gazete'de yayımlanan tam metni için bkz. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13964.pdf>, Erişim tarihi,18.02.2020.

¹⁵⁹ GÜNDAY, s. 104.

organını belli konularda kanun gücüne ve etkisine sahip düzenlemeler yapmaya ve yürürlükteki şekli kanunları değiştirme ve yürürlükten kaldırma konularında yetkilendirmiş olmaktadır. Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan KHK'ların yetki kanununa uygunluk bakımından TBMM tarafından denetlenmesi bazen çok uzun süreler alabilmekte ve bu düzenlemeler TBMM tarafından reddedilse bile, bu ret kararına kadar uygulanmaya devam etmektedir. Bununla birlikte TBMM ret kararı verse bile, söz konusu KHK'ların yürürlükten kaldırdığı kanunları geri getirmeyeceği ve kaldırılan şekli kanunlara yeniden yürürlük kazandırmayacağı bir gerçektir. Bütün bu bilgiler ışığında Kanun Hükmünde Kararnamelerin “*yasama yetkisinin devredilemezliği*” ilkesinin bir istisnası olduğu açıktır. Bir başka anlatımla, Yasama organı bir yetki kanunu ile belli konularda kanun gücünde düzenlemeler yapma ve yürürlükteki şekli kanunları değiştirme ve yürürlükten kaldırma yetkisini yürütme organına devretmiş olmaktadır¹⁶⁰.

Olağanüstü haller ve sıkıyönetim halinde çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler bir yetki kanununa dayanmadıklarından bu kanun hükmünde kararnamelerin yasama yetkisinin devredilmesi suretiyle çıkarıldıkları söylenemez. Ancak olağanüstü hallerde ve sıkıyönetim hallerinde yürütme organına tanınan KHK çıkartma yetkisinin doğrudan doğruya anayasa ile yürütme organına kanun gücüne sahip düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır¹⁶¹.

Kanun hükmünde kararnamelerin çıkartılma şartlarına bakıldığında ilk şartın yetki kanunu olduğu açıktır. Anayasanın 91 inci maddesine göre, Bakanlar Kurulunun belli bir konuda kanun hükmünde kararname çıkarabilmesi için, TBMM'nin kendisine bu konuda bir izin vermesi gerekir. TBMM bu izni bir yetki kanunu ile verecektir. Başka bir ifadeyle, Bakanlar Kurulu belli bir konuda kanun hükmünde kararname çıkarmak istediğinde, hazırlayacağı bir yetki kanunu tasarısını TBMM'ne sunacak ve bu yetki kanunu tasarısı TBMM komisyonlarında ve Genel Kurulunda önceki kanun tasarısı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülecektir¹⁶². Yetki kanunu, çıkarılacak

¹⁶⁰ GÜNDAY, s. 104; ÖZBUDUN, s. 248-250.

¹⁶¹ GÜNDAY, s. 105.

¹⁶² TBMM İçtüzüğü m. 90. TBMM içtüzüğünün tam metni için bkz. <http://www.anayasa.gen.tr/tbmmictuzuk.htm>, Erişim tarihi, 18. 02. 2020.

kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, yetkiyi kullanma süresini ve bu süre içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını göstermek zorundadır¹⁶³. Ayrıca Anayasanın 87 nci maddesine göre, yetki kanununda çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin konusunun da belirlenmesi zorunludur. Bu öğeleri içermeyen bir yetki kanunu Anayasaya aykırı olacaktır.

Anayasanın 91. maddesinde getirilen düzenlemeye göre, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde çıkartılan Kanun Hükmünde Kararnamelere ilişkin durumlar istisna tutulmak şartıyla, temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevlerin kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenmesi mümkün değildir. Buradan anlaşılacağı üzere, söz konusu konulara ilişkin bir yetki kanunu çıkartılması ve Bakanlar Kurulu'na bu konulara ilişkin düzenleme yapma yetkisi verilemez.

Anayasa Mahkemesi, kanun hükmünde kararnamenin ayrıksı bir yetki olduğundan hareketle, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ile ilgili olarak Anayasanın 91. maddesinde yer almayan bir ölçütü daha geliştirmiştir¹⁶⁴. Yüksek Mahkemeye göre, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi ancak yasa çıkarmaya zamanın elvermemesi halinde kullanılması gereken bir yetkidir. Bir başka anlatımla, kanun hükmünde kararname ancak zorunluluk ve ivedilik gösteren durumlarda çıkarılabilir. Kanun hükmünde kararnamenin hukuk sistemimize girme gerekçesi gözönünde tutulduğunda Anayasa Mahkemesinin geliştirdiği bu ölçüt yerindedir¹⁶⁵.

Öte yandan, çıkarılacak kanun hükmünde kararname için de bazı şartlar öngörülmüştür. Kanun hükmünde kararnamenin, TBMM tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir. Başka bir ifadeyle bir defa, kanun hükmünde kararname yetki kanununda öngörülen süre içinde çıkarılmış olmalıdır. Bu sürenin dolmasından sonra çıkarılacak kanun hükmünde kararname yetki unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır. Ancak, Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin

¹⁶³ 1982 Anayasası m. 91/2.

¹⁶⁴ AYM.nin 1.2.1990 tarih ve E. 1988/64, K. 1990/2 sayılı kararı, AMKD, Sayı 26, s. 63-vd.

¹⁶⁵ GÜNDAY, s. 105.

bitmesi, belli bir süre için verilmiş bulunan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin sona ermesine yol açmayacaktır¹⁶⁶.

Kanun hükmünde kararname, Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girecek ve aynı gün TBMM'nin onayına sunulacaktır. Yayımlandığı gün TBMM nin onayına sunulmayan kanun hükmünde kararname, aynı gün kendiliğinden yürürlükten kalkacaktır. Bu şart, olağanüstü haller ve sıkıyönetim halinde çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler için de geçerlidir. TBMM kendisine sunulan kanun hükmünde kararnameyi aynen kabul edecek ya da reddedecektir. TBMM kendisine sunulan KHK'yı aynen kabul edebileceği gibi değiştirerek de kabul edebilecektir.

Kanun hükmünde kararnamenin hukuki niteliğine gelince, kanun hükmünde kararname TBMM'nce aynen kabul edilinceye ve onaylanıncaya kadar, Bakanlar Kurulunun düzenleyici bir işlemi olup, Bakanlar Kurulu Anayasadan ve yetki kanunundan aldığı yetki ile yasa gücünde bir düzenleme yapmış olmaktadır. Buna karşılık, kanun hükmünde kararname, TBMM'nce kabul edildikten sonra Bakanlar Kurulunun düzenleyici bir işlemi olmaktan çıkıp şekli bir kanun haline dönüşmüş olmaktadır.¹⁶⁷

Kanun hükmünde kararname, Anayasanın 91. maddesinin 6. fıkrasına göre, Resmi Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer. Ancak kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih belirtilmiş ise kararname o tarihte yürürlüğe girer. Anayasanın 148. maddesinin 1. fıkrasına göre, kanun hükmün kararnamelerin Anayasaya uygunluğunun denetimi Anayasa Mahkemesince yapılır. Kanun hükmünde kararnamelerin Anayasa Mahkemesince denetlenmesinde de kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesine ilişkin kurallar ve usuller geçerlidir.

Kanun hükmünde kararnamenin doğrudan doğruya anayasa hükümlerine uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetleneceği gibi, dayanağı olan yeki kanununa uygunluğunun da aynı şekilde Anayasa Mahkemesince denetleneceğini söylemek mümkündür. Çünkü Anayasanın 91. maddesine göre Bakanlar Kurulu'na

¹⁶⁶ 1982 Anayasası m. 91/3-4.

¹⁶⁷ ÖZBUDUN, s. 249.

sadece yetki kanununda belirtilen sınırlar içinde kanun hükmü çıkartma yetkisi verilmiştir. Yetki kanunu olmadan çıkarmak mümkün olamayacağı için, yetki kanununda belirtilen sınırları aşan bir kanun hükmünde kararname Anayasaya aykırı olacaktır. Bu yüzden Anayasa Mahkemesinin hem kanun hükmünde kararnamen anayasaya uygunluğunu, hem yetki kanununun Anayasaya uygunluğunu, hem de kanun hükmünde kararnamenin yetki kanununa uygunluğunu denetleyecektir¹⁶⁸.

2.11.1.3. Yetki bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

2017 Anayasa değişikliği öncesinde Bakanlar Kurulu’nun temel düzenleyici işlemi olan Kanun Hükmünde Kararnamelerin çıkartılabilmesi için TBMM tarafından bir “Yetki Kanunu”na ihtiyaç duymaktaydı. Yani Bakanlar Kurulu’nun Yetki Kanunu olmaksızın bir konuda Kanun Hükmünde Kararname çıkartması mümkün değildi. Bu yüzden kanun hükmünde kararnameler “*yasama yetkisinin devredilemezliği*” ilkesinin istisnasıdır. 2017 değişikliği ile birlikte “kanun hükmünde kararname” kavramı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yer değiştirmiş ve Cumhurbaşkanlığı çıkarma yetkisinde de önemli değişiklikler yaşanmıştır. Cumhurbaşkanı tek başına gerek olağan dönemlerde gerekse olağanüstü dönemlerde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanı bu yetkiyi doğrudan anayasadan almaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, yürütme organının doğrudan doğruya Anayasadan kaynaklanan ve herhangi bir kanuni yetkilendirmeye gerek duymayan asli bir düzenleme yetkisine sahip olduğunu söylemek mümkündür¹⁶⁹. Bununla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Cumhurbaşkanınca herhangi bir kanuna dayanmaksızın doğrudan çıkartabilmesi, idari işlemlerin “*secundum legem*” yani “*ikincil nitelikli kurallar olması*” kuralının istisnasını teşkil eder. Bu yüzden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütmenin aslî düzenleyici işlemleridir.¹⁷⁰ Bununla birlikte yasama organına ait olan bazı alanlardaki kanun yapma yetkilerinin

¹⁶⁸ GÜNDAY, s. 106.

¹⁶⁹ ÖZBUDUN, s. 250.

¹⁷⁰ ARDIÇOĞLU, M. Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Ankara Barosu Dergisi, Cilt: 3, Yıl: 2017, s. 37.

Cumhurbaşkanına devredildiği ve "yasamanın genelliği"¹⁷¹ ilkesinde belirgin bir aşınma durumunun ortaya çıkacağını söylemek mümkündür.¹⁷²

2.11.1.4. Konu bakımından Cumhurbaşkanlığı kararnamesi

2017 anayasa değişikliği ile birlikte anayasada Kanun Hükmünde Kararname kavramının kullanıldığı nerdeyse bütün düzenlemelerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak değiştirildiği görülmektedir. Amerika Birleşik Devletlerinde başkan tarafından çıkartılan başkanlık kararnamelerine (executive orders) benzetebileceğimiz,¹⁷³ genel, soyut, sürekli nitelik taşıyan kural koyma yetkisini de barındıran¹⁷⁴ kendine özgü (sui generis) niteliğe sahip olan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, Anayasamızda Cumhurbaşkanının “görev ve yetkileri” başlıklı 104. maddesinde düzenlenmiştir. 2017 anayasa değişikliği öncesi yalnızca “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” konusunda düzenleme yapabilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, konu ve düzenleme alanı oldukça genişlemiş bulunmaktadır.

Anayasanın 104. maddesine göre Cumhurbaşkanının Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini, yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarabileceği düzenlenmiştir. Burada “yürütme yetkisine ilişkin konularda” ifadesinin kapsamı esasında çok geniştir. Genel kural koyucu yani yasama organı TBMM olmasına rağmen Cumhurbaşkanına yürütme yetkisine ilişkin konularda genel, soyut, sürekli nitelikli kurallar koyabilme yetkisinin verilmesi yürütme organının elini aşırı güçlendirmiştir. Fakat 104. maddede bu kurala istisnalar getirerek Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün olmayan durumları açık bir şekilde sıralamıştır.

Söz konusu düzenlemenin, Cumhurbaşkanı'nın yeni sistemdeki rolünü büyük ölçüde güçlendiren ve TBMM'nin yasama yetkisine ilişkin rolünü aşırı ölçüde sınırlayan bir düzenleme olduğunu ifade etmek mümkündür. Cumhurbaşkanlığı

¹⁷¹ Yasama organın konu yönünden herhangi bir sınırlamaya tâbi tutulmadan dilediği konuyu dilediği ayrıntıda, anayasaya aykırı olmamak şartıyla düzenleyebilmesi yasama yetkisinin genelliğini ifade eder. GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 607.

¹⁷² İBA Şeref, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2018, s. 246.

¹⁷³ NOMER, s. 75.

¹⁷⁴ İBA, s. 245.

kararnamesi düzenleme yetkisini yalnızca devletin temel organları arasında oluşturulan sorunlu yetki dağılımı bakımından değil; aynı zamanda doğrudan halka karşı doğuracağı etkileri ile hukuk devleti ilkesine verilmesi muhtemel olan zararlar yönünden de ele almak gerekir¹⁷⁵.

1982 Anayasasında bazı işlemlerin doğrudan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği “düzenlenir” ifadesi kullanarak açıkça hükme bağlamıştır. Bu konular şunlardır:

- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması.
- Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi.
- Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işlerinin belirlenmesi.
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevlerinin düzenlenmesi.

2.11.2. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenemeyecek konular

Anayasanın 104. maddesinde “Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz.”denilmek suretiyle Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyecek konuları açık bir şekilde saymıştır.

¹⁷⁵ http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, Erişim tarihi, 11.02.2020.

2.11.2.1. Kanunla Açıkça Düzenlenen Durumlar

Kanun ile açık bir şekilde düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenmesi mümkün değildir. Normlar hiyerarşisinde kanunların olağan dönemde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin üstünde yer aldığını söyleyebiliriz. Bu anayasanın 104. maddesinden anlaşılmaktadır. İlgili düzenlemeye göre eğer kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde farklı hükümler bulunuyorsa, kanun hükümleri uygulanacaktır. Yine aynı maddede ifade edildiği üzere eğer Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konu ile aynı konuda bir kanun çıkarırsa, bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir. Görüldüğü üzere her iki düzenleme de kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden üstün olduğunu ve çatışma durumunda “*üstün olan norm uygulanır*” kuralı gereği kanun hükümlerinin uygulanacağını ifade etmektedir. Sonuç olarak eğer bir konu yasama organı tarafından asli düzenleyici işlem olan kanun ile düzenlenmişse, bu konunun tekrardan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün değildir. Zaten ortaya çıkması muhtemel kanun-Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çatışmalarında kanun hükümleri uygulanacağı için, ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümlerikendiliğinden geçersiz sayılacaktır.

Esasında bakıldığında Cumhurbaşkanı’na Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi konusunda bazı sıkıntıların varlığından söz etmek mümkündür. Yasama yetkisinin genelliği ilkesinin bir sonucu olarak Türkiye’de kanunla düzenlenmemiş bir alan bulmanın oldukça zor olduğunu söylemek mümkündür.¹⁷⁶Yukarıda bahsedildiği üzere eğer bir konuda kanun varsa ve o konu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenirse, kararnamebaştan itibaren ölü sayılmaktadır. Zira anayasa açık bir şekilde kanuna üstünlük tanımıştır. Belirtmek gerekir ki Anayasada geçen “*açıkça*” ifadesininçok geniş bir yorum alanı kapsamasıve “*açıkça*” kavramındaki belirsizlikler sebebiyle kararnamelerin yargısal denetimleri büyük sorunlara neden olabilecek ve yargısal denetimi gerçekleştiren Anayasa

¹⁷⁶ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 886; ATAR, s.279; YILDIRIM Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 2, s. 25.

Mahkemesi tarafından bütün kararnameler iptal edilebilecektir.¹⁷⁷ Bu durumun Anayasa Mahkemesi'ninyargısal aktivistbir tutum içinde hareket etmesineneden olabileceği unutulmamalıdır.

2.11.2.2. Anayasada Münhasıran Kanunla Düzenlenmesi Öngörülen Konular

Anayasa, düzenlemiş olduğu konuların birçoğunda ayrıntıların kanunla düzenleneceğini açıkça hükme bağlamıştır. Dolayısıyla bu konulara ilişkin ayrıntılar kanunla düzenlenebilir. Dolayısıyla bu konulara ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün değildir. Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülmüş olan konulardan bazılarına şu örnekler verilebilir:

- “Ceza ve ceza yerine geçen güvenlik tedbirleri **ancak kanunla** konulur”.¹⁷⁸
- “Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir.”¹⁷⁹
- “Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir.”¹⁸⁰
- “Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir.”¹⁸¹
- “Öğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilir ve düzenlenir.”¹⁸²
- “Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarla kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilir.”¹⁸³
- “Yükseköğretim elemanlarının siyasi partilere üye olmaları ancak kanunla düzenlenebilir.”¹⁸⁴

¹⁷⁷ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s.886.

¹⁷⁸ Anayasa madde 38.

¹⁷⁹ Anayasa madde 13.

¹⁸⁰ Anayasa madde 16.

¹⁸¹ Anayasa madde 20.

¹⁸² Anayasa madde 42.

¹⁸³ Anayasa madde 62.

¹⁸⁴ Anayasa madde 68.

- “Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir.”¹⁸⁵

- “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.”¹⁸⁶

- “Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin diğer usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”¹⁸⁷

- “Üniversiteler, Devlet tarafından kanunla kurulur.”¹⁸⁸

Görüldüğü üzere yukarıda sayılan işlemlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün değildir.

2.11.2.3. Temel Haklar, Kişi Hakları, Siyasi Haklar

1982 Anayasasının 12. maddesinde herkesin, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahip olduğu ifade edilmiştir. Yine aynı maddede ifade edildiği üzere temel hak ve hürriyetler, kişinin gerek topluma, gerek ailesine ve gerekse diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da kapsamaktadır. Anayasanın 13. maddesinde ise temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması konusu düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, temel haklar özlerine dokunulmaksızın sadece Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olmak kaydıyla ve yalnızca kanun ile sınırlandırılabilir. Fakat söz konusu sınırlamaların, Anayasanın sözüne ve ruhuna aykırı olmaması ve demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine aykırı olmaması ve ölçülülük ilkesine uygun bir şekilde yapılması gerekir. Konumuz açısından burada dikkat edilmesi gereken en önemli nokta temel hak ve özgürlüklerin yalnızca kanun ile sınırlandırılması gerektiğidir. Temel hak ve özgürlükler olağan dönemlerde yalnızca kanun ile sınırlandırılabilir. Yani ne Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ne de yönetmelik gibi diğer yürütmenin düzenleyici işlemleri ile temel hak ve özgürlüklerin

¹⁸⁵ Anayasa madde 142.

¹⁸⁶ Anayasa madde 73.

¹⁸⁷ Anayasa madde 101.

¹⁸⁸ Anayasa madde 132.

sınırlandırılması mümkün değildir. Anayasanın 104. maddesi ile de bu açık bir şekilde ifade edilmiş; temel hak ve hürriyetlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyeceği belirtilmiştir.

Burada belirtilmesi gereken diğer önemli bir konu da temel hakların durdurulması meselesidir. Anayasanın 15. maddesinde savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerin ihlal edilmemesi şartıyla kısmen ya da tamamen durdurulabilmekte; söz konusu haklar için Anayasada sağlanan güvencelere aykırı şekilde önlemler alınabilmektedir. Fakat söz konusu durumlarda dahi, savaş hukukuna uygun fiiller sonucunda ortaya çıkan ölümler haricinde, yaşama hakkı ile maddi ve manevi bütünlüğe dokunulmamalı; din, vicdan, düşünce ve kanaat hürriyetleri, aleyhe suç ve cezaların geriye yürümemesi ilkesi, masumiyet karinesi ilkesi gibi temel haklarına dokunulmamalıdır. Bu sayılan haklar sert çekirdek haklar olarak nitelendirilmektedir. Olağanüstü dönemlerde sert çekirdek hakların dahi sınırlandırılması mümkün değildir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, olağanüstü dönemlerde temel hak ve özgürlüklerin durdurulması konusunda kanun şartı aranmamaktadır. Yani temel hakların durdurulması yalnızca kanunla değil aynı zamanda OHAL döneminde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile de mümkündür. Bu yetki Anayasanın 119. maddesindeki düzenlemesinde “*olağanüstü hallerde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15. maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği kanunla düzenlenir. Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.*” şeklinde ifade edilmiştir. Bu düzenlemelere göre, Cumhurbaşkanı temel hak ve hürriyetlerin durdurulması konusunda, sert çekirdek haklara dokunmamak şartıyla olağanüstü halin gerektirdiği ölçüde ve milletlerarası hukuktan doğan yükümlülüklerle uygun olarak temel hakları kısmen ya da tamamen sınırlandırıp durdurabilir. Sonuç olarak temel hakların sınırlandırılması sadece kanun ile

yapılmasına rağmen; yalnızca olağanüstü dönemlerde söz konusu olan temel hakların durdurulmasında kanun şartı aranmaz. Temel hakların durdurulması OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de yapılabilir.

Bireyleri devlete ve diğer bireylere karşı koruyan ve devletin müdahale etmemesi gereken haklara kişi hakları denir. Bu haklar devlete, hem müdahale etmeme hem de diğer bireylere karşı koruma görevi yükler. Bu yüzden bu haklara «Koruyucu haklar» veya "negatif statü hakları" da denir¹⁸⁹. Siyasi haklar ise bireylerin devlet yönetimine katılmasını, devlet yönetiminde aktif olmasını ve bireylerin devletin bir parçası haline gelmesini sağlayan veya bireylere şikayet hakkı veren haklardır¹⁹⁰. Anayasanın 104. maddesinde ifade edildiği üzere 17 ile 40. maddeler arasında düzenlenen kişi hak ve ödevlerinin ve 66 ile 74. maddeleri arasında düzenlenen siyasi hak ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün değildir. Unutulmaması gerekir ki hukuk devletinin en önemli unsurlarından birisi temel hak ve özgürlüklerin yürütme organına karşı korunması ve bireylerin güvence altına alınmasıdır. Bu ilke gereğince temel hakların sınırlandırılması yetkisi yalnızca yasama organı tarafından çıkartılan kanunlarla mümkündür. Dolayısıyla yürütme organında bulunan Cumhurbaşkanının keyfi olarak çıkartacağı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile temel hakları sınırlandırılması hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz. Bu yüzden anayasamız hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak gerek temel hakların sınırlandırılması, kişi hak ve ödevler ile siyasi hakların sınırlandırılması konusunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılmasını yasaklamıştır.

2.11.2.4. Sosyal ve Ekonomik Hakların Sınırlandırılması

Devlete bir takım pozitif yükümlülükler yükleyen, bireylere devletten isteme yetkisi veren, bireylerin sosyal ve ekonomik hayata katılmasını sağlayan haklara sosyal ve ekonomik haklar denir. Bu haklar bireylere devletten isteme yetkisi veren haklardır. Devletin de mali gücü ölçüsünde bu istekleri karşılaması yükümlülüğü vardır¹⁹¹. Devlete olumlu yükümlülükler yüklediği için bu haklara pozitif statü hakları

¹⁸⁹ GÖZÜBÜYÜK, s. 166.

¹⁹⁰ GÖZLER Kemal, Hukuka Giriş, 14. Baskı, Bursa 2019, s. 422.

¹⁹¹ KAPANİ Münci, Kamu Hürriyetleri, 6. Baskı, Ankara 1981, s. 6.

ya da isteme hakları da denir. Anayasa'nın 41 ile 65. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Eğitim hak ve ödevi, sağlık hakkı, çalışma hak ve ödevi, sendika kurma hakkı, konut hakkı gibi sosyal ve ekonomik hakların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesini yasaklayan herhangi bir düzenleme anayasada getirilmiştir. Bu şekilde bir düzenleme getirilmemesinden bu hak ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebileceği anlaşılmaktadır. Gerçekten de sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin yapısına bakıldığında zaman bu haklar bireylerin devletten istemesini sağlayan ve devletin de sağlama pozitif yükümlülüğüne tabi olduğu göz önünde bulundurulduğunda, Cumhurbaşkanının hızlı hizmet sağlayabilmesi ve bu hakları sağlama konusunda hızlı karar alabilmesi için sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilmesi önemlidir. Fakat unutulmamalıdır ki sosyal ve ekonomik haklar cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile genişletilebilecektir ama sınırlandırılmayacaktır. Çünkü anayasanın 13. maddesinde de ifade edildiği üzere temel hak ve hürriyetler yalnızca kanun ile sınırlandırılabilir. Bu yüzden sosyal ve ekonomik hak ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile sınırlandırılması mümkün değildir. Örneğin Cumhurbaşkanı çalışma hakkı veya eğitim hakkı ile ilgili bireylerin lehine olacak şekilde kanunlara aykırı olmamak şartıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartabilecektir. Fakat Cumhurbaşkanı söz konusu hakları sınırlandırmaya yönelik, bireylerin aleyhine olacak şekilde düzenlemeler getiremeyecektir.

2.11.2.5. Bütçe konusunda getirilen sınırlandırmalar

Cumhurbaşkanlığı kararnamesine getirilen bir başka sınır ise, Anayasanın 161. maddesi gereği, bütçede merkezi yönetime verilen üst sınırın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile genişletilememesidir. 2017 anayasa değişikliği öncesinde Anayasanın 163. maddesinde “... *Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. ...*” şeklinde getirilen düzenlemeye göre “kanun hükmünde kararname” ile bütçede değişiklik yapılması ve bütçede kanun hükmünde kararname ile değişiklik yapılabileceğine ilişkin bir düzenleme getirilmesinin önüne geçilmiştir. 2017 anayasa değişikliği ile

birlikte bu düzenleme Anayasanın 161. maddesinde “*Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.*” şeklinde ifade edilmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere eski düzenlemede yer alan kanun hükmünde kararname kavramı yerine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kavramı getirilmiştir. Sonuç olarak Cumhurbaşkanının, çıkartacağı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi Bütçe Kanununda değişiklik yapması mümkün değildir. Bununla birlikte Bütçe Kanununa “bütçede harcanabilecek tutar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile artırılabilir” şeklinde bir düzenleme konulması yasaklanmıştır. Bu yerinde bir düzenlemedir. Cumhurbaşkanına Bütçe Kanununda değişiklik yapabilme yetkisi ya da tutarın aşılmasını sağlayacak şekilde düzenleme yapma yetkisi verilseydi, bu yetki kötüye kullanımlara neden olabilirdi.

2.11.3. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin hukuki statüsü

Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin Hans Kelsen tarafından ortaya atılan normlar hiyerarşisindeki yerinin tespit edilmesi söz konusu Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuki gücünün tespiti bakımından büyük önem taşımaktadır. Doktrinde bazı yazarlar gerek olağan dönem gerekse olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde kanunlarla eş değerde olduğunu ileri sürmektedir.¹⁹² Bunun gerekçesi olarak da, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılabilmesi için bir yetki kanunu ile Cumhurbaşkanına yetki verilmesine ihtiyaç duyulmamasını; Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisini doğrudan anayasadan aldığını; bununla birlikte anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlar arasında ortaya çıkacak çatışmalarda kanun hükümlerinin uygulanacağını belirtmesinin ikisinin eşdeğer olduğuna ve bu çatışmaya ilişkin normun getirilmesinin sadece eşit normlar arasındaki çatışmayı çözmeye ilişkin olduğunu, eğer kanunların normlar hiyerarşisinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin üstünde yer alsaydı üstün olan norm uygulanır kuralı gereği zaten sorunun çözüleceğini, böyle bir düzenlemeye gerek olmayacağını tez olarak ileri sürmüşlerdir.¹⁹³ Her ne kadar bu tezlerin bazıları

¹⁹² TUNÇ Hasan, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2018, s.229; ATAR, s. 276.

¹⁹³ ATAR, s. 276.

mantıklı gözükse de bu görüşe katılmak mümkün değildir. Bu görüşün karşısında ileri sürülen “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin kanunun altında yer aldığını” ifade eden görüş kesinlikle anayasa hükümleri gereğince de daha mantıklıdır¹⁹⁴.

Gerçekten de normlar hiyerarşisinde kanunların olağan dönemde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin üstünde yer aldığını söyleyebiliriz. Bu anayasanın 104. maddesinden anlaşılmaktadır. İlgili düzenlemeye göre eğer kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde farklı hükümler bulunuyorsa, kanun hükümleri uygulanacaktır. Yine aynı maddede ifade edildiği üzere eğer Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konu ile aynı konuda bir kanun çıkarırsa, bu durumda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelecektir. Görüldüğü üzere her iki düzenleme de kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden üstün olduğunu ve çatışma durumunda “üstün olan norm uygulanır” kuralı gereği kanun hükümlerinin uygulanacağını ifade etmektedir. Sonuç olarak eğer bir konu yasama organı tarafından asli düzenleyici işlem olan kanun ile düzenlenmişse, bu konunun tekrardan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkün değildir. Zaten ortaya çıkması muhtemel kanun-Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çatışmalarında kanun hükümleri uygulanacağı için, ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümleri kendiliğinden geçersiz sayılacaktır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

2.11.4. Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Yargısal Denetimi

Olağan dönemde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi konusunda anayasada açıkça düzenleme yapılmıştır. Esasında 2017 anayasa değişikliği ile öncesinde Cumhurbaşkanlığı makamının yapısını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi mümkün değilken; 2017 değişikliği ile birlikte Anayasanın 148. maddesinde düzenlenen Anayasa Mahkemesi’nin “görev ve yetkileri” başlığı altında “*kanun hükmünde kararname*”

¹⁹⁴ GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku, s. 869; ÖZBUDUN, s. 251.

kavramının yerini Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kavramı almış; “...Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin.... Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetleme” görevi Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Anayasanın 150-152. maddeleri arasında 2 tür denetimden bahsedilmiştir. 150-151. maddeler arasında iptal davasından diğer bir ifadeyle soyut norm denetiminden bahsedilirken; 152. maddesinde ise itiraz yolundan diğer bir ifadeyle somut norm denetiminden söz edilmektedir. Gerek soyut norm denetimi gerekse somut norm denetimi bir “*a posteriori*” denetim türüdür. “*A posteriori denetim*” düzeltici denetim olarak da adlandırılmaktadır. Bir kanun Resmî Gazetede yayımlandıktan sonra anayasaya uygunluk denetimi yapılmasına “*a posteriori denetim*” denir. Sistemin uygulamasına bakıldığında, kanun öncelikle yürürlüğe girmekte; ardından kanun denetimi yapılmaktadır. Bu denetim türünde bir kanun uzun süre uygulanmış olsa bile, sonradan iptal edilebilir¹⁹⁵.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütme organına ait genel, soyut ve sürekli nitelikte bir idari işlemi olmasına rağmen denetiminin Anayasa Mahkemesince yerine getirilmesi doktrinde eleştirilmektedir. Bunun gerekçesi olarak Anayasa Mahkemesinin kararlarının niteliği sebebiyle verilen iptale ilişkin kararların geri yürümeyeceği kuralıdır. Diğer bir ifadeyle genellikle idari işlemler iptal edildiği zaman, baştanberi hukuk düzeninden silinmekte; yani idari yargıda içtihatlarala belirlenen ilkeye göre iptal kararlarının geriye yürümesi ilkesi¹⁹⁶ gereğince Cumhurbaşkanlığı kararnamesi içinde normal şartlarda bu ilkenin geçerli olması gerekir. Fakat anayasaya göre bu mümkün değildir.¹⁹⁷

2.11.4.1. Soyut norm denetimi

2.11.4.1.1 Genel olarak

Gerek 1961 Anayasasında gerekse 1982 Anayasasında “*iptal dâvası*” olarak adlandırılan soyut norm denetimi, Anayasada belirtilen bazı organların bir kanun aleyhinde Anayasa Mahkemesinde dâva açmalarıyla gerçekleştirilen denetimdir. Bu

¹⁹⁵ TUNÇ Hasan, Karşılaştırmalı Anayasa Yargısı, Ankara 1997, s. 56.

¹⁹⁶ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetişel Yargı, Ankara 1999, s. 246.

¹⁹⁷ ARDIÇOĞLU, s. 46.

durumda, kanunun uygulandığı somut bir dâva veya olay yoktur. Anayasaya aykırılık iddiası ve denetimi, herhangi bir dâva ile ilgili olmaksızın, soyut olarak gerçekleştirildiği için, buna soyut norm denetimi denmektedir¹⁹⁸.

Anayasanın 148. maddesinde düzenlenen Anayasa Mahkemesi'nin “görev ve yetkileri” başlığı altında “...*Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin.... Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetleme*” görevi Anayasa Mahkemesine verilmiştir. Buradan da anlaşılabileceği üzere Anayasa Mahkemesine, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hem esas hem de şekil bakımından yargısal denetim görevi verilmiştir. Anayasada olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için yargısal denetime izin verilirken, olağanüstü hallerde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimine izin verilmemiştir. Anayasanın 148. maddesinde ifade edildiği üzere, olağanüstü hallerde ve savaş durumlarında Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ne şekil ne de esas bakımından Anayasa Mahkemesinde anayasaya aykırılık iddiasıyla dava açılmaz.

2.11.4.1.2. Esas bakımından denetim

Bir kanunun veya Anayasada sayılan diğer normların esas bakımından Anayasaya aykırılığı, o normun muhtevasının Anayasa hükümleri ile çatışmasını ifade eder. Denetlenen normun Anayasaya aykırılığı çok çeşitli sebeplerle ortaya çıkabileceği için, esas yönünden Anayasaya aykırılık durumlarını tam olarak tanımlamak veya sınıflandırmak çok güçtür. Doktrinde idare hukukunda yaygın şekilde kullanılan sebep, amaç, konu, yetki, şekil gibi “*idari işlemlerin kanuna aykırılık sebeplerini*” kanunların anayasaya aykırılığı konusuna kıyasen uygulamaya çalışılmıştır; fakat kanunlarla idari işlemler arasındaki nitelik fark nedeniyle bu kıyas çok da faydalı olmamıştır¹⁹⁹.

Anayasada sadece kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve TBMM içtüzüğü değişikliklerinin esas bakımından iptal davasına tabi tutulabileceği düzenlenmiştir. Anayasa değişikliklerinin esas bakımından denetime tabi tutulması

¹⁹⁸ ÖZBUDUN, s. 401.

¹⁹⁹ ÖZBUDUN, s. 393.

mmkn değildir.1961 yılında yapılan 1971 değişikliği ile birlikte anayasa değişikliklerinin esas bakımından denetimi kaldırılmıştır. Kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve TBMM içtüzüğü değişikliklerinin esas bakımından denetimi için belli grupların Anayasa Mahkemesine iptal davası açması gerekir. Anayasanın ilk halinde Cumhurbaşkanı, TBMM'nin ye tam sayısının beşte biri oranında milletvekili, iktidar partisi siyasi parti grubu ile anamuhalefetpartisi parti grubu tarafından Resmi Gazete'de yayımdan itibaren 60 gün içinde kanun hükmünde kararnamelere karşı iptal davası açılması mümkündü. 2017 değişikliği ile birlikte önemli değişiklikler yapılmış ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine esas bakımından iptal davasının Resmi Gazete'de yayımdan itibaren 60 gün içinde Cumhurbaşkanı, en az TBMM ye tam sayısının 1/5 tutarında yani en az 120 milletvekili tarafından ve Meclis'te en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu tarafından açılabileceği kabul edilmiştir.“İktidar ve anamuhalefet parti grup”ları kavramlarının kaldırılarak yeni sistemin özelliklerine uygun şekilde “en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu”na yetki verilmiştir.Çünkü iktidar doğrudan Cumhurbaşkanından oluşmakta; Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir.Bu yüzden Cumhurbaşkanlığı Hkmet Sisteminde iktidar ve muhalafet, anamuhalefet parti grubu gibi kavramlar kalmamıştır.

Burada değinilmesi gereken bir diğer konu da Cumhurbaşkanının kendi çıkardığı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine iptal davası açma yetkisine sahip olup olmadığıdır. Her ne kadar Cumhurbaşkanının kendi çıkardığı Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı iptal davası açması mantıklı görünmese de, bazı ihtimallerin varlığı halinde bu yetkinin verilmesi önem taşımaktadır. İlk olarak belirtmek gerekir ki, Cumhurbaşkanı kendisi istediği gibi Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartma ve çıkartacağı yeni kararnamelerle daha önceki kararnamelerde düzenleme ve değişiklik yapabilme yetkisine sahiptir. Gerçekten de uygulamaya bakıldığında Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girdiği 9 Temmuz 2018 tarihinden 26 Aralık 2019 tarihine kadar toplamda çıkartılan 55 adet Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden 31'inin diğer Cumhurbaşkanı kararnamelerinde değişiklik

yapılmasına ilişkin olduğu görülmektedir²⁰⁰. Görüldüğü üzere Cumhurbaşkanı kendi çıkarttığı kararnamelerde bir anayasaya aykırılık görürse kendisi yeni bir kararname çıkartarak mevcut hükmü kaldırabilmektedir.

İkinci olarak Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebeple boşalması durumunda, Cumhurbaşkanı'nın yerine vekalet eden en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısının makamın boşalmasından önceki 60 gün içinde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı iptal davası açması mümkün gözükmemektedir. Fakat daha önce de ifade edildiği üzere Cumhurbaşkanı yardımcıları vekalet görevini yerine getirirken Cumhurbaşkanının kullandığı bütün yetkilerin kullanabileceği için kendisi yeni bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartarak da anayasaya aykırı göreceği hükmü iptal edebilecektir.

Üçüncü olarak erken seçim kararı alınması durumunda da yeni seçilen Cumhurbaşkanı daha önceki Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin anayasaya aykırı olup olmadığını denetleme imkanına sahip olacaktır. Yine de unutulmamalıdır ki yeni seçilen Cumhurbaşkanı daha önceki Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan bütün Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini iptal ederek yeni Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkartabilir.

Dördüncü olarak Cumhurbaşkanı çıkarttığı kararnamelerin anayasaya aykırılığı yönündeki iddialara karşı kendisi değişiklik yapmak yerine bu düzenlemeyi Anayasa Mahkemesine götürerek Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hukuki meşruiyetini ispatlamak için soyut norm denetimini kullanabilir.

2.11.4.1.3. Şekil bakımından denetim

Şekil bakımından denetim normların anayasada belirlenmiş şekil kurallarına uygun yapıp yapılmadığının denetimidir. Bu bakımdan şekil bakımından denetimde anayasa kanunlar ve anayasa değişiklikleri için farklı kurallar getirilmiştir. Anayasanın

²⁰⁰ GÖZLER Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço”, www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm, Yayın Tarihi: 27.12.2019, Erişim tarihi, 15.02.2020. Değişiklik yapan Cumhurbaşkanı kararnamelerinin listesi için şu linke bkz. <http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-ek-3.pdf>, Erişim tarihi, 15.02.2020.

148. maddesinde kanunların şekil bakımından denetiminde, son oylamanın anayasada öngörülen çoğunlukla yapılıp yapılmadığı denetlenirken; Anayasa değişikliklerinde ise, teklif ve oylama çoğunluğunave ivedilikle görüşülemeyeceği şartına uyulup uyulmadığı konuları bakımından denetlenmektedir. Anayasada Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil bakımından denetimi konusunda herhangi bir düzenleme getirmemiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat İşleri Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmakta ve doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından imzalanarak Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe koyulmaktadır. Bu yüzden Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil bakımından iptalinde hangi hususların inceleneceği konusu Anayasa Mahkemesi içtihatları doğrultusunda gelişecektir. Bize göre Anayasa Mahkemesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin şekil bakımından denetiminde yalnızca ilgili kararnamenin Cumhurbaşkanı tarafından imzalanıp imzalanmadığı konusu haricinde herhangi bir denetim yapılması mümkün görünmemektedir.

Şekil bakımından denetimde iptal davası açma yetkisi kimler tarafından ve ne kadar süre içinde yapılacağı konusuna bakıldığında, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine şekil bakımından iptal davasının Resmi Gazete’de yayımlandığı tarihten itibaren 60 gün içinde Cumhurbaşkanınca veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin beşte biri tarafından ve Mecliste en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubu tarafından istenebilecektir.Şekil bozukluklarına dair iptali istemleri Anayasa Mahkemesinde öncelikle karara bağlanır.

Burada belirtilmesi gereken önemli bir noktada şudur: Gerek kanunların gerekse Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil bakımından denetiminin itiraz/def’i yoluyla ya da diğer ifadeyle somut norm denetimi bakımından ileri sürülmesi mümkün değildir.

2.11.4.1.4. Somut norm denetimi (İtiraz/Def’i yolu)

Anayasanın 152. Maddesine göre bir mahkemede görülmekte olan bir davada mahkeme, uygulayacağı bir kanun veya Cumhurbaşkanı Kararnamesi’nin Anayasaya aykırı olduğunu görürse veya taraflardan birinin bu yönde ileri sürdüğü aykırılık

iddiasını ciddi bulursa davayı geri bırakarak kanun ya da Cumhurbaşkanı Kararnamesi'nin iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvuracaktır. Dava yoluyla ileri sürülen itirazlara somut norm denetimi denmektedir. Somut norm denetiminin şartlarını şu şekilde sıralamak mümkündür. İlk olarak mahkemede görülmekte olan bir dava olmalıdır. Yani somut norm denetiminin veya itiraz yolunda ancak mahkeme huzurunda görülmekte olan davalarda somut norm denetimi yapılabilir. İkinci olarak davaya bakan merci mahkeme niteliğinde olması gerekir ki, Anayasa Mahkemesine göre, davaya bakmakta olan mahkeme, “*Adli ve idari davalara bakan ve bu davalarda kesin hüküm vermek suretiyle anlaşmazlıkları çözümleyen her derece mahkeme davaya bakmakta olan mahkemedir.*”. Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararlara göre sorgu hakimleri, hakemler, vergi itiraz ve temyiz komisyonları, il ve ilçe idare kurulları, il ve ilçe seçim kurulları, kamu denetçiliği kurumu, HSK ve YSK birimler “*davaya bakmakta olan mahkeme*” olarak nitelendirilmemektedir. Yine Anayasa Mahkemesine göre Sayıştay ve icra tetkik mercileri davaya bakmakta olan mahkeme olarak kabul edilmektedir²⁰¹. Üçüncü olarak Anayasa Mahkemesinin denetleyeceği normun, görülmekte olan davadaki somut olayda uygulanacak norm olması gerekir. Aynı zamanda bu normların davaya uygulanacak bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmü olması gerekir. Yalnızca olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin somut norm denetimine tabi tutulması mümkündür. Olağanüstü dönemlerde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi mümkün olmadığı için ne soyu norm ne de somut norm denetimi yapılması mümkün değildir. Somut norm denetimi yalnızca esas yönünden denetimi kapsar. Şekil yönünden somut norm denetimi yapılamaz. Yani şekil yönünden anayasaya aykırılık yalnızca soyut norm denetiminde mümkündür. Dördüncü olarak mahkeme davaya uygulanacak kuralı ya resen anayasaya aykırı görecektir ya da tarafların anayasaya aykırılık iddiasını ciddi bularak ilgili normu incelenmek üzere Anayasa Mahkemesine göndermelidir. İlk durumda mahkeme bırakmakta olduğu davada uygulayacağı normun Anayasaya aykırı olduğunu düşünürse, re'sen itiraz yoluna başvurur. İkinci durumda ise, mahkeme tarafların ileri sürdükleri Anayasaya

²⁰¹ ÖZBUDUN, s. 405.

aykırılık iddiasını ciddi bularak konuyu Anayasa Mahkemesine taşır. Her iki durumda da mahkeme söz konusu durumu “*bekletici mesele*” kabul eder. Mahkeme, Anayasaya aykırılık iddiasını ciddi görmezse bu iddia, temyiz merciince esas hükümle birlikte karara bağlanacaktır. Anayasa Mahkemesi işin kendisine gelişinden başlayarak 5 ay içinde görüş bildirebilir. Mahkeme, norm anayasaya aykırıysa iptal kararı, değilse davayı red kararı alır. Bu süre içinde karar verilmezse, mahkeme davayı yürürlükteki norma göre sonuçlandırır. Anayasa Mahkemesi kararı, esas hakkındaki hüküm kesinleşmeden gelirse, Mahkeme bu karara uymak zorundadır. Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının Resmi Gazete’de yayımlanmasından itibaren 10 yıl geçmedikçe, aynı normun anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla tekrar başvurulamaz. Bu yasak yalnızca “somut norm denetimi”nde geçerlidir. İşin esasına girilmeden öninceleme aşamasında red kararı verilirse, bu yasak uygulanmaz. Yani somut norm denetimi için başka mahkeme önünde tekrar başvuru yapılabilir. İptal davası (soyut norm denetimi) sonucunda ret kararı çıkarsa, aynı konu hakkında somut norm denetimi yoluyla tekrar Anayasa Mahkemesine başvurulabilir. Belirtmek gerekir ki Anayasa Mahkemesi dava yoluyla önüne getirilmiş bir normun uygulaması kamu yararı açısından sakınca yaratacak ya da telafisi güç zararlar doğuracaksa dava bitimine kadar normun yürürlüğünü durdurma kararı da alabilir. Bu yetki 1982 Anayasası’nda yer almamaktadır. Anayasa Mahkemesi içtihat yoluyla böyle bir yetkiye sahip olduğunu kararlaştırmıştır.

2.11.5. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Karşılaştırılması

Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi Bakanlar Kurulu’na verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi ise münhasıran Cumhurbaşkanına aittir. 2017 değişikliği ile yürütme yetkisi tek başına Cumhurbaşkanına devredildiği için artık kararnameler her durumda tek başına Cumhurbaşkanına aittir. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanı başkanlığında Bakanlar Kurulu’na aitken; Olağanüstü hal dönemlerinde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini tek başına Cumhurbaşkanı

çıkartma yetkisine sahiptir. Sonuç olarak Cumhurbaşkanlığı kararnameleri her durumda tek başına Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkartılmaktadır.

Kanun hükmünde kararnamelerin çıkartılabilmesi için mutlaka bir “yetki kanunu”na ihtiyaç varken; Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkartılabilmesi için herhangi bir yetki kanununa ihtiyaç yoktur. Buradan çıkartılacağı üzere kanun hükmünde kararnameler yürütme organının ikincil nitelikte bir düzenleyici işlemdir. Yani mutlaka bir kanuna dayanmak zorundadır. Bir yetki kanunu olmaksızın kanun hükmünde kararname çıkartılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini ise, Cumhurbaşkanı herhangi bir yetki kanununa gerek kalmaksızın; doğrudan anayasadan aldığı yetkiye dayanarak çıkardığı için, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri idari işlemlerin “*secundum legem*” yani “*ikincil nitelikli kurallar olması*” kuralının istisnasını teşkil eder. Bu yüzden Cumhurbaşkanlığı kararnameleri yürütmenin asli düzenleyici işlemler olduğunu söylemek mümkündür. Belirtmek gerekir ki Olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumlarında çıkartılan Kanun Hükmünde Kararnameler herhangi bir yetki kanununa ihtiyaç olmaksızın doğrudan anayasadan kaynaklanan yetki çerçevesinde Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılabilmekte olup²⁰², bu kararnamelerin yürütmenin asli düzenleyici işlemleri arasında nitelendirilmesi mümkündür. Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkartılan kanun hükmünde kararnameleri, “*yürütmenin 1982 Anayasasına göre sahip olduğu özerk veya aslî düzenleme yetkisinin tipik bir örneğini*” meydana getirir²⁰³. Aynı şekilde olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de herhangi bir yetkilendirmeye gerek kalmaksızın anayasadan kaynaklanan yetki çerçevesinde çıkartılabileceğini de belirtmek gerekir.

²⁰² Bu konuda Anayasa Mahkemesinin kararı için bkz. “Anayasa’nın 121. maddesinin üçüncü ve 122. maddesinin ikinci fıkrasında olağanüstü hâl ve sıkıyönetim süresince Cumhurbaşkanı’nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’nun, olağanüstü hâlin ve sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararname (KHK) ile çıkarılabileceği öngörülmektedir. Bu nedenle, olağanüstü hâllerde ve sıkıyönetimde KHK çıkarabilmek için yetki yasasına gerek bulunmamaktadır. Anayasa’nın 121. ve 122. maddeleri bu durumlarda çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelerin dayanağını oluşturur.”, AYM’nin 10 Ocak 1991 Tarih ve E.1990/25, K.1991/1 Sayılı Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı: 27, Cilt: 1, s. 98.

²⁰³ ÖZBUDUN, s. 212.

Kanun hükmünde kararnameler gerek olağan dönemde olsun gerekse olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri olsun her ikisi de çıkartılıp Resmi Gazete’de yayımlandıktan sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onayına sunulmak zorundadır. Aksi takdirde söz konusu kararnamelerin yok hükmünde olacağı ve geçersiz olacağı unutulmamalıdır. Fakat belirtmek gerekir ki kanun hükmünde kararnameler her ne kadar Meclis’in onayına sunulsa da Resmi Gazete’de yayımlandığı gün yürürlüğe girmektedir. Sonuç olarak olarak kanun hükmünde kararnamelerin Meclisin hem hukuka uygunluk denetiminden hem de yetki kanununa uygunluk yönünden bir denetim yaptığı unutulmamalıdır. Fakat olağan dönemde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazete’de yayımlandıktan sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin onayına sunulması zorunlu değildir. Yani olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin geçerli olabilmesi için Resmi Gazete’de yayımlanmaları yeterlidir. Başka herhangi bir işleme gerek yoktur. Fakat belirtmek gerekir ki olağanüstü dönemlerde çıkartılacak Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Cumhurbaşkanı tarafından Resmi Gazete’de yayımlandığı gün TBMM’nin onayına sunulmak zorunda olduğu unutulmamalıdır. Aksi takdirde çıkartılan olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden geçersiz yani hükümsüz olacaktır. Burada belirtilmesi gereken bir diğer nokta da olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Meclisin onayına sunulduktan sonra görüşülüp karara bağlanması gereken süredir. 2017 Anayasa değişikliği ile bu konuda yeni bir düzenlemeye yer verilmiş ve Meclisin savaş ve herhangi bir mücbir sebeple toplanamaması haricinde 3 ay içinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesini görüşme zorunluluğu getirilmiştir. Aksi takdirde Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kendiliğinden hükümsüz ve geçersiz olacağı unutulmamalıdır. Kanun hükmünde kararnamelerde bu şekilde Meclise kararnamelerin görüşülmesi için bir süre şartı öngörülmemiştir. Getirilen bu düzenleme ile Meclis’in Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini asli yasama yetkisi TBMM’ye ait olduğu için derhal görüşerek denetlemesi ve olağanüstü dönemlerde dahi Cumhurbaşkanının sınırlı bir düzenleme yetkisine sahip olması amaçlanmıştır.

Gerek olağan dönemde çıkartılan gerekse olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkartılan kanun hükmünde kararnameler normlar hiyerarşisinde kanun gücünde olduğu için kanunlarda değişiklik yapma ve kanunları kaldırma yetkisine sahipken; olağan dönemde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer aldığı ve bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin kanuna aykırı olmaması gerektiği için olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanunları kaldıramaz ve kanunlarda değişiklik yapamaz. Anayasada belirtildiği üzere kanunla açıkça düzenlenmiş bir konuda ve anayasa münhasıran kanunla düzenleneceği ifade edilmiş konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılması mümkün değildir. Kanun hükmünde kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ortak düzenleme yapmayacağı konuları şu şekilde ifade edebiliriz: temel hak ve ödevler, kişi hak ve ödevleri ve bütçe kanununda değişiklik. Yine belirtmek gerekir ki Olağanüstü hal döneminde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kanun hükmünde, kanun gücündedir. Dolayısıyla bir olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunların değiştirilmesi ve kaldırılması mümkündür.

Olağan dönemlerde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler yalnızca yetki kanununda belirtilen amaç ve konulara ilişkin ve yetki kanunda belirtilen kapsam içinde ve yetki kanunda belirtilen süre içinde çıkarılmak zorundadır. Fakat Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkartılabilmesi için yetki kanununa ihtiyaç duyulmadığı için Cumhurbaşkanlığı kararnameleri açısından bu şekilde bir sınırlama öngörülmemiştir. Anayasaya göre “yürütme yetkisine ilişkin” bütün konularda olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılabilmektedir. Burada ifade edilen yürütme yetkisine ilişkin kavramının çok belirsiz ve sınırsız bir kavram olduğu ve idarenin kanuniliği ilkesi ile bir çatışma içerisinde olduğunu ifade etmek mümkündür. Gerçekten de hukuk devletinin bir sonucu olarak idarenin görev, yetki ve sorumluluklarının kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak düzenlenmesi gerektiğini ifade eden ilkeye kanuni idare denir. Eskiden KHK ile yapılan düzenlemeler yetki kanununa dayandığı için “kanuni idare” ilkesine herhangi bir aykırılık teşkil etmemekteydi yapılan düzenlemeler. Fakat yeni sistemde yürütme yetkisine ilişkin bütün konularda düzenleme yapabilmesi kanuni idare ilkesine

aykırılık teşkil eder. Her ne kadar kanunla düzenlenen ve anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konuların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemeyeceği ve kanunlarla Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çatışmasında kanun hükümlerinin uygulanacağı ifade edilse de idareye kendi görev ve yetkilerini belirlemede bu kadar geniş ve sınırsız bir yetki verilmesi hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil eder.

Her iki normun da benzerliklerine bakıldığında kanun hükmünde kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şu konulara ilişkin çıkartılamayacağı ifade edilebilir: temel hak ve ödevler, kişi hak ve ödevleri, siyasi hak ve ödevler ve bütçe kanununda değişiklik. Bununla birlikte olağan dönem kanun hükmünde kararnameler ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de yargısal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Fakat belirtmek gerekir ki olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri ile olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yargısal denetimi mümkün değildir.

2.11.6. Olağanüstü Hal Dönemi Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

2.11.6.1. Genel Olarak

2017 anayasa değişikliği öncesinde anayasanın 121. maddesinde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na olağanüstü hal ve sıkıyönetim boyunca, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkisi verilmiştir. Söz konusu kararnamelerin, Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra, aynı gün Meclisin onayına sunulması gerekmektedir. Anayasaya göre söz konusu kararnamelerin Meclis tarafından onaylanmasına ilişkin süre ve usullerin, İçtüzükte belirleneceği ifade edilmiştir. TBMM içtüzüğünün 128. maddesinde ise bu konuya ilişkin getirilen düzenlemede, Meclise Bakanlar Kurulu tarafından sunulan olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin, Anayasada ve İçtüzükte kanun tasarıları ile kanun tekliflerinin görüşülmesi ile ilgili getirilen kurallara uygun şekilde fakat, komisyonlarda ve Genel Kurulda diğer olağan dönem kanun hükmünde kararnameleri, kanun tasarıları ve kanun tekliflerinden önce, ivedi bir şekilde en geç 30 gün içinde görüşülmesi ve karara bağlanması gerekir.

Bununla birlikte Komisyonlarda en geç 20 gün içinde görüşmeleri tamamlanmayan olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararname Meclis Başkanlığı tarafından doğrudan doğruya Genel Kurul gündemine alınmak zorundadır. Belirtmek gerekir ki olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararnamelerinde komisyonlarda ve Genel Kurul’da değişiklikler yapılması mümkündür.

2.11.6.2. Çıkartılma Süreci

2017 Anayasa değişikliği ile Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin çıkartılma süreci benzer şekilde olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi için de kabul edilmiştir. Olağan dönemde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkartılma sürecinde Cumhurbaşkanı’nın kararnameleri TBMM’ye sunma zorunluluğu olmamasına rağmen, Anayasanın 119. maddesine göre olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin Resmi Gazete’de yayımlandıktan sonra, aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulma zorunluluğu vardır. Meclis’in kendisine sunulan kararnameleri 3 ay içinde görüşüp karara bağlaması gerekir. Kural olarak Meclisin olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin görüşülüp karara bağlaması için derhal toplanması ve 3 ay içinde karara bağlaması gerekir. Burada aynı maddede bir istisna getirilmiştir. Savaş ve mücbir sebeplerle Meclis’in toplanamaması durumlarında bu süre şartı aranmayacaktır. Savaş kavramının tanımı belli olsa da, buradaki mücbir sebep kavramının ne ifade ettiği belirsizdir. Savaş ilanı Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne verilmiş bir yetkidir. Meclis savaş ilan etmişse ve ülkedeki savaş şartları nedeniyle TBMM’nin toplanamaması durumlarında bu 3 aylık süre şartı aranmayacaktır. Fakat hangi durumların mücbir sebep olacağına ilişkin belirleme yapılmamıştır. Türk Dil Kurumu sözlüğünde mücbir sebep²⁰⁴, “*herhangi bir kimse tarafından alınacak önlemlere karşı, önüne geçilmesi olanaksız, borcun yerine getirilmesine engel, borçlunun iradesi dışında beklenmedik olaylar*” olarak tanımlanmıştır. Bu tanımdan anlaşılacağı üzere TBMM’nin toplanmasını engelleyecek nitelikte, önüne geçilmesi imkansız ve beklenmedik olaylar mücbir sebep olarak kabul edilebilir. Örneğin, ülkede deprem, sel, yangın, salgın hastalıklar gibi bireylerin iradesi dışında gerçekleşecek olan milletvekillerinin toplanmasını önleyecek sebeplerin

²⁰⁴ <https://sozluk.gov.tr>, Erişim tarihi, 25.02.2020.

varlığı halinde mücbir sebep var kabul edilebilecektir. Bu sayılan savaş ve mücbir sebepler nedeniyle Meclisin toplanamaması haricinde 3 ay içinde olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri görüşüp karara bağlamazsa kendiliğinden hükümsüz hale gelecektir. Diğer bir ifadeyle olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkacaktır. TBMM içtüzüğünün 128. maddesine göre olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri eğer 1 ay içinde komisyonlarda görüşülmezse, Meclis Başkanlığı tarafından doğrudan doğruya Genel Kurul gündemine alınmak zorundadır. TBMM Genel Kurulu'nun ise geriye kalan 2 ay içinde söz konusu kararnameleri karara bağlaması gerekmektedir. Sonuç olarak olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin 3 ay içinde görüşülüp karara bağlanması gerekmektedir. Aksi takdirde Cumhurbaşkanlığı kararnameleri kendiliğinden yürürlükten kalkacaktır.

2.11.6.3. Yetki

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri herhangi bir yetkilendirmeye gerek kalmaksızın doğrudan anayasadan kaynaklanan yetkiye dayanarak çıkartılabilmektedir. Cumhurbaşkanı olağan dönem kanun hükmünde kararnamelerinin tersine tek başına herhangi bir yetki kanununa gerek olmaksızın doğrudan anayasadan aldığı yetkiye dayanarak olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararname çıkartabilmektedir. Belirtmek gerekir ki olağanüstü hal ve sıkıyönetim döneminde çıkartılan kanun hükmünde kararnameleri Cumhurbaşkanı başkanlığında Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılmaktadır. Fakat olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri Cumhurbaşkanı tarafında tek başına çıkartılmaktadır. Olağanüstü hâl ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, “*yürütmenin 1982 Anayasasına göre sahip olduğu özerk veya aslî düzenleme yetkisinin tipik bir örneğini*” meydana getirir²⁰⁵.

2.11.6.4. Konu

Anayasanın 119. maddesine ve TBMM içtüzüğünün 128. maddesine göre Cumhurbaşkanı olağanüstü hallerde ve olağanüstü halin gerektirdiği konularda, olağan

²⁰⁵ ÖZBUDUN, s. 212.

dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin tabi tutulduğu sınırlamalara tabi tutulmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedirler. Buradan anlaşılacağı üzere, kanunla düzenlenen konuların, anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konuların, temel hakların, kişi ve siyasi hak ver ödevlerin dahi olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmesi mümkündür. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de tıpkı olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinde olduğu gibi sert çekirdek haklar haricinde olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkartılabilmektedir. 1982 Anayasasının 15/2. maddesi, çok önemli hak ve ilkelerden oluşan bir “çekirdek alan” öngörmüştür. Anayasaya göre bu çekirdek alana, olağanüstü hâllerde, hatta savaş hâlinde bile dokunulamaz²⁰⁶. Anayasanın 15. maddesinden anlaşılacağı üzere savaş, seferberlik yahut olağanüstü hal durumlarından, uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerin ihlal edilmemesi şartıyla, durumun gerektirdiği ölçüde kısmen veya tamamen temel hak ve hürriyetlerin kullanımı durdurulabilmekte veyahut söz konusu haklar açısından Anayasada getirilen güvencelere aykırı tedbirler alınabilmektedir. Aynı maddenin 2. fıkrasında belirtildiği üzere temel hakların durdurulması sırasında şu bahsedilen hakların sınırlandırılması ya da kısmen ya da tamamen durdurulması mümkün değildir. Buna göre savaş hukukuna uygun fiillerinneticesinde ortaya çıkan ölümler haricinde, kimsenin yaşama hakkı ile maddi ve manevi varlığının bütünlüğüne dokunulması mümkün değildir. Bununla birlikte olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile getirilen düzenlemeyle kimse din, vicdan, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz ve bunlardan dolayı suçlanamaz. Ayrıca olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile suç ve cezaların geçmişe yürütülmesi; hatta suçluluğu mahkeme kararıyla tespit edilinceye kadar bireyleri suçlu sayılması mümkün değildir. Buradan anlaşılacağı üzere temel hakların durdurulması konusunda kanun şartı aranmaz. Gerek kanunla gerekse olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile temel haklar kısmen ya da tamamen durdurulabilmektedir. Fakat bu durdurma işleminin yaşam hakkı, masumiyet karinesi ve işkence yasağı, aleyhe suç ve cezanın geriye yürümemesi ve din, vicdan ve kanaat hürriyetine aykırı olmaması,

²⁰⁶ GÖZLER Kemal, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, Bursa 2000, s. 196. (“GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararname” şeklinde anılacaktır)

olağanüstün gerektirdiği ölçüde ve milletlerarası hukuktan kaynaklanan yükümlülöklere uygun yapılması gerekmektedir.

Burada önemli olan bir diğler nokta olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin olağanüstü halin gerektirdiği konularda çıkartılabılnesidir. Bu konu uygulamada en fazla ihlal edilen konulardan bir tanesidir²⁰⁷. Kural olarak olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yalnızca olağanüstü halin gerektirdiği konularda tedbirler almak üzere çıkartılmalıdır. Her ne kadar bugün uygulamada daha herhangi bir olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılmış olmasa da daha önceki uygulamalarda, özellikle olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin olağanüstü halin gerekleri ile bağdaşmayacak konuların dahi bu kararnamelerle çıkartıldıldığı görölmüşür. Anayasanın 119. maddesine göre Cumhurbaşkanı'nın olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konular haricinde kalan konuları olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlemesi Anayasa aykırı olur. Anayasa Mahkemesi'nin olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri için verdiğı, 10 Ocak 1991 tarih ve K.1991/1 sayılı Kararda ifade ettiğı görüşünü, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için de göz önünde bulundurabiliriz. Mahkeme kararnamelerinin konu unsuru şu değlerlendirmeyi yapmıştır²⁰⁸:

“Olağanüstü hâllerde Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasınagöre çıkarılabilecek KHK'lerde konu sınırlaması yoktur.Ancak bu, olağanüstü KHK'lerin düzenleme alanının sınırsız olduğı anlamında değldir. Bu tür KHK'lerin düzenleme alanları,Anayasa'nın 121. maddesinin üçüncü ve 122. Maddesininikinci fıkraları gereğince ‘olağanüstü hâlin veya sıkıyönetimhâlinin gerekli kıldığıkonularla sınırlıdır.

²⁰⁷ 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleştirilen darbe girişiminin ardından ölkemizde ilan edilen olağanüstü hal rejimi döneminde çıkartılan kanun hükmünde kararnamelerin konu bakımından hukuka aykırı olduğı yönündeki eleştiriler için bkz. GÖZLER Kemal, “15 Temmuz Kararnameleri: Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukukî Rejiminin İfsadı Hakkında Bir İnceleme”, <http://www.anayasa.gen.tr/15-temmuzkararnameleri.pdf>, Erişim tarihi, 25.02.2020.

²⁰⁸ Kararın tam metni için bkz. <https://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/genelkurul/detay/21.html>, Erişim tarihi, 25.02.2020.

Olağanüstü hâlingerekli kılmağığı konuların olağanüstü hâl KHK'leriyle düzenlenmesiolanaksızdır”.

Anayasanın geneline bakıldığında olağanüstü halin gerek kıldığı konuların neler olduğu konusunda herhangi bir düzenleme getirilmemiştir. Dolayısıyla bu muğlaklığın giderilmesi için olağanüstü halin ilan sebeplerinin neler olduğu göz önünde bulundurulmalı ve bu sebeplerle bağlantılı olarak “olağanüstü halin gerekli kıldığı” konular belirlenebilecektir. Anayasanın 119. maddesinde olağanüstü halin ilan sebepleri olarak şu şekilde ifade edilmiştir:

- “savaş”,
- “savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi”,
- “seferberlik”,
- “ayaklanma”,
- “vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma”,
- “ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması”,
- “anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması”,
- “şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması”,
- “tabiî afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması”.

Bu sayılan hallerde Cumhurbaşkanı tarafından en fazla 6 aylığına olağanüstü hal ilan edilebilmektedir. Bu bağlamda yukarıda ifade edilen sebeplerle olağanüstü hâl ilan edilmişse, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de hangi sebeple ilan edilmişse, o sebeple ilgili ve bağlantılı olacak şekilde çıkartılmalıdır. Mesela olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle, “doğal afet”, “tehlikeli salgın hastalıklar”, “ağır ekonomik bunalım”, “gibi konularda düzenleme yapılabilecektir.

Yaniasayasada sayılan OHAL ilan sebebi oluşturan konular haricinde olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkartılamaz. Örneđin eđer şiddet olaylarının yaygınlaşması nedeniyle ÷lkede OHAL ilân edilmişse, Cumhurbaşkanı'nın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle enflasyon ile ilgili düzenlemeler yapması, ekonomik ve malî konulara ilişkin tedbirler alması, ek vergiler koymasđ mümkün değildir. Bu durumda çıkarılan olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin konu unsuru ačíısından Anayasaya aykırı olacağı açıktır²⁰⁹. Bu anayasaya aykırılığın denetiminin TBMM tarafından yapılması gerekmektedir.

Bu konuda temel kriteri Anayasa Mahkemesi'nin olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerine ilişkin verdiği 10 Ocak 1991 tarih ve K.1991/1 sayılı Kararından çıkarmak mümkündür²¹⁰:

“Olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konular, olağanüstü hâlin neden ve amaç ögeleriyle sınırlıdır. İlanedilmiş olan olağanüstü hâlin nedeni, şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin bozulmasıdır. Olağanüstü hâlin amacı, neden ögesiyle kaynaşmış bir durumdadır. Başka bir anlatımla, olağanüstü hâlin varlığını gerektiren nedenler saptandığında amaç ögesi de gerçekleşmiş demektir. Su durumda olağanüstü hâl KHK'lerinin ‘olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda’ olağanüstü hâlin amacı ve nedenleriyle sınırlı çıkarılmaları gerekir”.

2.11.6.5. Süre

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ne kadar süre ile geçerli olacağı önemli bir sorun teşkil etmektedir. Gerçekten de olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkartılabileceği için olağanüstü hal sona erdikten sonra bu kararnamelerin yürürlükten kalkıp kalkmayacağı önemli bir sorundur. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ancak olağanüstü hâlin gerekli kıldığı konularda çıkarılabiliyorlarsa, olağanüstü hâl sona erdiğinde, söz konusu kararnamelerin de uygulanmasının imkânsız hâle geleceği

²⁰⁹ GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararname, s. 200.

²¹⁰ Kararın tam metni için bkz. <https://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/genelkurul/detay/21.html>, Erişim tarihi, 25.02.2020.

açıktır. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri TBMM tarafından onaylandığında artık kanun haline dönüşeceği için, olağanüstü hal kalksa bile bu kararnamelerin yürürlükten kalkması mümkün gözükmemektedir. Fakat bu kararnamelerin çıkartılmasına ilişkin süreçte Meclisin onaylaması gereken süre bakımından net bir süre verilmediği için bu kararnameler eğer Meclisin onayından geçmezlerse ve olağanüstü hal sona ererse, kendiliğinden hükümsüz hale gelecektir.

Anayasa Mahkemesinin bu konuya ilişkin verdiği 10 Ocak 1991 tarih ve K.1991/1 sayılı Kararında “*Olağanüstü hâlin veya sıkıyönetimin gerekli kıldığı konularda çıkartılan KHK'ler, bu hâllerin ilân edildiği bölgelerde ve ancak bunların devamı süresince uygulanabilirler. Olağanüstü hâlin sona ermesine karsın, olağanüstü hâl KHK'sindeki kuralların uygulanmasının devam etmesi olanaksızdır... Olağanüstü hâl KHK'si çıkarma yetkisi olağanüstü hâl süresiyle sınırlıdır. KHK ile getirilen kuralların nasıl olağanüstü hâl öncesinde uygulanmaları olanaksız ise olağanüstü hâl sonrasında da uygulanmaları veya başka bir zamanda veya yerde olağanüstü hâl ilânı uygulanmak üzere geçerliliklerini korumaları olanaksızdır*”.

Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından olaya bakıldığında anayasada bu kararnamelerin TBMM'nin savaş ve mücbir sebeple toplanamaması hariç 3 ay içinde görüşölüp karara bağlanması gerekir. Aksi takdirde söz konusu kararnameler kendiliğinden hükümsüz hale gelecektir.

2.11.6.6. Hukuki Statüsü

Gerek olağan dönemde çıkartılan gerekse olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkartılan kanun hükmünde kararnameler normlar hiyerarşisinde kanun gücünde olduğu için kanunlarda değişiklik yapma ve kanunları kaldırma yetkisine sahipken; Olağanüstü hal döneminde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de aynı şekilde kanun hükmündedir ve kanun gücündedir. Dolayısıyla bir olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunların değiştirilmesi ve kaldırılması mümkündür.

Cumhurbaşkanı olağanüstü dönemlerde gerek Olağanüstü Hâl Kanununda gereksediğer kanunlarda yeni düzenlemeler yapabilecek ve söz konusu

kanunları olağanüstü hâl ilan edilen bölgelerde ve olağanüstü hâlin süresi boyunca yürürlüğe koyabilecektir. Örneğin Cumhurbaşkanı, Olağanüstü Hâl Kanunu'nun herhangi bir maddesinde düzenlenen herhangi bir tedbiri olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile değiştirerek, söz konusu tedbiri olağanüstü hâl bölgesinde ve olağanüstü hâl süresi boyunca geçerli olmak üzere olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamesi şeklinde kabul edebilir. Burada önemli olan husus getirilen düzenlemelerin her yerde ve her zaman değil, yalnızca olağanüstü hâl bölgesinde ve olağanüstü hâl süresi boyunca geçerli olacak şekilde uygulanmasıdır. Bu konulara dikkat edilmesi koşuluyla, Cumhurbaşkanı çıkaracağı bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle örneğin “*olağanüstü hâl bölgesinde ve olağanüstü hâl süresince Olağanüstü Hâl Kanununun falan hükümleri şu şekilde uygulanır*” veya “*falan kanundaki cezalar şu miktar artırılır*” diye düzenleme yapabilecektir²¹¹.

2.11.6.7. Yargısal denetim

1982 Anayasasının 148. maddesinde, olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı yargısal denetim yolu kapatılmıştır. İlgili düzenlemeye göre, “...*Olağanüstü hâllerde ve savaş hâllerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin sekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.*” denilmek suretiyle, anayasada bir kanun hükmünde bir düzenleyici işlem olan olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı yargı yolu kapatılmıştır.

Türk Anayasa Hukuku öğretisinde, olağanüstü hâl ve sıkıyönetim dönemlerinde çıkartılan kanun hükmünde kararnamelerin AYM'nin yargısal denetiminin dışında bırakılması şiddetli şekilde eleştirilmiştir²¹². Bu eleştirilerin günümüzde 2017 değişikliği ile getirilen olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için de geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Gerçekten de olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini ya da herhangi bir idari

²¹¹ GÖZLER, Kanun Hükmünde Kararname, s. 211.

²¹² Söz konusu eleştiriler hakkında detaylı bilgi için bkz. Bu eleştirilerin bir özeti için bkz. GÖZLER Kemal, “Olağanüstü Hâl Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukukî Rejimi”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 47, Ağustos 1990, Sayı: 4, s.584-586.

işlemyargısal denetim dışında tutmak hukuk devleti ilkesini zedelemektedir. Hukuk devletinde olmazsa olmaz unsurlardan birisi idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimidir. Her ne kadar genel kuralımız idarenin işlemlerinin yargısal denetimi olsa da Anayasa ile bu yargısal denetimin dışında bazı işlemlerin bırakıldığı görülmektedir. Bazı idarenin eylem ve işlemlerine yargı yolunun kapatılmasının da hukuk devletinden tam anlamıyla bir sapmaya neden olacağı anlaşılmamalıdır. 1982 Anayasasına bakıldığında kanunların Anayasaya uygunluğunun denetlenmesi ilkesini kabul edilmiş olmakla birlikte, söz konusu ilke denolağanüstü hâl dönemlerinde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle sapıldığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nce 10 Ocak 1991 tarihinde verilen K.1991/1 sayılı kararla olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinin yargısal denetimi konusunda şöyle demektedir:

*“Anayasa Mahkemesi Anayasaya uygunluk denetimi için önüne getirilen ve yasama veya yürütme organı tarafından yürürlüğe konulan düzenleyici işlemin hukuksal nitelemesini yapmak zorundadır. Çünkü, Anayasa Mahkemesi, denetlenmesi istenilen Metine verilen adla kendisini bağı sayamaz. Bu nedenle, Anayasa Mahkemesi ‘Olağanüstü Hâl KHK’si’ adı altında yapılan Düzenlemelerin, Anayasa’nın öngördüğü ve Anayasa’ya Uygunluk denetimine bağı tutmadığı gerçekten bir ‘olağanüstü Hâl KHK’si’ niteliğinde olup olmadıklarını incelemek ve bu nitelikte Görmediği düzenlemeler yönünden Anayasa’ya uygunluk Denetimi yapmak zorundadır. Anayasa’nın 148. Maddesi Yalnızca olağanüstü hâl KHK kuralı niteliğinde olan düzenlemelerin Anayasa’ya uygunluk denetimine bağı tutulmalarına engel oluşturmaz.”*Burada bahsedildiği üzere aynı mantıkla bir Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin olağanüstü dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi niteliğine sahip olup olmadığını Anayasa Mahkemesi’nin yürütme organı tarafından verilen isimle bağı olmaksızın denetlemesi; eğer 148. madde kapsamında bir OHAL Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise denetim dışı bırakması gerekir.

Bu konuda örnek teşkil edecek önemli bir Anayasa Mahkemesi kararında mahkeme kendisi önüne gelen normun hukuki nitelendirmesini yapmış ve önemli bir

karar vermiştir. AYM'nin 3 Temmuz 1991 tarih ve K.1991/20 sayılı kararında mahkeme önüne gelen bir olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamesinin esasında olağanüstü halle ilgisi bulunmadığını dolayısıyla kendi denetim alanına girdiğini ifade eden şu kararı vermiştir²¹³:

“Maddenin (a) bendi ile kimi koşullar altında da olsa İçisleriBakanı ‘bölge içinde veya dışındabasılmış olup olmadıklarınabakılmaksızın’ her türlü yayın hakkında yasaklama ve gerektiğindebunları basan matbaaları kapatma yetkileriyle donatılmaktadır.Bu hüküm olağanüstü hâl bölgesi dışına tasan kısmıyla biolağanüstü hâl KHK kuralı niteliğindedegildir. Başka bir anlatımla (a) bendinin olağanüstü hâl bölgesi dışına tasan kısmı Anayasa’nın 121. maddesinin üçüncü fıkrasında çıkarılabileceği ve 148. maddesinin birinci fıkrasında da biçim ve öz yönünden Anayasa’ya aykırılık savıyla dava açılamayacağı öngörülen KHK kuralı niteliğindedegildir. Bu nedenleAnayasa’ya uygunluk denetimi kapsamı dışında tutulamaz.Maddenin (a) bendi olağanüstü hâl bölgesi dışında basılan yayınlar hakkında da bölge içinde basılmış olanlar gibi sınırlamalar ve yaptırımlar getirmektedir. Olağanüstü hâl yurdun bir bölgesinde ilân edilmişse, olağanüstü hâl KHK'leri ile yapılan düzenlemelerin bu bölge dışınataşmaması gerekir. Bu koşulu taşımayan KHK'ler olağanüstü hâl KHK'leri olarak kabul edilemezler.Bunlar olağan KHK sayılabilirler. Ancak bu durumda da bu kural bir yetki yasasına dayanmadığından iptal edilmesi gerekir... Kaldı ki, konu bakımından da kararnamenin bu hükmü ‘Kişinin Hakları ve Ödevleri’ bölümünden ‘Basın Hürriyet’ini düzenlemektedir ki, buna Anayasa’nın 91’inci maddesinin birinci fıkrasına göre, olanak yoktur. Bu nedenler karşısında,430 sayılı KHK’nin 1. maddesinin (a) bendi Anayasa’nın91’inci maddesine aykırıdır”.

Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu bu kararı bugün olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri için de yorumlamak mümkündür. Cumhurbaşkanı her ne kadar olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarttım diyerek bunu Meclise sunsa da, Anayasa Mahkemesi önüne getirilen iptal davasında

²¹³ Anayasa Mahkemesinin 3 Temmuz 1991 Tarihli ve E.1991/6, K.1991/20 Sayılı Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı: 27, Cilt: 1, s. 403-404.

Cumhurbaşkanının yaptığı nitelendirme ile bağılı değildir. Kendi yaptığı nitelendirme sonucunda olağanüstü halin gerekleri ile bağdaşmayan bir düzenlemenin varlığını, olağanüstü hal ilan edilen yerle ilgili olmayan düzenlemelerin çıkartıldığını görecektir. Olursa ilgili kararnameyi olağan dönem Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak nitelendirerek denetleyebilecek ve anayasaya aykırılığı iptal edebilecektir.

Bir olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin onaylandıktan sonra anayasa mahkemesi tarafından denetlenip denetlenemeyeceği sorununa bakıldığında, belirtmek gerekir ki TBMM'nin olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerini onay ve ret işlemi bir parlamento kararı değil kanun işlemi şeklinde yerine getirilmektedir. TBMM içtüzüğünün 23. maddesinde belirtildiği üzere *“Tekliflerin veya olağanüstü hal sırasında olağanüstü hal ile ilgili çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hangi komisyonlarda görüşüleceği, esas ve tali komisyonların hangisi olacağı, işin komisyonlara havalesi sırasında Başkanlık tarafından tespit edilir”*. Bu düzenlemeden de anlaşılacağı üzere tıpkı kanun teklifleri gibi olağanüstü hal ile ilgili çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de komisyonlarda görüşölüp kabul edildikten sonra TBMM Genel Kurulu'nun önüne gelmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere Meclis olağanüstü hal ile ilgili çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri de kanun çıkarma usulü ile kabul ya da reddedecektir. Doktrinde bazı yazarların bu konunun kanun şeklinde değı parlamento kararı ile yapılması gerektiği yönünde görüşleri yer almaktadır. Bunun sebebi olarak eğer bu onay ya da ret işlemi parlamento kararı şeklinde yapılacak olursa olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin TBMM tarafından onaylandıktan sonra dahi denetlenmesinin önüne geçilmesidir. Çünkü bir parlamento kararı olan onay işlemi, parlamento kararları kural olarak yargısal denetim dışında olduğu için Anayasa Mahkemesinin bunları denetleyemeyecektir²¹⁴.

Onay işlemi bir “kanunla” olduğu için, bu onay Kanunu'nun da Anayasa Mahkemesi tarafından yargısal denetimine tâbi tutulmalıdır. Doktrinde genel kabul edilen görüşe göre olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de tıpkı

²¹⁴ GÖZLER, Kanun Hükümünde Kararname, s. 240.

olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnamelerinde olduğu gibi onaylandıktan sonra Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebilmesi gerekir. Olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnameleri TBMM'nin onayından sonra kanuna dönüşeceği için, söz konusu kanunların Anayasaya uygunluğunun Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenebileceği doğaldır. Diğer bir deyimle Anayasa, denetim yasağını ancak onaydan önceki safha için koymuştur. Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin onay kanunu, parlamento kararı olmadığı ve kararnamedeki mevcut hükümleri ithal eden yeni bir kanun niteliği taşıdığı için, onay kanununun Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesi mümkün görünmektedir²¹⁵.

Anayasa Mahkemesi'nin olağanüstü ve sıkıyönetim kanun hükmünde kararnameleri için verdiği 10 Ocak 1991 tarih ve K.1991/1 sayılı Kararının da yukarıda belirtilen görüşlere benzer şekilde olduğu görülmektedir. Buna göre “*Meclis bu kararnameleri hemen görüşecek, gerekli görürse değiştirecek ve bu kararnameler onaylanmış biçimleriyle diğer KHK'ler gibi yasaya dönüşecektir. Bu yasalar ise Anayasa Mahkemesi'nce denetlenebilecektir. Anayasa, denetim yasağını olağanüstü hâl KHK'lerinin yasallaşmasından önceki evresi içinkoymuştur.*”

En nihayetinde, Anayasada olağanüstü hâl Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin “ret” veya “onay”lanmasına ilişkin işlemlerin “kanun”layılması gerektiğini gösteren herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. TBMM'nin bu işlemleri “kanun” biçiminden ziyade “*parlamento kararı*” suretiyle gerçekleştirmesi Anayasanın 148. Maddesinde getirilen yargısal denetim yasağına da uygun olacaktır.

2.11.7. Yönetmelikler

2.11.7.1. Genel olarak

2017 değişikliği öncesinde kanunların veya tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere çıkartılan yönetmeliklerin işlevi 2017 değişikliği ile değişikliğe uğramış; tüzüklerin görevi yönetmeliklere geçmiştir. Yönetmeliklerle tüzüklerin

²¹⁵ ÖZBUDUN, s. 208.

arasındaki farkın görülmesi açısından tüzüklerin genel özelliklerine ve çıkartılma süreçlerine kısaca değinmek gerekir.

Tüzük çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna tanınmıştır. Bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin tüzük çıkarma yetkisi yoktur.

İlk olarak belirtmek gerekir ki, tüzük çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna ait bir yetki idi. Çıkartılması sürecine bakıldığında tüzüklerin Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan tüzük tasarılarının Danıştay'ın incelemesinden geçirilmesi bir kurucu unsur olarak kabul edilmekteydi. Dolayısıyla, gerçekte tüzük çıkarma yetkisi Bakanlar Kurulu ile Danıştay arasında paylaştırılmıştı. Şöyle ki; Bakanlar Kurulu hazırlanan tüzük tasarısını Danıştay'ın incelemesine sunacak ve Danıştay da tüzük tasarısını inceleyerek bu tasarıya son biçimini verecektir. Danıştay incelemesinden geçirilmeyen tüzükler yokluk yaptırımına tabii tutulmuştur. Belirtmek gerekir ki Danıştay tarafından yapılan bu önincelemenin bağlayıcı bir etkisi yoktur. Yalnızca Bakanlar Kurulu ise, ancak Danıştay incelemesinden geçerek son biçimini almış bulunan tüzük tasarısını tüzük adı altında yürürlüğe sokabilecektir²¹⁶. Tüzüklerin de tıpkı kanunlar gibi Cumhurbaşkanının onayına sunulması ve Resmi Gazete'de yayımlanması gerekirdi. Tüzüklerin yürürlük tarihi belirtilmişse o tarihte, tarih belirtilmemişse yayımlandığı tarihin ertesi gününden başlayarak 45 gün sonra yürürlüğe gireceği kabul edilmekteydi.

2017 değişikliği öncesinde Anayasanın 115. maddesinde tüzüklerin “*kanunun uygulanmasını göstermek*” veya “*kanunun emrettiği işleri belirtmek*” üzere çıkarılabileceği ifade edilmekteydi. Buradan anlaşılabileceği üzere tüzüğün yürürlüğe girmiş bulunan bir kanuna dayanması zorunluydu. Bu bakımdan kanun ile düzenlenmeyen bir konuda tüzük çıkarılması mümkün değildi. Tüzüklerin yargısal denetimleri açısından ise tüzükler de bir idari işlem olmaları nedeniyle yargı denetimine tabiydi. Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinin 1. fıkrasının a bendi

²¹⁶ GÜNDAY, s. 110.

uyarınca tüzüklerin yargısal denetimi, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da yapılmaydı.

2017 Anayasa değişikliği ile yönetmeliklerin tüzüklerin yerine geçmiştir. Tüzüklerin işlevi yani kanunların uygulanmasını sağlama görevi yönetmeliklere verilmiştir. Buna göre yönetmelikler kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere çıkartılabilecektir.

2.11.7.2. Çıkarma Yetkisi, Konu ve Sebep

Yönetmelik çıkarma yetkisi 2017 değişikliği öncesinde Anayasada başbakan, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerine verilmişti. Bununla birlikte her ne kadar Anayasa'da açık bir şekilde belirtilmese de uygulamada Bakanlar Kurulu'nun da yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduğu görülmektedir²¹⁷. 2017 değişikliği ile birlikte Bakanlar Kurulu, Başbakan gibi kavramların sistemden çıkartılması ile birlikte yönetmelik çıkartabilen kişilerde önemli değişiklik yaşanmıştır. Anayasanın 124. maddesine göre Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Buradan da anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanı 2017 değişikliği ile yönetmelik çıkartma yetkisine sahiptir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinin düzenlendiği anayasanın 104. maddesinde de *“Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.”* denilmek suretiyle bu yetki vurgulanmıştır.

Konu bakımından yönetmelikler söz konusu kişilerce kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere çıkartılır. Buna göre her kurum kendi görev alanına ilişkin genel soyut nitelikli düzenlemeleri yönetmelikler aracılığıyla düzenleyeceklerdir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta yönetmeliklerin bir kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayanma zorunluluğudur. Eğer bir konu kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmemişse, o konuda herhangi bir şekilde yönetmelik

²¹⁷ GÜNDAY, s. 115.

çıkartılması mümkün değildir. Diğer bir ifade ile yönetmeliklerin mutlaka yasal bir dayanağının olması gerekir. Yasal dayanağı olmayan bir yönetmelikten söz edilemez. Yani yönetmelikler, kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gibi asli bir düzenleyici işlem değil; tali nitelikli bir düzenleyici işlemdir. Kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile genel düzenleyici işlemler olmadan yönetmelik çıkartılması mümkün değildir.

2.11.7.3. Çıkarılma Usulü

Yönetmeliklerin çıkartılma usulü olarak anayasada açık bir düzenleme getirilmemiştir. Her kurum kendi görev alanına giren konularda yönetmelikleri hazırlar ve çıkartır. Yönetmelikler, tüzükler gibi şekilsel kurallara tabi tutulmamıştır. Mesela tüzükler, Danıştay'ın ön incelemesine tabi tutulması ve Cumhurbaşkanının onayına sunulması, Resmi Gazete'de yayımlanması gibi şekilsel kurallara tabi tutulurken, yönetmelikler bu tarz bir şekil şartına bağlanmamıştır. Her kurum kendi kanunlarında ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yönetmelik çıkartmaya yetkili organlarını yazmıştır. Örneğin 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan yönetmelik taslaklarının Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanması öngörülmüştür.

Yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanıp yayımlanmayacağı konusunda Anayasanın 124. maddesinde “*hangi yönetmeliklerin Resmi Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir*” düzenlemesi getirilmiştir. Bu düzenlemeden bütün yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanmayacağı anlaşılmaktadır. Anayasa 124. maddede belirtilen “kanun” 24.05.1984 tarih ve 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun²¹⁸ ile hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanacağı hangilerinin yayımlanmayacağı açık bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre Kanunun 1. Maddesine göre Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerine ait şu özellikleri taşıyan yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanması gerekir:

²¹⁸ Kararnamenin tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3011.pdf>, Erişim tarihi, 12.02.2020.

- İşbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen,
- Kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan,
- Kamuyu ilgilendiren.

Buradan anlaşılacağı üzere ülke çapında geçerli olan, ülke genelinde düzenlemeler getiren yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanması gerekir. Bu kurala aynı maddede bir istisna getirilmiştir. Buna göre milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmeliklerin yayımlanmayacağı kabul edilmiştir. Fakat belirtmek gerekir ki, hangi yönetmelik ve tebliğlerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı konusunda ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye yetkili makam Cumhurbaşkanlığı'dır.

İlgili Kanun'un 2. maddesinde mahalli idareler tarafından düzenlenen ve yalnızca bu idarelerin yetki ve görev alanlarına giren yönetmelikler, bakımından Resmî Gazete'de yayımlanma zorunlu değildir. Söz konusu yerel nitelikli yönetmeliklerin mahallinde çıkan bir gazete ya da diğer yayın yolları ile ilan olunması yürürlüğe girmesi için yeterlidir. Sonuç olarak yönetmelikler ilgililere duyurulmadan, yayımlanmadan yürürlüğe girmez ve muhataplarına uygulanamaz.

Burada belirtilmesi gereken son önemli nokta yönetmeliklerin ne zaman yürürlüğe gireceği meselesidir. 1982 Anayasasının 104. maddesinde “*Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.*” denilmek suretiyle, Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmeliklerin yürürlük tarihi açısından eğer bir tarih belirtilmişse, yönetmelik belirtilen tarihte yürürlüğe girecektir. Tarih belirtilmemişse yönetmeliğin yayımlandığı gün yürürlüğe girmesi gerektiği düzenlenmiştir. Bu düzenleme Resmi Gazete Hakkında 10 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi²¹⁹ ile de tekrar edilmiştir. Bu kararname ile birlikte artık kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve

²¹⁹ Kararnamenin tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.10.pdf>, Erişim tarihi, 12.02.2020.

yönetmelikler gibi bütün düzenleyici işlemlerin yürürlük tarihi belirtilmemişse yayımlandığı gün yürürlüğe gireceği kabul edilmiştir.

2.11.7.4. Hukuki Statüsü

Yönetmeliklerin hukuki statüsüne bakıldığında normlar hiyerarşinde Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hemen altında yönetmeliklerin yer aldığı görölmektedir. Anayasa 124. maddesinde belirtildiği üzere, kanun veya cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere çıkartılan yönetmelikler, söz konusu bu normlara aykırı olamayacaktır. Buradan da anlaşılacağı üzere yönetmeliklerin üstünde, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin de hemen üstünde kanunlar yer almaktadır. Belirtmek gerekir ki anayasada belirtilen normlar arasında en alt sırada yer alan norm yönetmeliklerdir.

2.11.7.5. Yargısal Denetimi

Bir idari işlem olan yönetmelikler, idari yargının denetimine tabidir. İdari yargıda genel görevli mahkeme İdare Mahkemesi iken; idari yargıda temyiz merci Danıştay'dır. Fakat belirtmek gerekir ki bazı işlemlerde Danıştay ilk derece mahkemesi sıfatıyla davalara bakabilmektedir. Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinin 1-c fıkrası hükmünce bakanlıklar ile kamu kuruluşları ya da kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları tarafından çıkartılan ve ülke genelince uygulanacak olan yönetmelikler ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'ın denetimine tabidir. Yine aynı maddenin 1-b fıkrasınca Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricindeki düzenleyici işlemlerine (yönetmelik, genelge, vb.) karşı da denetim Danıştay tarafından yürütölmektedir. Buradan da anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanınca çıkarılan yönetmeliklerin tamamı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay denetimine tabidir. Bu sayılanların dışında kalan, ülke çapında uygulanmayan yönetmelikler ise idari yargının genel görevli mahkemesi idare mahkemelerinin denetimine tabidir.

2.11.8. Cumhurbaşkanının Diğer Önemli Düzenleyici İşlemleri

Cumhurbaşkanı Anayasada düzenlenen olağan dönem ve olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelikler gibi düzenleyici işlemlerinin

haricinde doktrinde “adsız düzenleyici işlem” olarak nitelendirilen genelge, yönerge, tebliğ, sirküler, tamim gibi düzenleyici işlemlerle de kural koyma yetkisine sahiptir²²⁰. Uygulamaya bakıldığında ise bu düzenleyici işlemlerden en fazla “Cumhurbaşkanlığı Genelge”lerinin kullanıldığı görülmektedir²²¹. 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 24. maddesine bakıldığında Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri haricindeki bütün işlemlere karşı açılacak davalara Danıştay ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakacaktır.

2.12. OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM ŞEKİLLERİ

2.12.1. Savaş

Savaş kavramı Türk Dil Kurumu sözlüğünde “devletlerin diplomatik ilişkilerini keserek giriştikleri silahlı mücadele, harp, cenk, cidal” şeklinde tanımlanmıştır. 4.11.1983 tarih ve 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu’nun²²² tanımlar başlıklı 3. maddesinin 5. fıkrasında savaş, “devletin bekasını temin etmek, milli menfaatleri sağlamak ve milli hedefleri elde etmek amacıyla, başta askeri güç olmak üzere Devletin maddi ve manevi tüm güç ve kaynaklarının hiçbir sınırlamaya tabi tutulmadan kullanılmasını gerektiren silahlı mücadele” şeklinde tanımlanmıştır. Aynı kanunun 3. maddesinin 6. fıkrasında ise savaş hali kavramının tanımı, “savaş ilanına karar verilmesinden, bu halin kaldırıldığına ilan edilmesine kadar devam eden süre içinde, hak ve hürriyetlerin kanunlarla kısmen veya tamamen sınırlandırıldığı durum” şeklinde tanımlanmıştır. Savaş ilanı ile ilgili düzenlemeler Anayasanın 87. ve 92. maddeleri ile TBMM içtüzüğünün 129. ve 130. maddelerinde düzenlenmiştir. TBMM içtüzüğünün “savaş hali ilanı” başlıklı 129. maddesinde getirilen düzenlemeye göre savaş hali, “yabancı bir devlete karşı veyahut belli bir devleti hedef tutmayıp Türkiye için savaş hukukunun yürürlüğe girmesini gerektiren hallerde” yürürlüğe sokulan bir durumdur. Savaş ilanına ilişkin anayasal

²²⁰ GÜNDAY, s. 208.

²²¹ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürürlüğe girdiğinden bugüne kadar çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/CumhurbaskanligiGenelgeleri.aspx>, Erişim tarihi, 25.02.2020.

²²² Kanunun tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2941.pdf>, Erişim tarihi, 25.02.2020.

yetkilendirme Anayasanın 87. maddesinde “*TBMM’nin görev ve yetkileri*” başlığı altında “savaş ilânına karar vermek” şeklinde ifade edilmiştir. Buna göre, savaş ilan etme yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne verilmiştir. Bununla birlikte Anayasanın “savaş hâli ilânı” başlığı altında düzenlenen 92. maddesinde de “*milletlerarası hukukun meşru saydığı hallerde savaş hali ilanına*” Türkiye Büyük Millet Meclisi yetkilendirilmiştir. Aynı maddenin devamında “*Türkiye’nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların veya milletlerarası nezaket kurallarının gerektirdiği haller dışında*” gerek Türk Silahlı Kuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine gerekse yabancı devletlere ait silahlı kuvvetlerin Türkiye’de bulundurulmasına izin verme yetkisi de Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne verilmiştir. Her ne kadar savaş hali ilan etme yetkisi TBMM’ye ait olsa da, TBMM içtüzüğünün 129. maddesine göre TBMM kendi isteği ile savaş ilan etmemekte; savaş hali ilanı yürütme yetkisini elinde bulunduran Cumhurbaşkanının isteği ile mümkün olmaktadır. Aynı şekilde TBMM içtüzüğünün 130. maddesine göre TSK’nın yabancı ülkelere gönderilmesi ya da yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye’de bulunmasına belli süreliğine izin verilmesi işlemleri de milli güvenlik politikalarını belirleme yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı’nın isteği üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından yerine getirilmektedir. TBMM tarafından alınan savaş hali ilanına, TSK’nın yabancı ülkelere gönderilmesi ve yabancı askerlerin Türkiye’de bulundurulmasına ilişkin kararlarının hepsi olağan toplantı ve karar yeter sayısı ile alınmaktadır ve bu kararlar birer parlamento kararı olup, bu kararlara karşı yargı yolu kapalıdır.

Anayasanın 92. maddesinin 2. fıkrasına göre eğer TBMM tatilde ya da ara vermiş durumdaysa ve ülkeye yönelik ani bir silahlı saldırı varsa, silahlı kuvvet kullanılmasına derhal karar verilmesinin kaçınılmaz olması durumunda Cumhurbaşkanı da, Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verebilecektir. Kural olarak savaş ilan etme yetkisinin TBMM’ye aitken; ani saldırıların varlığı halinde ve TBMM tatilde ya da aradaysa Silahlı Kuvvetleri kullanma yetkisinin Cumhurbaşkanı tarafından istisnai olarak kullanılabilir. TBMM İçtüzüğünün 129. maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanı silahlı kuvvetleri

kullanma kararını verdikten sonra Türkiye Büyük Millet Meclisini derhal toplantıya çağıracaktır.

Belirtmek gerekir ki TBMM tarafından alınan savaş ilanı, TSK'nın yabancı ülkelere gönderilmesi ve yabancı askerlerin Türkiye'de bulundurulmasına ilişkin kararları uygulama yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir. Bu kararların uygulanmasına ilişkin kurallar 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanunun 15. maddesinde savaş halinde Cumhurbaşkanı'nın yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Buna göre savaş ilanından itibaren Cumhurbaşkanı'nın şu tedbirleri alması mümkündür:

- Seferberlik ilan edilmemiş ise, seferberlik halinde uygulanacak tedbirlerden hangilerinin yürürlüğe konulacağına karar vermek,
- Seferberlik ilan edilmiş ise alınan tedbirlerin uygulanmasına devam etmek
- Seferberlik ilanına gerek duyulmadan savaşa girilmiş olması ya da çatışmalar fiilen başlamışsa, kanunlarda düzenlenen savaşa ve seferberliğe ilişkin düzenlemelerle yine kanunlarda savaş hali, savaş zamanı ve savaş esnası gibi hallerde uygulanacağı yazılı hükümlerden hangilerinin, nerelerde veya ne zaman uygulanacağı ve bunlardan ne suretle vazgeçileceği, Cumhurbaşkanı kararı ile belirtilecek; bu karar Resmi Gazete'de yayımlanacak; son olarak da karar TBMM'nin bilgisine sunulacaktır.

Kanunun 15. maddesinde savaş halinin sona erdirilmesi kararının Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından verileceği düzenlenmiştir. Savaş hali uygulaması, savaş halini sona erdiren kararda belirtilen gün ve saatte son bulacaktır.

2.12.2. Seferberlik

Seferberlik kavramı Türk Dil Kurumu sözlüğünde “*bir ülkenin silahlı kuvvetlerini savaşa hazır duruma getiren, ülkenin ekonomisini, yönetimini savaş gereklerine uyacak duruma sokan hazırlık ve önlemlerin tümü*” şeklinde tanımlanmıştır.²²³ 4.11.1983 tarih ve 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu'nun²²³

²²³ Kanunun tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2941.pdf>, Erişim tarihi, 25.02.2020.

tanımlar başlıklı 3. maddesinin 1-4. fıkralarında seferberlikle ilgili 4 kavram tanımlanmıştır. Birinci fıkroda seferberlik kavramı, “devletin tüm güç ve kaynaklarının, başta askeri güç olmak üzere, savaşın ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanması, toplanması, tertiplenmesi ve kullanılmasına ilişkin bütün faaliyetlerin uygulandığı; hak ve hürriyetlerin kanunlarla kısmen veya tamamen sınırlandırıldığı hal” şeklinde tanımlanmıştır. İkinci fıkroda ise genel seferberlik kavramı, “ülkenin tümüne yönelik bir tehdidin karşılanması, mevcut bütün güç ve kaynakların kullanılabilmesi için ülkenin bütününde uygulanan seferberlik” şeklinde tanımlanırken; üçüncü fıkroda kısmi seferberlik kavramı, “ülkenin bir veya birden fazla bölgesinde uygulanan ve bütün güç ve kaynakların kullanılmasını gerektirmeyen seferberlik” şeklinde tanımlanmış; son olarak dördüncü fıkroda seferberlik hali kavramı, “seferberlik faaliyetinin başlatıldığı gün ve saatten, kaldırıldığı güne kadar devam eden durum” olarak ifade edilmiştir. Kısaca savaşa hazırlık olarak tanımlanabilecek olan seferberlik kavramı anayasa tanımlanmamıştır. 2017 anayasa değişikliği ile anayasada 122. maddede “sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali” madde kenar başlığı altında düzenlenen hüküm kaldırılmıştır.

Seferberliğin ilanı ve nasıl uygulanacağına ilişkin düzenlemeler 4.11.1983 tarih ve 2941 sayılı Seferberlik ve Savaş Hali Kanunu’nda düzenlenmiştir. Buna kanunun 10. maddesinde seferberlik ilanına ilişkin genel düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi, ülkede ayaklanma çıkması ya da vatandaşın yahut Cumhuriyete yönelik kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten ve dıştan tehlikeye düşüren davranışların ortaya çıkması hallerinde, Cumhurbaşkanı tarafından ülkede genel ya da kısmi seferberlik ilan edilmesi mümkündür. Seferberlik ilanı Cumhurbaşkanı kararı ile olur. Cumhurbaşkanı kararında seferberlik uygulanmasının başlayacağı gün ve saat belirtilmesi; kararın derhal Resmi Gazete’de yayımlanması; aynı gün TBMM’nin onayına sunulması gerekir. Meclis toplantı halinde değilse hemen toplantıya çağırılacaktır. Ülkenin belli bir bölümünde kısmi seferberlik ilan edilmesi durumunda, seferberlik ilan edilen bölgeler dışında görev verilecek personel, mal ve hizmetlere de yükümlülük uygulanabilir.

2017 değişikliği ile Bakanlar Kurulunun kaldırılmasının ardından seferberlik ve savaş halinin uygulanması konusunda bütün yetkiler Cumhurbaşkanına devredilmiştir.2941 sayılı kanunda da bu yetkiler geniş bir kapsamda ele alınmıştır. Konumuzla ilgili olarak Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine kısaca değinmek gerekir. Seferberliğin uygulanmasına ilişkin 11. maddede Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri şu şekilde sayılmıştır:

- Seferberlik için yapılan hazırlıkların uygulanmasına başlamak,
- Kısmi seferberlik ilan edilen hallerde, diğer bölgelerde uygulanacak yükümlülükleri belirlemek.

Kanunun 5. maddesinde “seferberlik ve savaş haline hazırlık” başlığı altında Cumhurbaşkanına şu görevler verilmiştir:

- Mevcut teşkilatlanmayı da dikkate alarak Kanunda ngrlen yapılması gereken hazırlıkları yürütmek üzere gerekli teşkilatı kurmak ve çalıştırmak,
- Seferberlik ve savaş hazırlıklarını ülke çapında koordineli olarak yaptırmak,
- Seferberlik ve savaş hali ile ilgili hazırlıkların denenmesi ve eğitimi amacıyla gerçek kişilerle, kamu ve özel kurum ve kuruluşlarının personel, mal ve hizmetlerine, kanunlarda gösterilen sınırlar içinde ve Cumhurbaşkanınca ıkarılan yönetmelikte belirtilecek esaslar dahilinde, yükümlülüklerin uygulanmasını ve bu hazırlıkların tatbikatlarda denenmesini sağlamak,
- Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası andlaşmaların gerektirdiği hallerde, Türk SilahlıKuvvetlerinin yabancı ülkelere gönderilmesine veya yabancı silahlı kuvvetlerin Türkiye'de bulunmasına, Genelkurmay Başkanının görüşlerini de dikkate alarak karar vermek,
- Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yurt dışında kullanılmasına karar verildiği hallerde, bu kuvvetlerle ilgili esasları tespit etmek.

- Seferberlik ve savaş halinin henüz ilan edilmemiş olduğu ancak savaşı gerektirebilecek bir durumun başgösterdiği gerginlik ve buhran dönemlerinde, ihtiyaç duyulacak araç, mal ve hizmetlere ilişkin kamu kurum ve kuruluşlarına ait imkanların Genelkurmay Başkanlığının talebi üzerine Türk Silahlı Kuvvetleri harekât kontrolüne verilmesini sağlamak.

Aynı kanunun 13. maddesinde seferberliğin kaldırılması hakkında da seferberlik ilanına ilişkin usul uygulanacak olup; Cumhurbaşkanı kararı ile seferberlik kaldırılabilir. Seferberlik uygulaması, kaldırılmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararının verildiği gün saat 24.00'te sona erecektir.

2.13. OLAĞANÜSTÜ HAL

2.13.1. Olağanüstü Hal Yönetimi Kavramı

Türk Dil Kurumu tarafından yapılan tanıma göre olağanüstü hal, *“sıkıyönetimden önce, sonra veya bundan tamamen bağımsız olarak kanunla belirtilen olağanüstü yetkilerin sivil yönetime verilmesi ve kullanılması durumu”* şeklinde tanımlanmıştır. Bununla birlikte olağanüstü hali, “devletin olağan hukuk kuralları ve uygulamalarıyla başa çıkmasına olanak bulunmayan afet, ayaklanma, savaş gibi olağandışı bir durumla karşılaşma halinde, bunu ortadan kaldırabilmek için başvurulmuş istisnâî yönetim biçimi” şeklinde tanımlamak da mümkündür²²⁴. Olağanüstü dönemlerin genel özelliğine bakıldığında olağanüstü dönemler, anayasalarda ve yasalarda yöntem, gerekçe, yetki ve görevler ile kişilerin hak ve hürriyetlerine yönelik müdahalenin mümkün olduğu dönemlerdir. Söz konusu dönemler ‘olağanüstü hâl’ rejiminin ilân edilmesiyle birlikte otomatik olarak devreye girmekte; uygulandığı süre zarfında ilişkili bulunduğu konularda olağan yönetimi askıya almaktadır. Belirtmek gerekir ki olağanüstü hâl ilan edilmesi yeni bir hukuk rejimi ortaya çıkarmamakta; bu süreçte yalnızca anayasa ile önceden hazırlanan hukuki bir rejim devreye girmektedir²²⁵.

²²⁴ ESEN Selin, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi, Ankara 2008, s. 8.

²²⁵ CAN Osman/AKTAŞ D. Şimşek, “Olağanüstü Hal Dönemi Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Üzerine”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Sayı: 23-1, Yıl: 2017, s. 17.

Belirtmek gerekir ki Anayasa Mahkemesi 1991 ve 2016 yılında verdiği kararlarında olağanüstü halin hukuk rejimi ile ilgili şunları ifade etmiştir²²⁶:

“Olağanüstü yönetim usullerine devletin ve toplumun varlığı ve güvenliği için büyük bir tehlike yaratan, olağan yönetim usullerinin yetersiz kaldığı, durumlarda, bu tehlikeleri gidererek anayasal düzeni korumak ve olaylar karşısında ivedi önlem ve karar alabilme gereksinimi içinde bulunan yürütmenin yetkilerinin artırılmasını sağlamak amacıyla başvurulduğu yönetim biçimidir.”

Bu karardan da anlaşılacağı üzere Anayasa Mahkemesi, 1982 Anayasası ile öngörülen olağanüstü yönetim şekillerini, Anayasada Cumhuriyetin nitelikleri başlığı altında düzenlenen 2. maddesindeki “demokratik hukuk devleti” ilkeri kapsamında hukuki bir rejim olarak nitelendirmiştir²²⁷.

Anayasa Mahkemesi yine 206 yılında verdiği kararında olağanüstü halin hukuki rejimi bakımında şu cümleleri sarf etmiştir²²⁸:

“Demokratik ülkelerde olağanüstü yönetim usulleri, hukuku dışlayan keyfi bir yönetim olmayıp, kaynağını anayasada bulan, anayasa kurallarına göre yürürlüğe konulup yasama ve yargı organlarının denetiminde uygulanan modeldir. Olağanüstü yönetim usulleri yürütme organına olağan zamanlara göre daha geniş yetkiler vermesine ve kişilerin hak ve özgürlüklerini de olağan zamanlara göre daha önemli ölçüde daraltmasına karşın, sonuçta bir hukuk rejimidir.”

Bu karardan anlaşılacağı üzere olağanüstü hal yönetim şekilleri Anayasadan kaynaklanan bir yetki olmakla birlikte, olağan yönetim şekillerinin yetersiz kaldığı

²²⁶ Anayasa Mahkemesi Kararları, E. 1990/25, K. 1991/1, k.t. 10.1.1991; E. 1991/6, K. 1991/20, k.t. 3.7.1991; E.2016/167 ve K.2016/160 s. K; R.G:04.11.2016.

²²⁷ ÖDEN Merih, “Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı:3, Cilt: 58, Yıl: 2009, s. 663.

²²⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı, E.2016/167 ve K.2016/160, R.G: 04.11.2016.

hallerde yürütme organının olağan dönemlere oranla çok daha geniş yetkilere sahip olmasını sağlayan hukuki bir rejim olduğunu söylemek mümkündür²²⁹.

2017 anayasa değişikliği öncesinde olağanüstü yönetim şekilleri olarak savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü hal olmak üzere 4 tane olağanüstü yönetim şekli düzenlenmişti. 2017 anayasa değişikliği ile birlikte sıkıyönetim kaldırıldı. Sıkıyönetimin kaldırılması ile birlikte anayasada sıkıyönetim sebepleri olağanüstü hal ilan sebepleri arasında sayılmıştır. Anayasadan kaldırılan “sıkıyönetim” şeklinin genel özellikleri hakkında kısaca bilgi vermek “olağanüstü hal yönetimi”nin daha iyi anlaşılabilmesi açısından büyük önem arz etmektedir.

Sıkıyönetim 2017 değişikliği öncesinde anayasanın 122. maddesinde “Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali” madde kenar başlığı altında düzenlenmiştir. Sıkıyönetimin ilan sürecine bakıldığında sürecin şu şekilde işlediği görülmektedir. Öncelikli olarak sıkıyönetim ilan yetkisi, Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu’na verilmiştir. Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanmış bulunan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu’nun da görüşünü aldıktan sonra ilan kararını Resmi Gazete’de yayımlar; ardından söz konusu kararı aynı gün TBMM’nin onayı sunar. Sıkıyönetim ilanında süre sınırlaması olarak 6 aylık bir süre getirilmiştir. Yani Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu en fazla 6 aylığına sıkıyönetim ilan etme yetkisine sahiptir. Meclisin onayına sunulduktan sonra Türkiye Büyük Millet Meclisi toplantı halinde değilse derhal toplantıya çağırılmalıdır. Meclis önüne gelen sıkıyönetim kararında, gerekli görürse sıkıyönetimin süresini kısaltabilmekte ya da uzatabilmekte; hatta sıkıyönetimi tamamen ortadan kaldırabilmektedir. Eğer Meclis süreyi uzatma, kısaltma ya da sıkıyönetimi kaldırma kararı almışsa bu kararları Resmi Gazete’de yayımlamak zorundadır. Bununla birlikte sıkıyönetimi uzatma yetkisi de Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne aittir. TBMM, her defasında dört ayı aşmamak üzere sıkıyönetimi uzatılabilir. Diğer bir ifadeyle Türkiye Büyük Millet Meclisinin sıkıyönetimi en fazla 4 aylığına uzatabilir. TBMM’nin

²²⁹ BOZTEPE Mehmet, “Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 3, Yıl: 2018, s. 381.

uzatma yetkisine herhangi bir sayı sınırlaması getirilmemiştir. Bununla birlikte savaş hallerinde sıkıyönetimin uzatılmasında dört aylık süre aranmamaktadır.

Sıkıyönetim ilan sebeplerine bakıldığında anayasanın 122. maddesinde şu sebeplerle sıkıyönetim ilan edilebileceği düzenlenmiştir:

- Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilanını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması,

- Savaş hali,

- Savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi,

- Ayaklanma olması,

- Vatan veya cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma,

- Ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması.

Görüldüğü üzere savaş, ayaklanma, kalkışma gibi olağanüstü hal ilan sebeplerinden daha ağır nitelikli şiddet hareketleri sıkıyönetim ilan sebebi olarak kabul edilmiştir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda sıkıyönetim süresinde kanun hükmünde kararname çıkarabilme yetkisine sahip olduğunu söylemek mümkündür.

Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, idare ile olan ilişkileri, hürriyetlerin nasıl kısıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi halinde vatandaşlar için getirilecek yükümlülükler kanunla düzenlenir.

Sıkıyönetim hallerinde kolluk yetkisi askeri makamlardadır. Bu bakımdan Sıkıyönetim Kanunu'nun²³⁰ 3. maddesinin 1. fıkrası gereği sıkıyönetim ilan edilmesi

²³⁰ Kanunun tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1402.pdf>, Erişim Tarihi, 28.02.2020.

durumunda sıkıyönetim bölgesinde genel güvenlik, asayiş ve kamu düzenini korumak ve sağlamakla görevli Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görev yapacak sıkıyönetim komutanlıklarının kurulması mümkündür. Olağanüstü halin aksine, Sıkıyönetim komutanlıklarının eylem ve işlemlerine yargı yolu kapatılmıştır. Sıkıyönetim Kanunu'nun ek 3. maddesine göre sıkıyönetim komutanlarına tanınan yetkilerin kullanılmasına ilişkin idari işlemler hakkında iptal davası açılması; şahsi kusurları nedeniyle hukuki sorumluluklarının ileri sürülmesi mümkün değildir.

2017 anayasa değişikliği ile birlikte Anayasadan “sıkıyönetim” şeklinin kaldırılmasının ardından, “Olağanüstü hal yönetimi” madde kenar başlıklı 119. maddesinde olağanüstü hal ilan etmeye yetkisi, sebepleri ve sonuçları tek başlık altında ele alınmıştır.

2.13.2. Olağanüstü Hal İlan Sebepleri

Olağanüstü hal ilan sebebi olarak anayasanın 119. maddesinde ve 27.10.1983 tarihli ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun²³¹ 3. maddesinde “doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinden birinin veya birden fazlasının görülmesi durumunda” olağanüstü hali ilan edilebileceği ifade edilmiştir. Olağanüstü Hal Kanunu'nun 3. maddesinde söz konusu sebeplerle olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşünün alınmasına gerek yoktur. Cumhurbaşkanı doğrudan en fazla altı aylığına olağanüstü hal ilan edebilir.

Bu sayılanların dışında geniş bir olağanüstü hal ilan sebebi listesi oluşturulmuştur. 2017 değişikliği öncesinde yukarıda sayılanların dışında olağanüstü hal ilan sebebi olarak “*Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması*” sayılmıştı. 2017 anayasa değişikliği ile birlikte sıkıyönetimin kaldırılmasının sonucu olarak anayasada sıkıyönetim ilan sebebi olarak sayılan durumlar artık olağanüstü hal ilan sebebi olarak ifade edilmiştir. Bu bakımdan

²³¹ Kanunun tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2935.pdf>, Erişim Tarihi, 28.02.2020.

Anayasanın 119. maddesinde sayılan diğer olağanüstü hal ilan sebeplerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Savaş,
- Savaşı gerektirecek bir durumun başgöstermesi,
- Seferberlik,
- Ayaklanma,
- Vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma,
- Ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması,
- Anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması,
- Şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddî şekilde bozulması.

Burada bahsedilen sebeplerin ortak özelliğine bakıldığında, “şiddet hareketleri”nin var olduğunu görüyoruz. Aslında 2017 değişikliği öncesinde “şiddet hareketleri” hem olağanüstü hal hem de sıkıyönetim ilan sebepleri arasında sayılmaktaydı. Fakat iki durum arasında anayasada bir nicelik farkı vardı. Anayasaya göre “*olağanüstü hal ilânını gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketleri*” şeklindeki ifadeden olağanüstü hal ilanındaki şiddet hareketleri daha hafif niteliğe sahipken, sıkıyönetim ilânını gerektiren şiddet hareketlerinin daha ağır bir niteliğe sahip olduğunu söyleyebiliriz. Sonuç olarak olağanüstü hal dönemlerinin ilan sebebi olarak temelde ülkede şiddet hareketlerinin yaygınlaşması gösterilebilir.

Olağanüstü hal ilan sürecine örnek olarak 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleştirilen hain darbe girişiminin ardından Türkiye’de ilan edilen olağanüstü hal ilan süreci verilebilir. Bazı yazarlar tarafından olağanüstü hal ilan kararının sebep yönüyle anayasaya aykırılığı yönünde bazı eleştiriler getirmiştir. Kemal Gözler tarafından getirilen eleştiriye göre Anayasanın 122. maddesinde “ayaklanma olması”

olağanüstü hâl sebebi değil, “sıkıyönetim” ilân sebebi olarak sayıldığı; Anayasanın 120. maddesinde ise olağanüstü hâl sebebinin “şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddî bir şekilde bozulması” şeklinde düzenlendiğini ifade eden Kemal Gözler, 15 Temmuz darbe girişiminin, “*şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi bir şekilde bozulması*” olayı mı; yoksa bir “ayaklanma” olayı mı olduğunun tespit edilmesi gerektiğini söylemiştir. Bununla birlikte eğer darbe teşebbüsü, bir “ayaklanma” ise, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından olağanüstü yönetim şekli olarak, “olağanüstühâl”in değil, “sıkıyönetim”in ilan edilmesi gerektiğini söylemiştir. Ayrıca Kemal Gözler olağanüstü hâl ilanına hakkındaki olağanüstü hâlin süresinin üçer ay süreyle uzatılmasına dair 11 Ekim 2016 ve 3 Ocak 2017 tarihli TBMM kararlarının hukuka uygunluğuna ilişkin de şu eleştirileri getirmiştir. Gözlere göre olağanüstü hâl yalnızca, olağanüstü hâl ilanını gerekli kılan nedenlerin varlığı halinde ilân edilebileceği gibi, yalnızca söz konusu sebepler varlığını sürdürmesi halinde uzatılabilecektir. Türkiye’de olağanüstü hâl ilân sebeplerinin ilk üç ay geçtikten sonra artık kalmadığı ve kamu düzeninin tesis edildiği düşünülürse uzatma kararı hukuka aykırı olacaktır. Fakat olağanüstü hâlin uzatılması hakkındaki Meclis kararı bir “*parlamento kararı*” niteliğinde olduğu ve yargı denetimine tâbi olmadığı unutulmamalıdır²³².

Belirtmek gerekir ki Olağanüstü Hal Kanunu’nun 3. maddesine göre yukarıda bahsedilen şiddet hareketleri dolayısıyla olağanüstü hal ilan edilirse, Milli Güvenlik Kurulu’nun görüşünün alınması gerekir. Milli Güvenlik Kurulu’nun görüşü her ne kadar bağlayıcı olmasa da bu süreçte MGK’nın görüşünün alınması şarttır²³³.

²³² GÖZLER, 15 Temmuz Kararnameleri, s. 3.

²³³ 15 Temmuz 2016 hain darbe girişiminin ardından ülkede olağanüstü hal ilan edilebilmesi için Millî Güvenlik Kurulunun 20 Temmuz 2016 tarih ve 498 sayılı tavsiye kararı alınmıştır. Çünkü olağanüstü hâl ilân yetkisini kullanabilmesi için “Millî Güvenlik Kurulunun görüşünü” alması gerekmektedir. Millî Güvenlik Kurulunun 20 Temmuz 2016 tarih ve 498 sayılı tavsiye kararında olağanüstü hâl ilân etme işleminin sebebi ise şu şekilde açıklanmıştır: “Fetullahçı Terör Örgütü adı verilen bir ihanet çetesi, 15 Temmuz 2016 tarihinde, Türk Silahlı Kuvvetleri içindeki mensupları vasıtasıyla silahlı bir darbe girişimi başlatmıştır. ... Bu çerçevede, demokrasimizin, hukuk devleti ilkesinin, vatandaşlarımızın hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik tedbirlerin etkin bir şekilde uygulanabilmesi amacıyla, Anayasamızın 120. maddesi gereği, hükümete olağanüstü hâl ilân edilmesi tavsiyesinde bulunulması kararlaştırılmıştır.”, <http://www.mgk.gov.tr/index.php/20-temmuz-2016-tarihli-toplanti>, Erişim Tarihi, 02.03.2020.

Olağanüstü hal ilanı işlemini yapmaya sevk eden etkenlerin takdir yetkisi, bu işlemin içeriğini hazırlayan makam olan Cumhurbaşkanına ait olacaktır.

2.13.3. Olağanüstü Hal İlan Edilme Usulü

2017 anayasa değişikliği öncesinde olağanüstü hal ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'na aitti. 2017 değişikliği ile birlikte olağanüstü hal ilan etme yetkisi Bakanlar Kurulu'nun kaldırılarak bütün yetkilerinin Cumhurbaşkanına devredilmesinden dolayı Cumhurbaşkanına verilmiştir. Anayasanın 119. maddesinin 1. fıkrasına göre Cumhurbaşkanı tek başına en fazla 6 aylığına olağanüstü hal ilan edebilir. Cumhurbaşkanının doğal afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinden birinin veya birden fazlasının görülmesi durumları haricinde bir sebeple olağanüstü hal ilan etmesi durumunda Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşünü alması gerekir. Örneğin, Cumhurbaşkanı Anayasayla kurulan hür demokratik düzeni veya temel hak ve özgürlükleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması gibi durumlarda olağanüstü hal ilan ederken Milli Güvenlik Kurulunun görüşünü almak zorundadır. Cumhurbaşkanı olağanüstü hal ilanını gerektirecek durumların varlığı halinde ülkenin tamamında ya da belli bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilecektir. Olağanüstü hal ilanına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararının verildiği gün Resmi Gazete'de yayımlanması ve söz konusu kararın aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulması gerekmektedir. TBMM içtüzüğünün 126. maddesinde, Resmî Gazetede yayımlanan olağanüstü hal ilanına ilişkin Cumhurbaşkanı kararının Cumhurbaşkanlığı tezkeresiyle Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulacağı düzenlenmiştir. Aynı maddenin devamında Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ya da arada olması hallerinde derhal toplantıya çağırılacağı; Meclis'in gerekli görmesi durumlarında olağanüstü halin süresini kısaltabileceği, uzatabileceği yahut olağanüstü hali kaldırabileceği düzenlenmiştir. Meclisin bu yetkilerden birisini kullanması halinde bu kararları Resmi Gazete'de yayımlaması gerekir. Eğer Meclis olağanüstü halin kaldırılması kararı alırsa bu kararın Resmi Gazete'de yayımlandığında olağanüstü hal ortadan kalkacaktır. Bununla

birlikte Cumhurbaşkanı tarafından takdir edilen olağanüstü hal ilan süresinin kısaltılması veya uzatılması konusunda siyasî parti grupları ya da en az yirmi milletvekilinin imzası doğrultusunda görüşmeler esnasında önerge verilmesi mümkündür. Belirtmek gerekir ki oylama yapılmadan önce önerge sahibi üye beş dakikayı geçmemek şartıyla söz alabilecektir. Bununla birlikte olağanüstü halin uzatılması yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne aittir. Buna göre Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanının talebi doğrultusunda her defasında dört ayı geçmemek şartıyla olağanüstü hal süresini uzatabilecektir. Başka bir ifadeyle TBMM en fazla dört aylığına, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, sayı sınırlaması olmaksızın olağanüstü hali uzatabilir. Ancak belirtmek gerekir ki, eğer olağanüstü hal savaş sebebiyle ilan edilmişse ve ülkede savaş hali devam ediyorsa bu durumda Türkiye Büyük Millet Meclisi olağanüstü halin uzatılmasında dört aylık süre aramadan olağanüstü hali uzatabilir. TBMM İçtüzüğü'nün 126. maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından onaylanan olağanüstü halin süresinin uzatılması, değiştirilmesi veya olağanüstü halin kaldırılması Cumhurbaşkanlığı tarafından Meclise sunulacak Cumhurbaşkan tezkeresi ile olur ve bu tezkereler olağanüstü halin uzatılmasına ilişkin aynı usulle görüşülür ve karara bağlanır. Yine belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin ilanının ardından, sürenin uzatılmasına, kapsamının değiştirilmesine veya olağanüstü hali kaldırılmasına ilişkin konulardada karar almadan önce Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşünü almak zorundadır. Bununla birlikte olağanüstü hal kararının hangi sebeplerle alındığı, bölgesi ve süresi, Türkiye radyo vetelevizyonu ve Cumhurbaşkanınca gerekli görülen hallerde diğer araçlarla ilan edilir.

2.13.4. Olağanüstü Hal İlanının Sonuçları

Olağanüstü hal ilanının çeşitli sonuçlarından bahsedilmesi mümkündür. Bunları başlıklar halinde kısaca sıralayacak olursak şu konulardan bahsedilebilir:

- Olağanüstü hallerde kolluk yetkisinin halen sivil makamlarda olması
- Vatandaşlara para, mal ve çalışma yükümlülükleri getirilmesi
- Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılabilmesi veya durdurulabilmesi

- Olağanüstü hal Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkartılabilmesi
- İdarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması

2.13.4.1. Kolluk yetkisi

İlk olarak ifade etmek gerekir ki, olağanüstü hallerde kolluk yetkisi sıkıyönetimin aksine sivil birimlerde ve sivil makamlardadır. Sıkıyönetimlerde Genelkurmay Başkanlığına bağlı “sıkıyönetim komutanlıkları” oluşturularak kolluk faaliyetleri bu birimler aracılığıyla ve askerin yetkisi altına yürütülmekteydi. Fakat olağanüstü hallerde kolluk yetkisi hep sivil birim ve makamlar tarafından kullanılmaktadır. Bugün bu kolluk birimlerini polis, jandarma, sahil güvenlik, çarşı ve mahalle bekçileri olarak ifade etmek mümkündür. Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı 25.07.2016 tarihli ve 668 sayılı olağanüstü hal kanun hükmünde kararnamesi ile İçişleri Bakanlığına bağlanmış ve askeri kolluk birimi olmaktan çıkartılmış; sivil kolluk birimi haline getirilmiştir. Dolayısıyla Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı’nın faaliyetleri artık sivil kolluk faaliyeti olarak ifade edilecektir. Bununla birlikte yukarıda sayılan polis, jandarma, sahil güvenlik, çarşı ve mahalle bekçileri gibi sivil kolluk birimlerinin genel idari kolluk makamı olarak Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı, Valiler ve Kaymakamlardır. Söz konusu birimler yukarıda sayılan makamların emri altında çalışırlar. Olağanüstü hallerde ise söz konusu birimleri kullanma yetkisi Olağanüstü Hal Kanunu’nda sayılmıştır.

Olağanüstü Hal Kanunu’nun üçüncü kısmının birinci bölümünde “*Organlar ve Uygulama*” başlığı altında olağanüstü hallerde koordinasyondan ve olağanüstü halin uygulanmasından sorumlu makamlar düzenlenmiştir. Kanunun “*koordinasyon*” başlıklı 12. Maddesinde olağanüstü hal ilan edilmesi halinde koordinasyon görevinin Cumhurbaşkanlığınca ya da Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilecek Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakanlık tarafından sağlanılacağı düzenlenmiştir. Bu amaçla, olağanüstü hal ilanına neden olan konuyla ilgili bakanlıkların temsilcilerinden meydana gelen Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu kurulacaktır. Örneğin ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilan edilmesi durumunda Hazine ve

Maliye Bakanlığının temsilcilerinden oluşan bir Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu oluşturulacaktır. Bununla birlikte, söz konusu Kurula iştirak eden bakanlıkların, merkez kuruluşlarının da içerisinde aynı amaç doğrultusunda bir ünitenin görevlendirilmesi hatta özel bir ünite kurulması da mümkündür. Belirtmek gerekir ki Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulunun kuruluşu ile çalışmasına ilişkin esaslar, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikte gösterilir.

Bölge valiliği teşkilat ve birimlerinin görevleri saklı kalmak üzere, olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren olayları ve tedbirlerin uygulanmasını izlemek, değerlendirmek, bunlarla ilgili önerilerde bulunmak üzere bölge valisinin başkanlığında, görevlendireceği il valileri ile diğer kamu kuruluşları yöneticilerinin, garnizon komutanı veya görevlendireceği bir temsilcinin üye olarak katılacağı bölge olağanüstü hal kuruludur.

Bölge valisinin gerek görmesi veya olağanüstü halin bir ilde ilanı halinde, il merkezlerinde ve ilçelerde birer olağanüstü hal bürosu oluşturulur. İl bürolarına il valisi veya görevlendireceği vali yardımcısı, ilçe bürolarına kaymakamlar başkanlık eder. Adli ve idari yargı ile askeri teşkilatta çalışan personel hariç olmak üzere, başkanlarının uygun göreceği kamu görevlileri, olağanüstü hal süresince, bu kurul ve bürolarda kendi kadroları ile çalıştırılabilir. Olağanüstü hal kurul ve bürolarının kuruluş, toplanma, karar alma, çalışma usul ve esasları Cumhurbaşkanı tarafından çıkartılacak yönetmelikte belirlenir.

Olağanüstü Hal Kanunu'nun 14. maddesinde olağanüstü halde uygulanmasında görev ve yetkileri olağanüstü halin bir ili kapsamaması durumunda o ilin valisine; bir bölge valiliğine bağlı olarak birden çok ilde ilan edilmesi halinde Cumhurbaşkanı tarafından atanacak olan bölge valisine; birden fazla bölge valisinin görev alanına giren illerde veya ülke genelinde ilan edilmesi durumunda ise koordinasyonu ve işbirliği Cumhurbaşkanlığı tarafından sağlanmak suretiyle olağanüstü hal bölge valilerine ait olmakla birlikte gerekli işlemler söz konusu kişiler tarafından yürütülecektir. Bölge valilerinin kendilerine ait görev ve yetkilerden bir

kısmını ya da tamamını, olağanüstü hal ilan edilen illerdeki, o ilin valilerine devretmesi mümkündür.

2.13.4.2. Vatandaşlara getirilecek yükümlülükler

İkinci olarak belirtmek gerekir ki olağanüstü hal ilan edildiği durumlarda, vatandaşlar için para, mal ve çalışma yükümlülükleri getirilmesi mümkündür. 2017 değişikliği öncesinde bu konu anayasanın 121. maddesinde *“vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülüklerin ... nasıl ve ne suretle alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri”* Olağanüstü Hal Kanunu’nda düzenleneceği ifade edilmiştir. 2017 değişikliği ile bu yetki Anayasanın 119. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre, *“vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile 15 inci maddedeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandırılacağı veya geçici olarak durdurulacağı, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği”*nin kanunla düzenlenmesi gerekir. Bu konuda 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu’nda önemli düzenlemeler getirilmiştir.

2.13.4.3. Temel hakların sınırlandırılması ve durdurulması

Anayasanın 119. maddesine göre Anayasanın 15. maddesindeki ilkeler doğrultusunda temel hak ve özgürlükler sınırlandırılmasına ve geçici olarak durdurulmasına ilişkin düzenlemeler 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu’nda gösterilmektedir. Örneğin Kanunun 11. maddesi uyarınca şiddet hareketlerinin önlenmesi için bireylere sokağa çıkma yasağı getirilebilecektir. Bununla birlikte ruhsatlı dahi olsa silah ve mermi taşınması ya da nakli yasaklanabilmektedir. Olağanüstü hal dönemlerinde, temel hak ve hürriyetlerin kısmen ya da tamamen durdurulması mümkündür. Temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması başlığı altında düzenlenen Anayasanın 15. Maddesinde belirtildiği üzere, *“Savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin*

kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir”.

Anayasanın 15. maddesinde savaş, seferberlik veya olağanüstü hallerde, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerin ihlal edilmemesi şartıyla kısmen ya da tamamen durdurulabilmekte; söz konusu haklar için Anayasada sağlanan güvencelere aykırı şekilde önlemler alınabilmektedir. Fakat söz konusu durumlarda dahi, savaş hukukuna uygun fiiller sonucunda ortaya çıkan ölümler haricinde, yaşama hakkı ile maddi ve manevi bütünlüğe dokunulmamalı; din, vicdan, düşünce ve kanaat hürriyetleri, aleyhe suç ve cezaların geriye yürümemesi ilkesi, masumiyet karinesi ilkesi gibi temel haklarına dokunulmamalıdır. Bu sayılan haklar sert çekirdek haklar olarak nitelendirilmektedir. Olağanüstü dönemlerde sert çekirdek hakların dahi sınırlandırılması mümkün değildir. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, olağanüstü dönemlerde temel hak ve özgürlüklerin durdurulması konusunda kanun şartı aranmamaktadır. Yani temel hakların durdurulması yalnızca kanunla değil aynı zamanda OHAL döneminde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile de mümkündür.

2.13.4.4. İdarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi

2017 değişikliği öncesinde sıkıyönetim hali kaldırılmadan önce, sıkıyönetim hallerinde sıkıyönetim komutanlarının eylem ve işlemlerine yargı yolu kapalıydı. Olağanüstü halin aksine, sıkıyönetim komutanlıklarının eylem ve işlemlerine yargı yolu kapatılmıştır. Sıkıyönetim Kanunu’nun ek 3. maddesine göre sıkıyönetim komutanlarına tanınan yetkilerin kullanılmasına ilişkin idari işlemler hakkında iptal davası açılması; şahsi kusurları nedeniyle hukuki sorumluluklarının ileri sürülmesi mümkün değildir.

Olağanüstü halin sonuçlarına ilişkin değinilmesi gereken son konu idarenin eylem ve işlemlerine yargı yolunun açık olması konusudur. 1982 Anayasasının 125. maddesine göre, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Burada bahsedildiği üzere gerek olağan dönemlerde olsun gerekse olağanüstü

dönemlerde olsun idarenin eylem ve işlemlerinin yargısal denetimi mümkündür. Anayasada genel kuraldan bahsedildikten sonra bazı idari eylem ve işlemlere karşı yargı yolu kapatılmıştır.

İlk istisna olarak Anayasanın 148. maddesine göre olağanüstü hal döneminde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesilerine karşı yargı yolu kapalıdır. Anayasa Mahkemesine iptal davası açılması mümkün değildir. Buna karşın olağan dönemde çıkartılan Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine karşı Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılması mümkündür. 2017 anayasa değişikliği öncesinde Anayasanın 125. maddesinin “*Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ... yargı denetimi dışındadır*” ifadesi gereği, Cumhurbaşkanının tek başına aldığı kararlara karşı yargı yolu kapalıydı. 2017 anayasa değişikliği ile birlikte söz konusu madde kaldırılmış ve Cumhurbaşkanının kararlarına karşı yargı yolu 2017 anayasa değişikliği ile açılmıştır. Danıştay Kanunu'nun 24. maddesi gereği Cumhurbaşkanı kararlarına karşı Danıştay'a iptal davası açılması mümkündür.

Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma haricindeki bütün ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır. 2010 anayasa değişikliği öncesinde Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındaydı. Yüksek Askerî Şûra'nın terfi işlemleri ve kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma kararları dışındaki her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu 2010 anayasa değişikliği ile açılmıştır. 2017 anayasa değişikliği ile birlikte “*Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır*” ifadesi anayasadan tamamen çıkartılmıştır. Bu sayede YAŞ'ın terfi işlemleri ve kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma kararları dışındaki bütün kararlarına yargı yolu açık hale gelmiştir.

Anayasanın 159. maddesine göre Hakimler ve Savcılar Kurulu'nun meslekten çıkarma cezasına ilişkin olanlar dışındaki kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamaz. Kural olarak Hakimler ve Savcılar Kurulu kararlarına karşı yargı yolu kapalıdır. Bu kuralın tek istisnası, HSK'nın meslekten çıkarma kararlarıdır. Bu istisna 2010 anayasa değişikliği ile getirilmiştir.

Anayasanın 54. maddesine göre, grev ve lokavtın yasaklandığı hallerde veya ertelendiği durumlarda erteleme sonunda, uyuşmazlık Yüksek Hakem Kuruluna çözülür. Uyuşmazlığın her safhasında taraflar da anlaşarak Yüksek Hakem Kuruluna başvurabilir. Yüksek Hakem Kurulunun kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir.

Anayasanın 53. maddesine göre, idare ile kamu görevlileri sendikaları arasında toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde tarafların Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurması mümkündür. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu Kararları kararları kesindir.

Anayasanın 59. maddesine göre Spor Federasyonlarının spor faaliyetlerinin yönetimine ve disiplinine ilişkin kararlarına karşı ancak zorunlu tahkim yoluna başvurulabilir. Tahkim kurulu kararları kesindir ve bu kararlara karşı herhangi bir yargı merciine başvurulması mümkün değildir.

Anayasanın 129. maddesine göre disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılmaz. Türk Silahlı Kuvvetlerinin mensupları ile hakimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklı tutulmuştur. Buradan anlaşılacağı üzere, Türk Silahlı Kuvvetlerinin disiplin cezalarına karşı yargı yolu kapalıdır. Bununla birlikte memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, yalnızca idare aleyhine açılabilecektir. 2010 Anayasa değişikliği öncesinde memurlara verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolu kapalıydı. 2010 değişikliği ile memurlara verilen bütün disiplin cezaları yargısal denetime tabi tutulmuştur. Belirtmek gerekir ki olağanüstü dönemlerde dahi memurlara verilen disiplin cezalarına karşı yargı yolu açıktır. Anayasada buna ilişkin herhangi bir sınırlama getirilmemiştir.

Anayasanın 125. maddesine göre gerek olağan dönemlerde gerekse olağanüstü dönemlerde idarî eylem ve işlemlere ilişkin yargısal denetim, söz konusu işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Söz konusu işlemlere, hiçbir şekilde yerindelik denetimi yapılamaz. Bununla birlikte yürütme görevinin hukuka uygun

şekilde yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliği taşıyan ya da takdir yetkisini kaldıran yargı kararı verilemez. Gerek olağan dönemde gerekse olağanüstü hal dönemlerinde

Anayasanın 125. maddesine göre idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi mümkündür. Fakat belirtmek gerekir ki olağanüstü hallerde ve seferberlik ile savaş hallerinde milli güvenlik, kamudüzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesi kanun ile sınırlanabilir.



SONUÇ

21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un, 16.04.2017 tarihinde gerçekleştirilen halkoylaması sonucunda kabul edilmesiyle birlikte, 1982 Anayasası'nda gerçekten kapsamlı ve radikal bir değişiklik gerçekleştirilmiştir. Gerçekten de Anayasanın hükümet sistemine ilişkin yani yürütme kısmına ilişkin bölümlerinde, buna bağlı şekilde yasama ile yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiyi düzenlemeye yönelik çok önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. İlk olarak temelde parlamenter sistemin temel özelliğinden birisi olan yürütme organındaki çift başlılık kaldırılmış; Bakanlar Kurulu sistemden çıkartılarak yürütme tek başlı hale getirilmiştir. Yürütme organının tek başlı hale gelmesiyle birlikte Bakanlar Kurulu ile ilgili bazı önemli temel kavramlar da sistemden çıkartılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin temel özelliklerine ilişkin şu sonuçların çıkartılması mümkündür:

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde sert kuvvet ayrılığı vardır. Buna gerekçelerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Gerek yasama organının gerekse yürütme organının doğrudan halk tarafından seçilmesi,

- Yasamanın yürütmeden yürütmenin yasamadan kaynaklanmaması,

- Meclis'in Cumhurbaşkanının politikalarını belirlerken müdahale etmemesi,

- Cumhurbaşkanının TBMM'ye karşı sorumlu olmaması,

- Yasamanın yürütmede yer almaması, yürütmenin de yasamada yer almaması, yani bir kişinin hem milletvekili hem de Bakan ya da Cumhurbaşkanı yardımcısı olarak görev almaması,

- Milletvekilliği ile bağdaşmayan işler arasında yürütmenin emri altında milletvekillerinin çalıştırılmayacağını düzenlenmesi.

Başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığında farklı olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde her iki kanata da göreve son verme yetkisi verilmiştir. Fakat belirtmek gerekir ki buradaki seçimleri yenileme yetkisi Parlamenter sistemdeki seçimleri yenileme yetkisinde farklıdır. Gerek Meclis gerekse Cumhurbaşkanı seçimleri yenileme kararı alabilmektedir. Ancak burada her iki durumda da seçimlerin yapılması ile birlikte, eski Meclis'in ve Cumhurbaşkanı'nın görevi sona ermektedir. Esasında Cumhurbaşkanı seçimleri yenilerken hem kendi görevine hem de TBMM'nin görevine son vermektedir. Aynı şekilde de TBMM'nin erken seçim kararı ile birlikte kendi görevi de sona erecektir. Fakat burada belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanının 2. döneminde Meclis erken seçim kararı alırsa Cumhurbaşkanı tekrar aday olabilecektir.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanı halk tarafından 5 yıllığına seçilecektir. Cumhurbaşkanının görev süresi 1982 Anayasasının ilk halinde 7 yıl olarak öngörülmüştür. 7 yıl görev yapan Cumhurbaşkanının tekrardan seçilmesi mümkün değildir. 2007 değişikliği ile Cumhurbaşkanının görev süresinde köklü değişiklik yapılmış; halk tarafından 5 yıllığına seçilen Cumhurbaşkanının tekrar seçilebileceği düzenlemesi getirildi. Bu düzenleme halen geçerli olmakla birlikte, 2017 değişikliği ile Cumhurbaşkanı seçimleri ile TBMM genel seçimlerinin 5 yılda bir birlikte yapılacağı düzenlemesi getirilmiş; milletvekillerinin ve Cumhurbaşkanının görev süreleri eşitlenmiştir. Bununla birlikte 2007 yılında bir kişinin en fazla 2 defa Cumhurbaşkanı seçileceği düzenlemesi getirilmiş; 2017 değişikliğinde aynı düzenleme varlığını sürdürmüş ama bir istisna getirilmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi durumunda, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabileceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile bir kişinin 3. defa Cumhurbaşkanı seçilebilmesinin yolu açılmıştır. Esasında makul bir düzenleme gibi görünse de kötüye kullanımlara neden olabilecek bir düzenlemedir. Gerçekten de eğer yeni seçilmiş bir Cumhurbaşkanı varsa ve 2. döneminde Meclis Cumhurbaşkanının görevine son verirse bu kişiye tekrar seçilebilme imkanı verilmesi kontrol-denge sistemi açısından makul bir düzenleme olsa da, Cumhurbaşkanının partisi Meclis'te çoğunluğu elinde

bulunduruyorsa 2. döneminin sonuna doğru erken seçim kararı olarak Cumhurbaşkanının tekrar aday olmasını ve yeniden seçilebilmesini sağlayacaktır. Demokratik toplumlarda bir kişinin çok uzun süre başta kalması istenen bir durum değildir. İktidar sahiplerinin çok uzun süredir yönetimi elinde bulundurması ve kontrol denge mekanizmasının sağlam olmaması, denetim mekanizmasının eksik olması başkanlık sistemlerinin diktatörlüklere dönüşmesine neden olabilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı seçimi ve Meclis genel seçiminin birlikte yapılacaktır. Her iki seçimin birlikte yapılması sert kuvvetler ayrılığının bir sonucudur.

2017 Anayasa değişikliği öncesinde sorumluluk siyasi sorumluluk Bakanlar Kurulu'na aitti. Parlamenter Sistemin sonucu olarak yasama organı olan Meclis Hükümet'in yani Bakanlar Kurulu'nun görevine yaptığı "güvenoyu oylaması" sonucunda son verebilmekteydi. 2017 değişikliği ile birlikte güvenoyu oylaması kaldırılmış ve yürütme organında sorumlu organ Cumhurbaşkanı olmuştur. Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu konusunda 2017 anayasa değişikliği ile önemli bir değişim yaşanmıştır. Parlamenter hükümet sisteminde, Cumhurbaşkanı parlamento tarafından seçilmekteydi ve Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili olarak "vatana ihanet" haricinde herhangi bir cezai, hukuki ve siyasi sorumluluğu söz konusu değildi. 2007 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının halk tarafından seçileceği düzenlemesi getirildi. Bu değişikliğe rağmen parlamenter sistemin gereği olarak Cumhurbaşkanının görevi ile ilgili olarak herhangi bir sorumsuzluğu devam ettirilmiştir. Son olarak 2017 anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin de getirilmesi ile birlikte Cumhurbaşkanının tek başına yürütmenin başı olmasının bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı siyasi anlamda sorumluluğa sahip olmuştur.

Sonuç olarak 2017 anayasa değişikliği ile birlikte getirilen sistemde Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu vardır; fakat Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu doğrudan halka karşıdır. Sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak Meclise karşı Cumhurbaşkanı'nın herhangi bir siyasi sorumluluğu öngörülmemiş ve bunu denetleyecek bir siyasi sorumluluk mekanizması öngörülmemiştir.

2017 Anayasa değişikliği öncesinde bakanların siyasi sorumluluğu da “gensoru” kapsamında denetlenebilmekteydi. Fakat Anayasanın 106. Maddesinde 2017 anayasa değişikliği ile getirilen düzenlemeye göre Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir. Getirilen bu düzenlemeden Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların, TBMM’ye karşı siyasi anlamda herhangi bir sorumluluğu olmadığı çıkartılmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların siyasi sorumluluğunun olmaması gayet normaldir. Çünkü sistemde esas siyasi sorumluluk Cumhurbaşkanına aitken, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların sorumluluğu yalnızca Cumhurbaşkanına karşıdır. Cumhurbaşkanı istediği zaman bakanları ve Cumhurbaşkanı yardımcılarını görevden alabilme yetkisine sahiptir. Anayasanın 104. maddesinde bu yetki “*Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atar ve görevlerine son verir*” şeklinde ifade edilmiştir.

2017 Anayasa değişikliği ile, Cumhurbaşkanının cezaî sorumluluğu çok farklı şekilde düzenlenmiştir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanının "vatana ihanetten dolayı yargılanması" diye bir düzenleme bulunmamaktadır. Değişiklikten önceki metinde bu sorumluluk sadece vatana ihanet durumuyla sınırlı olduğu halde, yeni 105. madde ile Cumhurbaşkanının bütün suçlarından dolayı sorumlu olacağı düzenlenmiştir. Ama Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna gidilmesi de bir suç işlediği iddiasıyla hakkında Meclis’te bir soruşturma açılmasına bağlı tutulmuştur. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğuna ilişkin düzenlemenin uygulamadaki zorluklarına baktığımızda, ilk olarak bu sürecin işletilmesinin oldukça güç bir süreç olduğu görünmektedir. Gerçekten de üye tam sayısının salt çoğunluğu ile teklif; üye tam sayısının beşte üçü ile soruşturma açılması; üye tam sayısının üçte ikisi ile Yüce Divana sevk kararı alınması kolay değildir. Özellikle Cumhurbaşkanının Meclis’teki çoğunluğu elinde bulunduran bir partinin lideri ya da üyesi olduğu düşünöldüğünde, söz konusu Cumhurbaşkanının iktidarda olduğu süre boyunca işletilmesi kesinlikle mümkün gözükmemektedir. Her ne kadar Cumhurbaşkanının görev süresi sona erdikten sonra da bu süreç işletilebiliyor olsa da, yine Meclis’teki çoğunluğun eski Cumhurbaşkanının siyasi görüşlerinin tam karşıtı olması gerekir ki bu süreç

işletilebilsin. Her ne kadar yeni Meclis sisteminde ittifaklar yaygın olsa da, birden fazla partinin bir araya gelerek Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açma isteği uygulama açısından pek mümkün görünmemektedir. Bu durum Cumhurbaşkanının işlediği görevle ilgili ya da ilgili olmayan suçların cezasız kalmasına neden olacak, kamu vicdanının yaralanmasına neden olacaktır. O yüzden Anayasada derhal yapılması gereken değişikliklerden birisi, Cumhurbaşkanının da Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar gibi görevleri ile ilgili olmayan suçlardan dolayı yasama dokunulmazlığına sahip olacağı, görevleri ile ilgili suçlardan dolayı Meclis'te açılacak soruşturma kapsamında Yüce Divan'da yargılabileceği bir sistemin getirilmesidir.

2017 değişikliği öncesinde Anayasa'da, Kanun Hükmünde Kararname (KHK), Tüzük, Yönetmelik ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi olmak üzere dört tür düzenleyici işlem bulunmaktaydı. Ancak 2017 anayasa değişikliği ile Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve Tüzük kaldırılarak sistemden bu kavramlar çıkartılmıştır. Her ne kadar bu kavramlar anayasadan çıkartılmış olsa da, bugüne kadar çıkartılmış ve halen yürürlükte olan Kanun Hükmünde Kararnameler ve Tüzükler yürürlüklerini devam ettirecektir. 2017 anayasa değişikliği ile getirilen 21. Geçici maddenin F fıkrasında *“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler, tüzükler, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan yönetmelikler ile diğer düzenleyici işlemler yürürlükten kaldırılmadıkça geçerliliğini sürdürür. Yürürlükte bulunan kanun hükmünde kararnameler hakkında 152 nci ve 153 üncü maddelerin uygulanmasına devam olunur.”* demek suretiyle söz konusu düzenlemelerin yürürlükten kaldırılınca veya yerlerine yeni düzenlemeler getirilinceye uygulanmaya devam edeceğini ifade etmektedir.

Mevcut haliyle 1982 Anayasasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve Yönetmelik olmak üzere yürütme organına ait 2 tür düzenleyici işlem bulunmaktadır. 2017 değişikliği öncesi yalnızca “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” konusunda düzenleme yapabilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin, konu ve düzenleme alanı oldukça genişlemiş bulunmaktadır. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri doğrudan Anayasaya dayanmakta olup çıkarılması için yasama organının kanunla Cumhurbaşkanı'nı yetkilendirmesine ihtiyaç yoktur. Bu yönüyle Cumhurbaşkanlığı

kararnameleri, yürütme organının doğrudan Anayasa'ya dayalı asli düzenleme yetkisi kapsamında olan bir işlemidir. Ancak yönetmelik için aynı şey söylenemez. Yönetmelikler dayanaklarını ya bir kanundan ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesinden alır. Bu yönüyle yürütmenin tali (ikincil) yani türevsel nitelikte bir işlemidir. Kanunla düzenlenmeyen bir konunun doğrudan yönetmelikle düzenlenme imkânı yoktur. Yönetmelikler, kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkarılabilirler. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, olağan dönemde olduğu gibi OHAL döneminde de çıkarılabilmektedir. Ancak her iki Kararnamenin tabi olduğu hukuki rejim birbirinden oldukça farklıdır.

KAYNAKLAR

AKMAN Elvettin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Yıl: 2019, Cilt: 15, Sayı: 1, ss. 35-54.

ALDIKAÇTI Orhan, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası. Bası, İstanbul Fakülteleri Matbaası 1982.

ALDIKAÇTI Orhan, Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, 4. Baskı, İstanbul 1982.

ARDIÇOĞLU, M. Artuk, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Ankara Barosu Dergisi, Cilt: 3, Yıl: 2017.

ARSEL İlhan, Anayasa Hukuku (Demokrasi), 2. Baskı, İstanbul 1968.

ATAR Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Konya 2012.

AYVAZ M. Erkut, “Devlet Başkanı ve Siyasî Parti İlişkisi Üzerine”, Liberal Düşünce Dergisi, Yıl: 23, Sayı: 91-92, Yaz-Güz 2018, ss. 111-140.

BİLİR Faruk, 100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi, Ankara: Adalet Yayınevi 2017.

BOYALIK Ramazan, Kanun-u Esâsî’de Padişahın Statüsü, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2007.

BOZTEPE Mehmet, “Olağanüstü Hal Rejiminde Yürütmenin Düzenleyici Bir İşlemi olarak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ve OHAL Kanun Hükmünde Kararnameleri ile Mukayesesi”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, Cilt: 1, Sayı: 3, Yıl: 2018.

BÜYÜK Celal, “Yasama Yürütme Yargı: Platon’dan Montesquieu’ya Devletin Fonksiyonlarına Genel Bir Bakış”, Dinbilimleri Akademik Araştırma Dergisi, Cilt: 10, Sayı: 1, Yıl: 2010, ss. 159-170.

CAN Osman/AKTAŞ D. Şimşek, “Olağanüstü Hal Dönemi Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Yargısal Denetimi Üzerine”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Sayı: 23-1, Yıl: 2017.

CASPER Gerhar, “ An Essay in Seperation of Powers: Some Early Verslons and Practices”, William and Mary Law Review, 1989.

DURSUN Hasan, “Af Kavramına Genel Bir Bakış”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı:85, Yıl: 2009.

ERDOĞAN Mustafa, Anayasal Demokrasi, 10. Baskı, Ankara 2014.

ESEN Selin, Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimi, Ankara 2008.

FENDOĞLU Hasan Tahsin, Anayasa Hukuku, Ankara 2015.

GÖZLER Kemal, “15 Temmuz Kararnameleri: Olağanüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukukî Rejiminin İfsadı Hakkında Bir İnceleme”, <http://www.anayasa.gen.tr/15-temmuzkararnameleri.pdf>, Erişim tarihi, 25.02.2020.

GÖZLER Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin Uygulamadaki Değeri: Bir Buçuk Yıllık Bir Bilanço”, www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm, Yayın Tarihi: 27.12.2019, Erişim tarihi, 15.02.2020.

GÖZLER Kemal, “Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Af Yetkisi”, Anayasa Yargısı Dergisi, Cilt:18, Yıl:2001.

GÖZLER Kemal, “Olağanüstü Hâl Rejimlerinde Özgürlüklerin Sınırlandırılması Sistemi ve Olaganüstü Hâl Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Hukukî Rejimi”, Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 47, Agustos 1990, Sayı: 4.

GÖZLER Kemal, Devlet Başkanları, Bursa 2001.

GÖZLER Kemal, Hukuka Giriş, 14. Baskı, Bursa 2019.

GÖZLER Kemal, Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi, Bursa 2000.

GÖZLER Kemal, Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Bursa 2018.

GÖZLER, Kemal, İdare Hukuku Cilt 1, 2. Baskı, Bursa 2009.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Yönetmelik Yargı, Ankara 1999.

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, 11. Baskı, Ankara 2017.

İBA Şeref, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2018.

KAPANİ Münci, Kamu Hürriyetleri, 6. Baskı, Ankara 1981.

KESİNSOY Ömer, Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Monopol Yayınları, 2018.

KUZU Burhan, “Parlamenter Rejimde Devlet Başkanının Konumu ve 1961-1982 Anayasalarında Durum”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt: 53, Sayı: 1-4, Yıl: 1988-1990, ss. 34-90.

OKŞAR Mustafa, Yürütme Erkinin Üstünlüğü, Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.

ÖDEN Merih, “Anayasa Mahkemesi ve Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı:3, Cilt: 58, Yıl: 2009.

ÖZBUDUN Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 17. Baskı, Ankara 2017.

TANÖR Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri: 1789-1980, 2. Baskı, İstanbul 1995.

TAŞDÖĞEN Salih, “Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Prof. Dr. Durmuş TEZCAN’a Armağan, Cilt: 21, Özel Sayı:, Yıl: 2019, ss. 1293-1324.

TEZİÇ Erdoğan, Anayasa Hukuku, 23. Baskı, İstanbul 2019.

TUNÇ Hasan, Karşılaştırmalı Anayasa Yargısı, Ankara 1997.

TUNÇ Hasan, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 2018.

TURHAN Mehmet, Hükûmet Sistemleri, Ankara 1993.

ULUŞAHİN Nur, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, Ankara 1999.

YILDIRIM Turan, “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 2.

İNTERNET KAYNAKLARI

<https://indigodergisi.com/2016/12/turk-tipi-baskanlik-cumhurbaskanligi/>,
Erişim Tarihi, 03.01.2020.

<http://hukukbook.com/ingiliz-insan-haklari-bildirgesibill-of-rights/>, Erişim
Tarihi, 10.01.2020.

<https://www.royal.uk/act-settlement-0>, Erişim Tarihi, 10.01.2020.

<http://hukukbook.com/insan-ve-yurttas-bildirisi-metni/>, Erişim Tarihi,
10.01.2020.

<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1876-kânûn-i-esâsî/>, Erişim Tarihi, 19.03.2020.

<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>, Erişim Tarihi, 17.03.2020.

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/CS_/t11/c004/b068/cs_11_0040680785.pdf, Erişim Tarihi, 17.03.2020.

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14482.pdf>, Erişim Tarihi, 17.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6271.pdf>, Erişim Tarihi,
16.03.2020.

<https://www.haberler.com/yemin-toreni-sirasinda-4-parti-ataga-kalkmadi-11031752-haberi/>, Erişim Tarihi, 17.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.5.pdf>, Erişim tarihi, 03.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.11.pdf>, Erişim tarihi, 03.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.633.pdf>, Erişim tarihi, 03.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.14.pdf>, Erişim tarihi, 03.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.6.pdf>, Erişim tarihi, 03.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2937.pdf>, Erişim tarihi, 03.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.12.pdf>, Erişim tarihi, 07.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.7.pdf>, Erişim tarihi, 07.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.13.pdf>, Erişim tarihi, 07.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.9.pdf>, Erişim tarihi, 07.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>, Erişim Tarihi, 07.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2547.pdf>, Erişim tarihi,
07.03.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.144.pdf>, Erişim Tarihi,
10.03.2020.

<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/13964.pdf>, Erişim tarihi,18.02.2020.

<http://www.anayasa.gen.tr/tbmmictuzuk.htm>, Erişim tarihi, 18. 02. 2020.

http://anayasadegisikligi.barobirlik.org.tr/Anayasa_Degisikligi.aspx, Erişim
tarihi, 11.02.2020.

www.anayasa.gen.tr/cbhs-bilanco.htm, Yayın Tarihi: 27.12.2019, Erişim
tarihi, 15.02.2020.

<http://www.anayasa.gen.tr/cbhs-ek-3.pdf>, Erişim tarihi, 15.02.2020.

<http://www.anayasa.gen.tr/15-temmuzkararnameleri.pdf>, Erişim tarihi,
25.02.2020.

[https://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/g
enelkurul/detay/21.html](https://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/genelkurul/detay/21.html), Erişim tarihi, 25.02.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3011.pdf>, Erişim tarihi,
12.02.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.10.pdf>, Erişim tarihi,
12.02.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/CumhurbaskanligiGenelgeleri.aspx>, Erişim tarihi,
25.02.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2941.pdf>, Erişim tarihi,
25.02.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.1402.pdf>, Erişim Tarihi,
28.02.2020.

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2935.pdf>, Erişim Tarihi,
28.02.2020.

<http://www.mgk.gov.tr/index.php/20-temmuz-2016-tarihli-toplanti>, Erişim
Tarihi, 02.03.2020.

