

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

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE
CUMHURBAŞKANININ YÜRÜTME YETKİSİ VE
SORUMLULUKLARI

Murat YİĞİTER

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Danışman
Prof. Dr. Faruk BİLİR

Konya- 2019



T. C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin	Adı Soyadı	Murat YiğİTER
	Numarası	164234001017
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku / Kamu Hukuku
	Programı	Tezli Yüksek Lisans ☒ Doktor ☐
	Tezin Adı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Yürütme Yetkisi ve Sorumlulukları

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Öğrencinin imzası



T. C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Yüksek Lisans Tezi Kabul Formu

Öğrencinin	Adı Soyadı	Murat YİĞİTER
	Numarası	164234001017
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku / Kamu Hukuku
	Programı	Tezli Yüksek Lisans ☒ Doktor ☐
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Faruk BİLİR
	Tezin Adı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Yürütme Yetkisi ve Sorumlulukları

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan ‘‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Yürütme Yetkisi ve Sorumlulukları’’ başlıklı bu çalışma 12/07/2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Ünvanı, Adı Soyadı	Danışman/Üye	İmza
Prof. Dr. Faruk BİLİR	Danışman	
Dr. Murat AKSAN	Asil Üye	
Doç. Dr. Nuran KAYUNCU	Asil Üye	



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Öğrencinin	Adı Soyadı	Murat YİĞİTER
	Numarası	164234001017
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku / Kamu Hukuku
Programı		Tezli Yüksek Lisans
Tez Danışmanı		Prof. Dr. Faruk BİLİR
Tezin Adı		Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Yürütme Yetkisi ve Sorumlulukları

ÖZET

Türkiye’de güçlü ve istikrarlı bir yönetim için başkanlık sisteminin gerekliliği çoğu siyasi lider tarafından dile getirilmiştir. Ülkemizde eski Başbakanlardan Necmettin Erbakan tarafından kurulan Milli Nizam Partisinin 1970’li yıllarda ilan edilen parti programında, güçlü bir icra için Başkanlık sisteminin gerekli olduğu vurgulanmıştır. Alparslan Türkeş’te “Dokuz Işık” adlı milliyetçi manifestosunda bu sistemin Türk törelerine en uygun sistem olduğunu ifade etmiştir. Süleyman Demirel ise, Başkanlık sistemini savunmakla kalmamış, 1980 yılında geçiş süreci önerisi olarak Cumhurbaşkanın halk tarafından seçilmesini öneren teklifi parlamentoya sunmuştur. Bunların yanında şüphesiz, Başkanlık sistemini söylemlerin ötesinde sistemli bir şekilde ve şiddetle arzulayan lider Turgut Özal idi.

Recep Tayyip Erdoğan ise Başkanlık sistemine geçilmesi konusunda en somut ve kararlı adımları atan liderdir. Önceki siyasi liderlerin vurgulayıp hayata

geçiremediği hükümet sistemi değişikliği konusunda, halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı olarak Recep Tayyip Erdoğan, Ak Parti ve MHP'nin destekleriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi ifade eden 16 Nisan 2017 referandumunu evet oyları ile sonuçlandırmıştır. Bu tarihten itibaren de ülkemizde hükümet rejimi olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir.

Yeni sistemle beraber, ülkemizde uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme erkini, tek başına Cumhurbaşkanı elinde bulundurmaktadır. Eski sistemde yürütme organının içerisinde yer alan Bakanlar Kurulu kaldırılmış olup, Cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin yetki ve sorumluluklarında yardımcı olmak amacıyla Kurullar, Ofisler ve Başkanlıklar kurulmuştur. Ayrıca Cumhurbaşkanının, üst düzey kamu görevlilerini atama ve kararname çıkarma gibi yetkileri de yeni sistemle beraber gelen değişikliklerdendir.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Başkanlık Sistemi, Parlamento, Kuvvetler Ayrılığı, Meclis, Cumhurbaşkanı, Başkan, Bakanlar Kurulu, Anayasa.



T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Öğrencinin	Adı Soyadı	Murat YİĞİTER
	Numarası	164234001017
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku / Kamu Hukuku
Programı		Tezli Yüksek Lisans
Tez Danışmanı		Prof. Dr. Faruk BİLİR
Tezin Adı		The executive authority and responsibilities of President in Presidency Government System

SUMMARY

The necessity for a strong and stable management of the presidential system in Turkey has been expressed by most of the political leaders. In the party program of the National Ordinary Party, which was established by a former Prime Minister Necmettin Erbakan in the 1970s, it was emphasized that the presidential system was necessary for a strong executive. In his nationalist manifesto named "Dokuz Işık", Alparslan Türkeş stated that this system is the most suitable system for Turkish customs. Furthermore, Süleyman Demirel not only defended the presidential system but also offered to the parliament the proposal that the president should be elected by the public as a proposal for the transition process in 1980. Besides these, undoubtedly, the leader who desired the presidential system- beyond the discourses- systematically and strongly was Turgut Özal.

Recep Tayyip Erdoğan is the leader who has taken the most concrete and decisive steps in the transition to the presidential system. On the change of the government system, which could be emphasized but not implemented by previous

political leaders, Recep Tayyip Erdoğan, the first president elected by the people, concluded the referendum with “Yes” votes on 16th April, in 2017, with the support of the Justice and Development Party (AK Parti) and the Nationalist Movement Party (MHP). As of this date, the government regime in our country has been changed to the Presidential Government System.

With the new system, the President is the one who has the power of executive power in the presidential government system implemented in our country. In the former system, the Council of Ministers within the executive organ was abolished and the Boards, Offices and Presidencies were established to assist the President in his authority and responsibilities for execution. In addition, the authorities of the president to appointment high-level public officials and to make bylaws are among the changes that come with the new system.

Key Words: Presidential Government System, Presidential System, Parliament, Separation Of Powers, Council, President, Council Of Ministers, Constitution.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u> <u>No</u>
BİLİMSEL ETİK SAYFASI.....	ii
TEZ KABUL FORMU.....	iii
ÖZET.....	iv
SUMMARY.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
KISALTMALAR.....	xii
TABLolar.....	xiv
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET KAVRAMI VE KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ

I. DEVLET NEDİR.....	4
A. Devletin Unsurları.....	5
1. Millet Kavramı.....	5
2. Ülke Kavramı.....	7
3. Egemenlik Kavramı.....	7
II. HUKUKİ YAPILARINA GÖRE DEVLET BİÇİMLERİ.....	8
A. Üniter Devlet.....	8
B. Bileşik Devlet.....	9
1. Konfederasyon.....	9
2. Federal Devlet.....	10
III. DEVLETİN ORGANLARI.....	12

A. Yasama Organı.....	12
1. Yasama Yetkisinin Özellikleri.....	13
2. Yasamanın Nitelikleri.....	14
3. Yasama Organının Çalışma Usulü ve İşleyişi.....	15
4. Parlamentodaki Temsilcilerin Güvenceleri.....	16
B. Yürütme.....	17
1. Yürütmenin Özellikleri.....	18
2. Yürütme Organının Yapısı.....	20
C. Yargı.....	21
1. Yargının Özellikleri.....	22
2. Yargı Düzenleri.....	23
3. Hâkimlerin Bağımsızlığı ve Yargıç Güvencesi.....	25
IV. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ.....	27
A. Kuvvetler Ayrılığı Teorisine Montesquie'nun Katkıları	29
B. Kuvvetler Ayrılığı ve John Locke	30

İKİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE'NİN UYGULADIĞI HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE YÜRÜTME ERKİ

I. KUVVETLER AYRILIĞINA DAYALI HÜKÜMET SİSTEMLERİ.....	32
A. Genel Olarak Hükümet Sistemlerinin Tasnifi.....	32
B. Kuvvetlerin Yumuşak Ayrılığı: Parlamenter Sistem ve Özellikleri.....	33
C. Yarı Başkanlık Sistemi ve Özellikleri.....	36
D. Başkanlık Sistemi.....	39

1. Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Temel Unsurlar.....	41
2. Başkanlık Sisteminin Yürütme Organı Açısından Güçlü Yanları.....	42
3. Başkanlık Sisteminin Yürütme Organı Açısından Zayıf Yanları.....	45
II. TÜRKİYE’DE UYGULANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN	47
YÜRÜTME ORGANI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	
A. 1921 Anayasası: Meclis Hükümeti Sisteminde Yürütme.....	47
B. 1924 Anayasası: Karma Hükümet Sisteminde Yürütme.....	48
C. 1961 ve 1982 Anayasaları: Parlamenter Sistemde Yürütme.....	50
1. 2007 Anayasa Değişikliği.....	55
2. Türkiye’de Parlamenter Rejimin Yürütme Organı Açısından Ortaya	56
Çıkardığı Sorunlar.....	
a) Hükümet İstikrarsızlığı ve Koalisyon Hükümetleri.....	57
b) Cumhurbaşkanı Seçim Sistemi.....	59
c) İkili Yapıdan Oluşan Yürütme.....	60
III. TÜRK TİPİ BAŞKANLIK SİSTEMİ: CUMHURBAŞKANLIĞI	62
HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTME.....	
A. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özgünlüğü.....	63
B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme.....	67
1. Cumhurbaşkanı, Adaylığı ve Seçimi.....	68
2. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı.....	70

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE CUMHURBAŞKANININ YÜRÜTME YETKİSİ VE SORUMLULUKLARI

I. CUMHURBAŞKANININ YÜRÜTME YETKİSİ	74
A. Yeni Sistemde Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı ve Bakanlar Kurulu.....	74
B. Kararname Çıkarma Yetkisi.....	76
C. Üst Düzey Kamu Görevlilerini Atama Yetkisi ve Bütçe.....	82
D. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatında Yer Alan Ofis ve Kurulların Yürütme Yetkisi Bağlamında Değerlendirilmesi.....	85
1. Politika Kurulları.....	86
2. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri.....	91
II. YENİ SİSTEMDE CUMHURBAŞKANININ SORUMLULUKLARI...	95
A. Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumluluğu.....	96
B. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu.....	98
C. Cumhurbaşkanının Hukuki Sorumluluğu.....	101
SONUÇ.....	105
KAYNAKÇA.....	108
EKLER.....	118

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AP	: Adalet Partisi
AK Parti	: Adalet ve Kalkınma Partisi
bkz.	: Bakınız
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
C.	: Cilt
çev.	: Çeviren
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
m.	: Madde
SETA	: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfadan sayfaya
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBBD	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TDK	: Türk Dil Kurumu
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TTK	: Türk Tarih Kurumu
vb.	: ve benzeri

vd. : ve diğlerleri

Y. : Yıl



TABLÖLAR

Tablo 1: Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı



GİRİŞ

Yasama ve yürütme organlarının birbirleri arasındaki güç ve denge ilişkisini düzenleyen hükümet sistemlerinin karşılaştırılmasına dayanan tartışmalar, literatürde uzun bir geçmişe sahiptir. Birçok siyaset bilimci tarafından kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler kaynaşmasının; seçim sistemine, parti sistemine, siyasi liderlerin ve seçmenin davranışlarına olan etkileri dile getirilmiş olup, demokrasi ve iyi yönetim üzerindeki etkileri de uzun yıllar tartışılmıştır. Özellikle demokratik rejimlerin sayıca artış gösterdiği, demokrasiye taleplerin yoğunlaştığı toplumlarda, ‘‘ en iyi sonuç veren yürütme yapısı hangisidir’’ sorusu son yıllarda daha sık dillendirilmeye başlanmıştır. Yani Başkanlık sistemlerinde olduğu gibi doğrudan halk tarafından seçilen, yasama organından bağımsız olup sert kuvvetler ayrılığına dayanan bir yürütmeye mi; yoksa parlamenter sistemlerde olduğu gibi yasamanın içinden çıkan ve yasama organına karşı sorumlu olan bir yürütme ile mi daha iyi toplumsal, ekonomik ve siyasi sonuçlar ile güçlü ve istikrarlı bir yönetim modeli ortaya çıkmaktadır¹? Bu sorunun cevabı da ülkelere göre farklılaşabilmektedir. Çünkü her ülkenin temsil ettiği siyasi kültürü, ekonomik ve toplumsal yapısı birbirinden ayrı olup farklılıklar arz edebilmektedir. Nitekim başkanlık sistemi ve parlamenter sistemin avantajları ve dezavantajları olduğu gibi farklı ülkelerde farklı sonuçlar da gözlemlenebilmektedir.

Türkiye’de de, uzun yıllar tartışma konusu olan en iyi hükümet sisteminin hangisi olduğu sorusu, 16 Nisan 2017 günü yapılan referandumla birlikte cevap bulmuştur. Çünkü bu tarihten itibaren Başkanlık sisteminin temel özelliklerinin korunduğu, ortaya çıkarılırken Türkiye’nin yapısı ve özelliklerinin de göz önünde bulundurulduğu, Türk tipi başkanlık olarak adlandırılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir.

¹AYAN MUSİL, Pelin, ‘‘Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem’’, Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar, (Editörler: SAYARI, Sabri / DİKİCİ BİLGİN, Hasret), İstanbul 2013, s. 190.

Bu tezin konusu ve amacı; ülkemizde uygulanan ve ABD’de uygulanmakta olan Başkanlık sisteminden farklılıkları bulunan, Türk tipi başkanlık sistemi olarak adlandırılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, yürütme organı olarak Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetki ve sorumluluklarının incelenmesi, değişiklikten önce uygulanan sistemde yürütme organının yetki ve sorumluluklarının uğradığı değişim ve dönüşümle beraber değerlendirilerek ele alınmasıdır.

Tez çalışması sırasında, Başkanlık sistemi, Türk tipi başkanlık olarak adlandırılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, kuvvetler ayrılığı ve Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde uygulanan hükümet sistemlerinde yürütme organları konularına değinen, makale, elektronik kaynak ve diğer basılı eserler ile güncel, görsel kaynakların taranması yöntemine başvurulmuştur. Böylelikle İngilizce ve Türkçe dillerinde literatür taraması yapılarak açıklayıcı araştırma yönetime başvurulmuştur.

Üç bölümden oluşan bu tez çalışmasının birinci bölümünde, Devletin tanımı ve unsurları, hukuki yapılarına göre devlet şekilleri, devletin organları ile kuvvetler ayrılığı teorisi kavramları üzerinde durulmuş ve açıklanmaya çalışılmıştır.

Tez çalışmasının ikinci bölümünde, hükümet sistemleri açıklanmaya çalışılmış ve bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de dâhil olmak üzere, Türkiye’nin uyguladığı hükümet sistemlerinde yürütme organları incelenmiştir. Ayrıca Türkiye’de parlamenter rejimden kaynaklanan koalisyon hükümetleri ve hükümet istikrarsızlığı gibi sorunlar ile 2007 yılı Anayasa değişikliği de ele alınmıştır.

Tez çalışmasının son bölümünde ise, yeni sistemle beraber yürütme organını tek başına temsil eden Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetki ve sorumlulukları geniş bir biçimde ele alınmıştır. Cumhurbaşkanının siyasi, cezai ve hukuki sorumlulukları açıklanmaya çalışılmıştır.

Yukarıda yer alan konuların içerdiği saptamalara ulaşılırken de şu hipotezler üzerinde durulmuştur:

- 1- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, ülkemizin şartları ve özellikleri göz önüne alınarak ortaya çıkarılmış olup, bu sistemin ABD’de uygulanmakta

olan Başkanlık sisteminden farklılıkları bulunmaktadır. Yani bu yeni sistem kendine has olup, Türkiye'ye özgüdür.

- 2- Yürütme yetkisinin Bakanlar Kurulu'ndan alınarak Cumhurbaşkanına verilmesi, Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetki ve sorumluluklarını değiştirmekle beraber, yürütme erki açısından hızlı ve etkili kararlar alınmasını sağlamaktadır.
- 3- Cumhurbaşkanının üst düzey kamu görevlilerini doğrudan ataması, bürokratik gecikmeleri ortadan kaldırmaktadır.
- 4- Cumhurbaşkanı, parlamenter sistemdeki gibi yetkisiz ve sorumsuz bir konumda değildir. Yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanının siyasi, hukuki ve cezai sorumluluğu bulunmaktadır.
- 5- Türkiye'de uzun yıllar uygulanan parlamenter sistem, yürütme organı açısından hükümet istikrarsızlığı ile koalisyonlara neden olmuştur. Bu da siyasi ve ekonomik krizleri beraberinde getirmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET KAVRAMI VE KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ

I. DEVLET NEDİR

Devlet kelimesinin Türkçeye girdiği dil Arapçadır. Devlet sözcüğü, ''Devl'' kökünden türemiş ve elden ele geçme, el değiştirme anlamlarına gelmektedir. Bu anlamda Osmanlı Devletinde devlet yerine mülk sözcüğü kullanılmıştır. Osmanlı'da mülk sözcüğü; talih, kısmet ya da mutluluk anlamlarına gelmekteydi. Batı dillerinde ise devlet kelimesinin yerine, karşılığı olan ''Stato'', ''State'', ''Estat'' veya ''Etat'' kelimeleri, 16 ncı yüzyılda kullanılmaya başlanmıştır. Bu kelimeler Latince Status'dan türemiş olup bir durumu, ya da ayakta duruşu ifade etmektedir².

Devlet ile ilgili birçok tanım yapılmıştır ve halen de yeni tanımlar yapılmaya devam edilmektedir. Bu yapılmış olan tanımların içerisinde en yaygın olanına baktığımızda, kökeni Georg Jellinek'in ''üç unsur teorisi'' adıyla bilinen teoriden yola çıkılarak yapılmış olan tanım olduğu görülmektedir. Üç unsur teorisinde devlet sözcüğü; toprak, egemenlik ve insan faktörlerinin bir araya gelmesiyle meydana gelmiş bir varlığı ifade eder. Georg Jellinek'e göre de devlet sözcüğü, ''egemenlik gücüyle asli bir şekilde donatılmış olan, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşamakta olan yerleşik bir millet birliği''ni ifade etmektedir³.

Devlet sözcüğü, bir tanesi geniş öbürü sınırlı olmak üzere iki farklı manada kullanılmaktadır. Geniş manada devlet sözcüğüne baktığımızda, belli bir şekilde örgütlenmiş insan topluluğunu ifade ettiği görülmektedir. Dar manada devlet sözcüğüne baktığımızda ise, bu topluluğun yegane yönetim aygıtını belirtmektedir⁴.

Devlet, faaliyet alanları bağlamında ele alındığında; yelpazenin bir ucunda faaliyet alanlarını mümkün olduğunca daraltan liberal teori ve uygulamaları, diğer ucunda ise devletin faaliyet alanlarını olabildiğince genişleten müdahaleci yaklaşım

²TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 13. Bası, İstanbul 2009, s. 114.

³Kemal GÖZLER'in, 2011 yılında yayınlanan ''Anayasa Hukukunun Genel Esasları'' isimli kitabının 133 üncü sayfasından aktarılmıştır.

⁴SABUNCU, Yavuz, Anayasaya Giriş, 9. Baskı, Ankara 2003, s. 21.

yer almaktadır. Liberal teoriye göre devletin faaliyet alanları çok dar olmalıdır. Yalnızca adalet, güvenlik ve savunma alanlarında yer almalıdır. Ayrıca bu teori, devletin ekonomi, eğitim, sağlık, barınma vb. alanlarda faaliyet göstermemesi gerektiğini de savunmaktadır. Bu nedenlerle de devlet ‘‘jandarma devlet’’olarak nitelendirilmektedir⁵. Müdahaleci teori ise devletin sosyal ve iktisadi yaşama müdahalesini savunmakta olup, devletin çatısı altında üretim araçlarının özel mülkiyeti ve özel girişimin olmaması gerektiğini öngörmektedir. Ayrıca müdahaleci yaklaşıma göre devlet, yalnızca adalet, savunma ve güvenlik alanlarında faaliyet göstermeyip, toplumsal eşitsizlikleri gidermek ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla da sosyal yaşama müdahalelerde bulunmalıdır⁶.

Devlet kavramına ilişkin olarak yapılan bu tanımlamalarla birlikte bu kavram, kendi içerisinde birtakım kurucu unsurları da barındırmaktadır.

A. Devletin Unsurları

Devlet kavramının kurucu unsurları; ülke, millet ve egemenlik kavramlarıdır. Bu temel unsurlar, devletin varlığı ve devamı açısından eşit derecede öneme sahiptir. Bu üç unsurdan her biri, asli ya da tali olarak düşünülemez. Hiçbir unsur daha önemli veya daha az önemli değildir. Devlet bu üç unsurdan herhangi birine de indirgenemez. Başka bir ifadeyle, devlet kavramı tek başına ülke, millet veya egemenlik değildir. Devlet kavramına bakıldığında; ülke, millet ve egemenlik unsurlarının bir araya gelmesiyle oluşan ‘‘ayrı’’ bir varlık durumunda olduğu görülmektedir⁷.

1. Millet Kavramı

Millet sözcüğü, bireylerin birbirleriyle hem maddi hem de manevi olarak bir olduklarını hissettikleri ve kendilerini diğer toplulukları meydana getiren bireylerden

⁵ERİM, Onur R, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Demokratik Yönetim Biçimlerine Türkiye Katkısı, 1. Baskı, İstanbul 2017, s. 27.

⁶ERİM, s. 28.

⁷ERİM, s. 26.

daha farklı olduklarını kabul ettikleri, birbirlerine bir takım bağlar ile bağlanmış olup bir arada yaşayan insan topluluğuna verilen addır⁸.

Devlet kurabilmek ve insanlardan oluşan bir ‘sürü’ meydana getirmemek için bir arada yaşayan insanların birbirlerine birtakım bağlar yoluyla bağlanmış olmaları gerekmektedir. Birbirlerine bazı bağlar yoluyla bağlanmış olan insanlardan meydana gelmiş topluluk ise millet olarak adlandırılmaktadır. Peki insanların birbirine bağlanmasını sağlayan ve milleti oluşturan bu ‘bağlar’ ne çeşit bağlardır? Söz konusu bağların niteliklerini dikkate aldığımız zaman, iki değişik millet anlayışı ortaya çıkmaktadır. Bu ortaya çıkan millet anlayışları, sübjektif millet anlayışı ve objektif millet anlayışı olarak ifade edilmektedir⁹.

Objektif millet anlayışında, birtakım objektif bağlar sayesinde birbirlerine bağlanmış olan insanların meydana getirdiği topluluğa millet denilmektedir. Söz konusu bağların niteliğine baktığımızda ise, bu bağlar maddî nitelikte olup elle tutulur, gözle görülür, kısacası beş duyuyla hissedilebilir niteliktedir. Mesela dinsel, dilsel ya da ırksal bağlara baktığımızda bu nitelikte oldukları görülmektedir¹⁰.

Eğer milleti meydana getiren ve insanların birbirine bağlanmasını sağlayan bağ; ırk, dil ya da din birliği ise, burada objektif millet anlayışı var demektir.

Sübjektif anlayışta millet kavramı, birbirlerine birtakım sübjektif bağlar sayesinde bağlanmış olan insanların meydana getirdiği topluluğu ifade etmektedir. Söz konusu bağlar, manevî nitelikte olup bazı düşünce ve duygulardan meydana gelmektedir. Bu duygu ve düşünceler arasında yer alan hususlardan bazıları ise; mazi, hatıra, amaç, ideal, istikbal ve ülkü birliğidir. Geçmiş dönemde yaşanan ortak acılar ya da beraber kazanılmış olan başarılar, ortak amaca ulaşmak amacıyla verilen mücadeleler, ortak tehlikelere birlikte karşı koyma isteği şeklindeki unsurlar insanların birbirine bağlanmasını sağlamakta ve bu şekilde milleti meydana getirmektedir¹¹.

⁸TEZİÇ, s. 119.

⁹GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Genişletilmiş İkinci Baskı, Bursa 2011, s. 156.

¹⁰GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 156.

¹¹GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 157-158.

Ülkemizde de benimsenen sübjektif millet anlayışı, Mustafa Kemal Atatürk'ün benimsediği millet anlayışıyla aynı olup, Anayasamıza Atatürk milliyetçiliğine bağlı devlet ilkesi olarak yansımıştır. Ayrıca dünyada tüm demokratik ülkeler de bu anlayışı benimsemektedirler¹².

2. Ülke Kavramı

Devletin ikinci unsuru olarak kabul edilen unsura baktığımızda, bunun ülke unsuru olduğu görülmektedir. Bir devletin kurulabilmesi için, öncelikle insan topluluğuna, ondan sonra ise ülke unsuruna ihtiyaç duyulmaktadır. Ülke unsuru olmadan bir devlet kurulamaz. Milleti meydana getiren bir insan topluluğu belirli bir toprak parçasına hâkim olmadan devlet kuramaz. Çünkü var olan bir devletin, ülkesini kaybetmesi durumunda, bu devlet aynı zamanda devlet olma sıfatını da kaybetmektedir. Bu sebeple, her devletin, kendi ülkesini meydana getiren toprak parçasının birlik ve bütünlüğünü koruma açısından çok hassas davranmakta olduğu görülmektedir¹³.

3. Egemenlik Kavramı

Bir devletin kurulabilmesi için, ülke unsuru ve bununla beraber insan topluluğu unsuru da gereklidir; fakat yalnız başına bunlar yeterli değildir. Devletin meydana gelebilmesi için, insan topluluğunun ülke üstünde de hâkimiyet kurması gerekmektedir¹⁴.

Egemenlik kavramı, devletin kendi temel hukuk kurallarını ve yetkilerini serbest iradesiyle belirleyebilme yetkisidir. Başka bir ifadeyle ülkede yaşayan insanlar arasındaki düzenleme yetkisi olan siyasal iktidardır. Öte yandan, silahlı zorlama tekeline sahip olduğundan, kamu gücünü sadece devlet harekete

¹²TEZİÇ, s. 122.

¹³GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 160.

¹⁴GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 162.

geçirebilmektedir. Bu konuda Alman Hukukçu Jellinek yalnızca devletin, ‘yetkilerin yetkisine’ sahip olduğunu belirtmektedir¹⁵.

Devletin, siyasal iktidarın devlet içerisinde oluşması ve bu siyasal iktidarın kullanılabilmesi için hukuki ve siyasi örgütü bulunmaktadır. Nitekim sözü edilen örgüt aracılığı ile de en üst hükmetme gücü şeklinde tanımlaması yapılan ‘egemenliği’ kullanmaktadır¹⁶.

Egemenlik kavramının iç ve dış olmak şartıyla iki cephesi bulunmaktadır. İç egemenlik kavramı, devletin ülkenin sınırları içerisindeki öbür iktidar odaklarına karşı olan üstünlüğünü ifade etmektedir. Dış egemenlik ise, devletin öbür devletler ile hukuken eşit bir konumda bulunması ve hiçbir devlete bağımlı olmaması anlamına gelmektedir¹⁷.

II. HUKUKİ YAPILARINA GÖRE DEVLET BİÇİMLERİ

Devletler yapıları bakımından ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki “üniter devlet”, diğeri ise “bileşik devlet” tir¹⁸.

A. Üniter Devlet

Üniter devlet, dünyadaki en yaygın devlet çeşitlerinden bir tanesidir. Genellikle klasik demokrasileri esas aldığımızda, şu devletlerin üniter devlet olduğu görülmektedir: Türkiye, Portekiz, Fransa, İngiltere, Danimarka, İrlanda, İspanya, İsrail, Hollanda, İzlanda, İtalya, Japonya, Norveç, Yunanistan, Lüksemburg, vb.

Kemal Gözler’e göre üniter devlet kavramı şu şekilde ifade edilmektedir; *“devletin, millet, egemenlik ve ülke faktörleri ve keza yasama organı, yürütme organı ve yargı organı açısından teklik özelliği gösteren bir devlet biçimidir”*. Bu

¹⁵TEZİÇ, s. 125.

¹⁶SABUNCU, s. 22.

¹⁷SABUNCU, s. 22.

¹⁸GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 183.

yapılan tanımdan hareketle, üniter devlet kavramı; devletin unsurları ve devletin organları açısından teklik özelliği gösteren devleti ifade etmektedir¹⁹.

Türkiye Cumhuriyeti'nin de kuruluşundan bu yana, tek yapılı bir devlet niteliğine sahip olduğu görülmektedir. 1961 ve 1982 Anayasalarında bulunan “*Türkiye Devleti ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür*” maddesi bunu açıkça ifade etmektedir. Ayrıca Anayasanın 123 üncü maddesinde, “*idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür*” denilerek, yerel yönetimlerin var olmasının da devletin tek yapılı olma özelliğini ortadan kaldırmadığının vurgusu yapılmaktadır²⁰.

B. Bileşik Devlet

İlhan Akipek, bileşik devlet kavramını şu şekilde ifade etmiştir; iki ya da sayıca ikiden daha fazla devletin sıkı bir şekilde ya da gevşek bağlar ile bunların bir araya gelmesi ve birleşmiş olmasından oluşmuş bir devlet çeşididir²¹. Bu çeşit devletlere baktığımızda; bu devletler içerisinde yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip olan ayrı devletler bulunmaktadır.

Bileşik devletlerde, birden çok hukuk düzeninin yürürlükte olduğu görülmektedir. Bu devletler kendi içerisinde iki temel kategoriye ayrılmaktadır. Bunlar “devlet birlikleri” ve “devlet toplulukları” şeklindedir. Devlet toplulukları da tanım olarak, iki ya da daha fazla sayıdaki devletin bir araya gelmesiyle meydana gelmektedir. “Konfederasyon” ve “federasyon” olmak üzere de iki tür devlet topluluğu bulunmaktadır²².

1. Konfederasyon

Konfederasyon kavramı; sayıca birden çok bağımsız devletin uluslararası hukukî kişiliklerini müdafaa etmek koşuluyla belirli bir amaç için, genellikle ortak

¹⁹GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 184-185.

²⁰SABUNCU, s. 27.

²¹Kemal GÖZLER'in 2011 yılında yayınlanan “Anayasa Hukukunun Genel Esasları” isimli kitabının 189 uncu sayfasından aktarılmıştır.

²²GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 190-191.

savunmalarını sağlamak üzere kurmuş oldukları bir devlet topluluğu biçimini ifade etmektedir²³. Diğer bir ifadeyle bağımsız devletlerin genellikle sınırlı bir amaca yönelik oluşturdıkları gevşek birlikteliklerdir²⁴.

Uluslararası hukuk açısından, konfederasyon bir devlet değildir ve tüzel kişiliği de bulunmamaktadır. Uluslararası bir antlaşma ile kurulmakta olup bunun değiştirilmesi için de üye devletlerin oy birliği gerekmektedir²⁵.

Konfederasyonu oluşturan devletlere baktığımızda; bu devletlerin (konfedere devletler) hem iç hem de dış ilişkileri açısından, bağımsız birer devlet niteliğini korumakta oldukları görülmektedir. Konfederasyonun, konfedere devletlerin üstünde bir zorlama gücü yoktur. Konfederasyonun tek organının, “Diyet ” adı verilen bir meclis olduğu kabul edilmektedir. Diyet meclisine baktığımızda ise, bu meclisin içerisinde konfedere devletlerin delegeleri bulunmaktadır ve genel olarak bu delegelerin oy birliğiyle karar alabildikleri görülmektedir. Aldıkları bu kararların da, direkt olarak konfedere devletlerde geçerliliği bulunmamaktadır. Diyet meclisinde alınmış olan kararların, her konfedere devletçe de tasdik edilmesi gerekmektedir. Ayrıca bu birliktelik, bir uluslararası antlaşmayla kurulduğundan üye devletler konfederasyon üyeliğinden istedikleri zaman çıkabilmektedirler. Bir başka deyişle üye devletlerin ayrılma hakkı bulunmaktadır²⁶.

2. Federal Devlet

Federasyon; kendi içlerinde belirli bir özerkliği koruyarak, en az iki ya da daha fazla sayıdaki devletin, aynı merkezi iktidara tabi olmak şartıyla meydana getirdiği bir devlet topluluğunu ifade etmektedir. Federalizm, devlet teşkilatlanmasında adem-i merkeziyetçilik ilkesinin siyasi anlamda ortaya çıktığı bir devlet modelidir²⁷.

²³KÜÇÜK, Adnan, Anayasa Hukuku, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara 2012, s. 81.

²⁴SABUNCU, s. 27.

²⁵TEZİÇ, s. 135.

²⁶GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Bursa 2003, s. 72-73.

²⁷KÜÇÜK, Anayasa Hukuku, s. 82.

Federalizm, günümüzde yaygın bir siyasi örgütlenme biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. ABD, Kanada, Avusturya, Hindistan, Pakistan, İsviçre, Almanya, Malezya, Venezuela, Uganda, Arjantin, Belçika ve Rusya federal yapılı devlet örnekleridir.

Federal devlette, kendisini oluşturan federasyonda iki tür devlet bulunmaktadır. Bu devletler; “federal devlet ” ve “federe devletler” şeklindedir. Federe devletlere verilen diğer adlar; eyalet, kantondur. Bu adlara, federasyonun “üye birimleri” ya da “kurucu birimleri” denilmektedir²⁸.

Federasyon devlet sisteminde, hem federal devletler hem de federe devlet, birer devlet olarak kabul edilmektedir. Federe devletlerin birer devlet olmalarının nedeni, bu devletlerin her birinin kendine özgü bir ülkesi, halkı ve egemenliğinin mevcut olmasıdır. Federal devlet de, bir devlet olarak kabul edilmektedir. Çünkü federal devletin de, federe devletlerin topraklarından oluşan bir ülkesi, federe devletlerin ahalisinin bütününden oluşan bir insan topluluğu ve bir egemenliği bulunmaktadır. Bununla beraber federe devletlerin ve federal devletin ayrı ayrı tüzel kişilikleri de bulunmaktadır²⁹.

Bu sistemde, merkezi devletin bütün ülkede geçerli olan hukuki ve siyasi kurumlarının yanında, her bir federe devlet de ayrı ayrı anayasa ve hukuk sistemlerine, bunlarla beraber kendilerine ait yasama organına, yürütme organına ve yargı organına sahiptirler. Bundan dolayı federal devletin ve aynı zamanda her bir federe devletin, kendilerine ait münhasır yetkileri mevcuttur³⁰.

Aynı zamanda federal devlet ve federe devletlerde, yetki aktarımı söz konusu olmayıp, yönetimler yetkilerini doğrudan doğruya anayasadan almaktadırlar³¹.

²⁸GÖZLER, Kemal, “Anayasa Hukukuna Giriş”, Ayrıntılı bilgi için bkz. www.anayasa.gen.tr/uniter-bilesik.htm, (Erişim Tarihi: 19.03.2019).

²⁹KÜÇÜK, Anayasa Hukuku, s. 82-83.

³⁰KÜÇÜK, Anayasa Hukuku, s. 82.

³¹SABUNCU, s. 27.

III. DEVLETİN ORGANLARI

Devletin üç temel organı bulunmaktadır. Bu organlar; yasama, yürütme ve yargıdır. 1982 Anayasası; yasama yetkisinin ait olduğu kurumu; TBMM olarak ifade etmektedir. Yürütme yetkisi ve görevi ise, Cumhurbaşkanına aittir. Yargı yetkisinin ait olduğu kurum ise bağımsız mahkemelerdir.

A. Yasama Organı

Genel olarak yasama yetkisine, fonksiyonel açıdan ve organik açıdan olmak üzere iki farklı yönden yaklaşılmaktadır. Organik açıdan yasamaya yasama organı; fonksiyonel açıdan yasamaya ise yasama fonksiyonu denilmektedir. Eğer yasamanın kuruluşu, teşkilatı ve oluşumu inceleniyorsa yasama organı; yasamanın görev ve yetkileri, işlemleri ve yasama faaliyetleri ele alınıyorsa, yasama fonksiyonu inceleniyor demektir³². Ayrıca yasama organı terimi yerine, yasama meclisi, meclis veya parlamento kavramları da kullanılmaktadır.

1982 Anayasası'nın 7 nci maddesinde; *“Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.”* ifadesi yer almaktadır. Fakat Anayasamızda bu ifade yer almasına rağmen, yasama yetkisinin ne olduğu tanımlanmamıştır. Yalnızca Anayasada bulunan 87 nci maddede TBMM'nin yetkileri açıklanmıştır³³. Bu yetkiler ise şunlardır:

- Kanun koymak, kanunları değiştirmek ve kanun kaldırmak.
- Hem kesin hesap kanun tekliflerini hem de bütçe tekliflerini görüşmek ve bu teklifleri kabul etmek.
- Savaş ilanına karar vermek ve para basılmasına karar vermek.
- Milletlerarası antlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak.
- Özel af ilanına ve Genel af ilanına karar vermek.

³²GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 328.

³³GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 18. Baskı, Bursa 2015, s. 235-236.

- Anayasada yer alan diğer maddelerde öngörölmüş olan yetkileri kullanmak ve sayılan görevleri yerine getirmek.

Anayasada sayılan bu yetkileri de göz önüne alarak yasama yetkisini şu şekilde tanımlayabiliriz: 1982 Anayasası'nın 87 nci maddesinde sayılmış olan yetkileri içeren ve TBMM'ye ait olan bir yetkidir³⁴. Ayrıca yasama yetkisinin üç temel özelliğı bulunmaktadır. Bu özellikler şu şekilde sıralanabilmektedir; genellik, aslilik ve devredilmezlik.

1. Yasama Yetkisinin Özellikleri

Yasama yetkisine ait olan temel özelliklerinden biri olan, genellik ilkesinin üç anlamı bulunmaktadır. Birincisi, kanun yoluyla düzenleme alanının konu itibariyle sınırlandırılmasının yapılmamış olmasıdır. Yani yasama organının anayasaya aykırı olmadığı sürece talep ettiği her konuyu, kanun yoluyla düzenleyebilme yetkisidir. İkincisi, yasama yetkisinin genelliğı ilkesi yürütme organına bırakılmış bir ‘mahfuz’ alanın olmadığı manasına gelmektedir. Üçüncüsü ise, yasama organının bir meseleyi istediğı ölçüde ayrıntılı bir şekilde düzenleyebilmesidir³⁵.

Yasama yetkisinin genelliğı ilkesine göre her ne kadar yasama organı, kanunla istediğı her konuyu düzenleyebiliyor olsa da, bu ilkeye yine Anayasa ile getirilmiş olan birtakım istisnalar da bulunmaktadır. Yani Anayasa tarafından, bazı işlemlerin düzenlenmesi açısından yasama organı yetkisiz kılınmıştır. Örneğın, yasama organı Anayasaya aykırı şekilde kanun yapamamakta ya da mahkemelerin yerine geçerek yargı işlemi gerçekleştirememektedir³⁶.

Parlamente sistemde, anayasal ilkeler kapsamındaki herhangi bir alanı, ilk-el olarak düzenleme yetkisinin ait olduğu organ, yasama organıdır. Yasama organının anayasaya aykırı olmamak koşuluyla bir meseleyi direkt olarak düzenleyebilmesine, yasama yetkisinin asliliğı denmektedir. Bu ilke gereğı yasama organı araya herhangi bir işlem girmeksizin parlamentoda bir konuyu doğrudan doğruya, ilk-el olarak

³⁴GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 236.

³⁵ÖZBUDUN, Ergün, Türk Anayasa Hukuku, 11. Baskı, Ankara 2010, s. 207.

³⁶GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 237.

düzenleyebilmektedir. Ayrıca, yasama organı bir kanun yapar iken, daha evvel mevcut olan bir hukuk kuralına da dayanmak mecburiyetinde değildir³⁷.

Başka bir tanıma göre de yasama yetkisinin asliliği, yasama organının belli bir konuyu çıkarabilmek için anayasaya dayanma zorunluluğu olmadan genellik ilkesi gereğince her konuyu doğrudan doğruya düzenleyebilmesidir³⁸.

Yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesi ise, Anayasamızın 7 nci maddesinde açıkça zikredilmektedir. Yani 1982 Anayasası yasama yetkisinin başka bir organa devredilmesini yasaklamıştır. Fakat bu hüküm Anayasada bulunmasaydı dahi yasama yetkisinin yine devredilmesi mümkün olmazdı. Çünkü kamu hukukuna göre hiçbir devlet organı, anayasa ve kanunlarla kendilerine verilen yetkileri, yine bu metinlerde açık bir izin olmadığı sürece devredememektedir³⁹.

2. Yasamanın Nitelikleri

Devletin işlevlerinden biri de, yasama işlevi olup genellikle emredici ve nesnel hukuk kuralları koymak olarak anlaşılmaktadır. Yasama fonksiyonlarının en başında gelen işlem, yasa yapmadır. Fakat her ne kadar yasaları yapma yetkisi yasama organına, tüzük ve yönetmelikleri çıkarma yetkisi de yürütme organına bırakılmış olsa da, belirli şartlar altında yürütme organına yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi de verilmiştir. Buna örnek olarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesini gösterebilmekteyiz⁴⁰.

Devlet, yasama işlevlerini yerine getirirken yasama organı, tek meclisli veya çift meclisli bir yapıya göre örgütlenebilmektedir. Federal devletlerde, Millet Meclisi ve Senato diye adlandırılan iki meclis bir gereklilik iken, üniter devlette tek veya çift meclis olarak parlamentoda yapılanma bir tercih meselesidir. Ülkemizde de 1921 ve 1924 Anayasalarıyla birlikte tek meclis sistemi öngörülmüşken, 1961 Anayasası ile birlikte parlamento çift meclisli bir yapıya kavuşmuştu. Nitekim 1961 Anayasası'yla

³⁷KÜÇÜK, Anayasa Hukuku, s. 293-294.

³⁸ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 207.

³⁹ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 208.

⁴⁰GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Anayasa Hukuku Anayasa Metni ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Güncelleştirilmiş 8. Bası, Ankara 1999, s.178.

beraber kurulan Cumhuriyet Senatosu, 1982 Anayasası'nda yapılan değişikliklerle kaldırılmış ve parlamento tekrardan tek meclisli bir yapıya büründürülmüştü⁴¹.

3. Yasama Organının Çalışma Usulü ve İşleyişi

Yasama meclislerinin çalışma usulü ve işleyişlerine ilişkin olarak ortak ilkeler çok sayıda olup, işlevleri bakımından da ortak özellikleri belirgindir. Fakat parlamenter sistem ile başkanlık rejimi ayrımından kaynaklanan farklılaşmalar da göz ardı edilememektedir⁴².

Öncelikle yasama meclisinin işleyişi demokratiktir. Kendi başkanlarını kendileri seçmekte ve mecliste bulunan Başkanlık Divanı, oranlı temsil kuralına göre oluşturulmaktadır⁴³.

Meclislerin toplanması, süreklilik ve oturum sistemine göre değişiklik göstermektedir. Süreklilik sistemine göre, tatiller dışında meclis çalışma düzenindedir. Oturum sistemine göre ise yasama faaliyetleri, olağan toplantılar ve olağanüstü toplantılar şeklinde yürütülmektedir⁴⁴.

Yasama komisyonları, süreli ve sürekli komisyonlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Anayasa Komisyonu, Adalet ve İçişleri Komisyonları sürekli komisyonlardır. Buna karşılık belli konularda araştırma yapmak üzere kurulan süreli komisyonlarda mevcuttur⁴⁵.

Meclislerin işleyişi; gündemi belirleme, görüşme ve oylama olmak üzere üç aşamadan meydana gelmektedir. Gündemi belirleme yetkisi meclisin kendisine ait olup meclis görüşmeleri kamuya açık olarak yapılmaktadır⁴⁶.

⁴¹KABOĞLU, İbrahim Ö, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 4. Baskı, İstanbul 2009, s.110-111.

⁴²KABOĞLU, s. 115.

⁴³KABOĞLU, s. 116.

⁴⁴KABOĞLU, s. 115-116.

⁴⁵KABOĞLU, s. 116.

⁴⁶KABOĞLU, s. 116.

Kanun teklifleri üzerinde iki tür görüşme yapılmaktadır. Bunlar genel görüşme ve maddelerin görüşülmesi şeklindedir. Görüşmeler belirli bir süre ile sınırlı olup, oylama konusunda açık oylama ve gizli oylamanın yanında işaret veya pusula ile oy verme işlemleri de gerçekleştirilmektedir. Görüşmelerde öncelikli sorun toplantı yeter sayısıdır ve karar yeter sayısı ile birlikte meclis çalışmalarında devamlı olarak gözetilmektedir⁴⁷.

Ülkemizde de 1982 Anayasasında, TBMM'nin yapacağı seçimler dâhil tüm işlerinde, TBMM'nin toplanması için gerekli olan çoğunluğun üye tamsayısının üçte biri olduğu ve yine TBMM'nin karar yeter sayısının ise toplantıya katılmış olanların salt çoğunluğu olduğu açık bir şekilde ifade edilmektedir. Fakat karar yeter sayısının hiçbir biçimde, üye tamsayısının dörtte birinden az olamayacağı da ayrıca vurgulanmaktadır.

Son olarak meclisler, idari ve mali özerkliğe sahiptirler. İçtüzük yoluyla kendi çalışma ve işleyişlerine ilişkin düzenlemeler yapmaktadırlar. Başka bir deyişle kendileri için norm koyma yetkilerini kullanmaktadırlar⁴⁸.

4. Parlamentodaki Temsilcilerin Güvenceleri

Anayasamızın 83 üncü maddesi milletvekillerine bazı ayrıcalıklar tanımıştır. Bunlar şu şekilde ifade edilmektedir: Yasama dokunulmazlığı ve yasama sorumsuzluğu. Yasama sorumsuzluğu kavramı; TBMM üyelerinin mecliste, hem yasama hem de denetim faaliyetlerindeki oylarından ve sözlerinden, TBMM üyelerinin mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, bunları açığa vurmak ve meclis haricinde tekrarlamaktan dolayı hiçbir şekilde sorumlu tutulmamaları anlamına gelmektedir. Yasama sorumsuzluğu milletvekilliği sona erdikten sonrada devam etmektedir. Fakat belli bir oturumda dile getirilen söz ve düşüncelerin, dışarıda tekrarlanmamasına Meclis Genel Kurulu karar verebilmektedir. Bu durumda söz

⁴⁷KABOĞLU, s. 116-117.

⁴⁸KABOĞLU, s. 116.

konusu milletvekilleri aksine hareket etmeleri durumunda bundan sorumlu tutulmaktadırlar⁴⁹.

Yasama dokunulmazlığı ise, milletvekillerinin meclis üyelikleri boyunca Meclis kararı olmadan cezai tatbikata uğramamaları ve keyfi olarak tutuklanmamaları anlamına gelmektedir⁵⁰.

Anayasanın yasama dokunulmazlığına ilişkin düzenlenmesine göre, seçimden evvel ya da sonrasında bir suç işlediği savunulan bir milletvekilinin, meclisin kararı olmadan tutulması, sorguya çekilmesi, tutuklanması ve yargılanması mümkün değildir. Yasama dokunulmazlığı, salt bir nitelik taşımayıp her zaman Meclis kararıyla kaldırılabilir. Bu dokunulmazlık geçici olup milletvekilliği süresinin bitmesiyle, yasama dokunulmazlığı da sona ermektedir⁵¹.

Ayrıca TBMM'deki temsilcilerin güvencelerinden biri olan yasama dokunulmazlığı tüm suçları da kapsamamaktadır. Bazı suçlar, dokunulmazlığın kapsamı dışındadır. 1982 Anayasası'na göre, ağır cezayı gerektiren suçüstü halinde, yetkili makam bu durumu hemen ve direkt olarak Meclise bildirmek şartıyla şu işlemleri yapabilmektedir; tutma, sorguya çekme, tutuklama ve yargılama. Bu durum yasama dokunulmazlığının bir istisnasıdır. Ayrıca soruşturmasına seçim öncesinde başlanılmış olmak koşulu ile Anayasamızın 14 üncü maddesinin kapsamına girmiş olan suçlar da, yasama dokunulmazlığının kapsamı dışında tutulmaktadır. Söz konusu suçlar ise kısaca devletin birliğine ve bütünlüğüne yönelik eylemler olarak ifade edilmektedir⁵².

B. Yürütme

Yürütme kavramı, kural olarak hem yasama işlevlerinin hem de yargı işlevlerinin dışında kalan işlevleri ifade etmektedir. Yürütme işlevi bir işlem olarak ortaya çıkabileceği gibi, bir eğilim olarak da ortaya çıkabilmekte ve kendisini çeşitli

⁴⁹ERDOĞAN, Mustafa, Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 6 Baskı, Ankara 2011, s. 268-269.

⁵⁰ATAR, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, 6. Baskı, Konya 2011, s. 212.

⁵¹GÖZÜBÜYÜK, s.191.

⁵²GÖZÜBÜYÜK, s. 192.

biçimlerde gösterebilmektedir. Bazen öznel nitelikte karar biçiminde; bir kimseye vergi salınması gibi. Bazen bireyi daha önceden saptanmış olan hukuksal bir duruma sokma biçiminde; bir kamu görevlisinin emekli olması gibi. Bazen de bir edimde bulunma, bir hizmeti yürütme biçiminde olabilmektedir. Yol yapılması ya da yasal olmayan bir gösteri yürüyüşünün dağıtılması gibi⁵³. Bu şekilde bir işlem ya da bir eğilim olarak ortaya çıkabilen yürütmeye ait işlevlerin de bir takım özellikleri bulunmaktadır.

1. Yürütmenin Özellikleri

Yürütme fonksiyonu öncelikle kanuna dayanmalıdır. Yani yürütme organının kanuna dayanmadan yönetmelik, tüzük ya da başka bir adla düzenleyici işlem yapması mümkün değildir. Bu anlamda yürütme organı asli düzenleme yetkisine sahip değildir. Yürütme organının yetkisine baktığımızda; bu yetkinin türev olan bir düzenleme yetkisi olduğu görülmektedir. Doktrinde bu husus şu şekilde ifade edilmektedir; “idarenin özerk (muhtar) düzenleme yetkisi”nin olmaması⁵⁴.

Yürütme yetkisinin, kanunlara da aykırı olmaması gerekmektedir. Yürütme organı kanunun çizdiği sınırlar içinde düzenleme yapabilmelidir. Yürütmenin düzenleyici veya bireysel işlemlerinin kanunlar tarafından çizilmiş olan sınırlar içerisinde kalması özelliğine de “yürütme yetkisinin intra legem niteliği” ismi verilmektedir⁵⁵.

Yine yürütme yetkisi konu bakımından sınırlandırılmamış olup, yürütme organı kanunlara uygun olmak ve bir kanuna dayanmak suretiyle, istediği her alanda işlem yapabilmektedir. Fakat Anayasamızda birtakım düzenlemelerin yürütme işlemi ile değil yalnızca kanunla yapılabileceği de ayrıca belirtilmektedir. Örneğin, 38 inci maddede geçen “suç ve cezalar ancak kanunla konur” hükmü ve 13 üncü maddede

⁵³GÖZÜBÜYÜK, s. 222.

⁵⁴GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 307.

⁵⁵GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 308.

ifade edilen ‘‘temel hak ve özgürlükler ancak kanun ile sınırlandırılabilir’’ hükmü gibi⁵⁶.

Peki, sadece yürütme organının yetkili olduğu, yasama ve yargı organlarının giremeyeceği bir alan var mıdır?

Yasama yetkisi genel bir yetki olup, yasama organı istediği her alanı, dilediği kadar ayrıntılı olarak düzenleyebilmektedir. Yürütme organının yapmış olduğu bir düzenleyici işlemi, yasama organı da isterse bunu kanunla düzenleyebilmektedir. Dolayısıyla yürütme organının mahfuz bir düzenleme yetkisi bulunmamaktadır diyebilmekteyiz. Fakat kanunların uygulanması niteliğindeki bireysel idari işlemler, yürütme organının mahfuz alanını oluşturmaktadır. Örneğin; TBMM kanunla ihdas ettiği valilik görevine, yine kanunla vali atayamaz. Bu işlemi yapmaya yürütme organı yetkilidir⁵⁷.

Ergun Özbudun’un ifade ettiği gibi, ‘‘yürütme organına ait mahfuz bir düzenleme yetkisi bulunmamakla birlikte, mahfuz bir yetki alanı bulunmaktadır. Bu yetki alanı da, yürürlükte olan kanunların uygulanmasıdır. Yasama organının, bu alana müdahale etmesi mümkün değildir’’⁵⁸.

Yürütmenin özelliklerinden birisi de, yürütmenin düzenleme yetkisidir. Yani yürütme işlevi, yasama işlemlerinde olduğu gibi hukuk kuralları ortaya koyan bir etkinlik değildir. Esas itibarıyla kuralların uygulanmasını sağlayan etkinliklerdir. Böyle olmakla birlikte yürütme organı, yürütmeye ilişkin görevleri yerine getirebilmek için, kimi kez yasalara aykırı olmamak şartıyla, hukuk kuralları ortaya koyan etkinliklerde de bulunabilmektedir. Buna da idarenin düzenleme yetkisi denmektedir⁵⁹.

Türk anayasal tarihinde de, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında yürütmenin düzenleme, bir başka deyişle objektif ve genel hukuk kuralları koyma yetkisinin bulunduğu tartışma götürmeyecek derecede açıktır. Bu konuda 1924 Anayasası

⁵⁶GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 309.

⁵⁷GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 310.

⁵⁸ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 217-218.

⁵⁹SABUNCU, s. 200.

sadece tüzüklerden bahsederken, 1961 Anayasası ise, hem yönetmelik hem de tüzüklerden bahsetmişti. Ayrıca 1961 Anayasasında, 1488 sayılı kanun ile yapılan değişiklik neticesinde, yürütmenin düzenleyici işlemlerine, kanun hükmünde kararnameler de ilave edilmişti. 1982 Anayasasında ise, 2017 yılı değişikliğinden önce, her üç düzenleyici işlem türü olan; tüzük, yönetmelik ve kanun hükmünde kararnamelere yer verilmekteydi⁶⁰. Dolayısıyla görölmektedir ki, yürütme organının düzenleyici işlemler yapma yetkisi, direkt olarak Anayasalarımızda düzenlenmekteydi.

Fakat Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yürütme organının düzenleyici işlemlerinde de değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede yeni sistemde, Türk hukukunda önemli bir yer tutan kanun hükmünde kararnameler kaldırılmıştır. Benzer şekilde, 2017 yılında yapılan değişikliktan önce, 115 inci maddede yer alan tüzük adlı düzenleyici işlemin de varlığına son verilmiştir. Sonuç olarak Anayasada, yürütme organının düzenleyici işlemleri olarak yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yönetmelik yer almaktadır⁶¹.

2. Yürütme Organının Yapısı

Bir ülkede bulunan yürütme organında, o ülkenin hükümet sistemi dikkate alınarak değişiklik meydana gelebilmektedir. Başkanlık hükümet sistemi ile yönetilen ülkelerde, yürütme organı tekil (monist) yapıda; parlamenter hükümet sisteminin var olduğu ülkelerde ise, yürütme organının yapısal olarak düalist yapıda olduğu görölmektedir⁶².

Tekil yapıdaki yürütme organının en belirgin özelliği, yasama organı içinden çıkmaması ve yürütmenin tek bir organa ait olmasıdır. Demokratik rejimlerde bu, halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ya da Başkan olarak nitelendirilen kişiye

⁶⁰ ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 245.

⁶¹ YILDIRIM, s. 161.

⁶² ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 321-322.

aittir. Örneğin, ABD’de bu yetki Başkan, Türkiye’de ise yeni sistemde Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır⁶³.

Bu şekilde yürütme yetkisinin yalnızca bir kişiye tanınmış olması, o kişinin yürütme yetkisini tamamıyla yalnız başına kullandığı manasına da gelmemektedir. Zaten tek kişinin çok geniş bir kavram olarak kabul edilen yürütme yetkisini, yalnız başına kullanabilmesi de pek mümkün gözükmemektedir. Çünkü yürütmenin faaliyet alanı çok geniştir. Dolayısıyla Başkanın, yürütmeye ilişkin faaliyetleri gerçekleştirirken Sekreter, Bakan denilen yardımcılar bulunmaktadır. Fakat bu yardımcılar da yetkilerini Başkandan almakta ve yalnızca Başkana karşı sorumlu olmaktadır. Bu da bizi yürütme yetkisinin kaynağının her halükârda başkan olduğu sonucuna götürmektedir⁶⁴.

Düalist yapılı yürütmede ise, yürütme iki başlı olup, parlamenter hükümet sisteminde görülmektedir. Yürütmenin bir kanadında devlet başkanı bulunmakta, diğer kanadını ise Bakanlar Kurulu olarak adlandırılan bir kurul oluşturmaktadır. Bakanlar Kurulu’nun oluşumunda da, Başbakan ve diğer bakanlar bulunmaktadır⁶⁵.

Ülkemizde de, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ile gelen ve 24 Haziran 2018 seçimlerinden sonra uygulamaya konan, Türkiye’ye özgü başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte yürütme organı, tekil yapıya kavuşturulmuştur. Dolayısıyla da bu yeni sistemde yürütme faaliyetleri, Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmektedir⁶⁶.

C. Yargı

Devletin üç temel fonksiyonlarından biride yargıdır. Bu temel fonksiyon 1924 Anayasasından farklı olarak, 1961 ve 1982 Anayasaları tarafından ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Bu konuda 1961 Anayasasının başlıca özelliklerinden biri de, yargı organının bağımsızlığına ayrıca vurgu yapmasıdır. Bu yaklaşım 1982

⁶³TEZİÇ, s. 371.

⁶⁴ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 321.

⁶⁵GÖZLER, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, s. 288.

⁶⁶GÜL, Cengiz, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu” Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2018, C. 13, S. 2, s. 250.

Anayasasında da korunmuştur. Ayrıca 1982 Anayasası, Cumhuriyetin temel organlarından olan yargıya ayrı bir bölüm ayırmıştır. Bu Anayasanın yargı bölümünde; yargıya ilişkin genel hükümler, yüksek mahkemeler, Sayıştay ve Hâkimler ve Savcılar Kurulu ele alınmıştır⁶⁷.

1. Yargının Özellikleri

Yargı organı da, yasama ve yürütme organı gibi devletin temel bir fonksiyonudur ve başta bağımsız mahkemeler olmak üzere devletin öbür yargılama makamlarınca ‘‘Türk Ulusu’’ adına yerine getirilmektedir⁶⁸.

Mahkeme, yalnız bir hâkimden ya da birden fazla hâkimden oluşan bir devlet organıdır. Uyuşmazlıkları, yürürlükte olan hukuku uygulamak suretiyle çözerler. Fakat buradaki ‘‘hukuku uygulama’’ işini, dar anlamda yorumlamamak gerekir. Çünkü hukuk, sadece ulusal düzeydeki normlardan ibaret değildir. Uluslararası normlar da hukukun kapsamına girmektedir. Ayrıca hukuku ‘‘hukukun evrensel ilkeleri’’nden bağımsız olarak düşünmemiz de mümkün değildir⁶⁹.

Anayasamızın 36 ncı maddesinde yargıya ilişkin olarak, hiçbir mahkemenin yetkisi ve görevi içerisindeki davaya bakmaktan kaçınmasının mümkün olmayacağı açıkça ifade edilmektedir. Eğer mahkeme, görevli veya yetkili değilse bile duruma göre, ya davayı reddetmeli ya da davayı görevli veya yetkili olan mahkemeye göndermelidir. Mahkemelerin görevli ve yetkili oldukları davalara bakmaktan kaçınamamaları, aynı zamanda kişilerin hak arama özgürlüğüne sahip olmalarının da bir sonucudur⁷⁰.

Türkiye’de yargı işlevlerini yerine getiren birden çok yargı düzeni bulunmaktadır. Yargı düzeni, aynı nitelikteki hukuki uyuşmazlıklara bakan mahkemelerden oluşan ve genel olarak bir yüksek mahkemeyi de içerisine alan

⁶⁷GÖZÜBÜYÜK, s. 261.

⁶⁸GÖZÜBÜYÜK, s. 261.

⁶⁹ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 303.

⁷⁰ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 304-305.

kademeli bir mahkemeler sistemidir⁷¹. Türkiye’de bulunan bu yargı düzenleri; Anayasa yargısı, adli yargı, idari yargı, hesap yargısı ve uyuşmazlık yargısıdır.

2. Yargı Düzenleri

Türkiye’de bulunan yargı düzenlerinden ilki, Anayasa yargısıdır. Anayasa yargısının işlevine baktığımızda, en başta kanunlar olmak şartıyla hukuki işlem türlerinin, Anayasaya uygunluğunu denetlemek ve aykırılık durumunda, onları iptal etmek olduğu görülmektedir. Bu işlevi esas itibariyle Anayasa Mahkemesi yerine getirmektedir⁷².

Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası ile hukukumuzda girmiştir. Mahkeme; hem yasaların, hem yasa gücündeki kararnamelerin, hem de meclis içtüzüğünün Anayasaya esas ve şekil açısından uygun olup olmadığını denetlemekle görevlidir. Anayasa değişikliklerinin ise, yalnızca şekil açısından Anayasaya uygun olup olmadığını denetlemektedir⁷³. Ayrıca Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasasında sayılan başka görevleri de bulunmaktadır. Bu görevlerden bazıları; Yüce divan sıfatıyla görev yapmak, mali yönden siyasal partileri denetlemek, bireysel başvuruları incelemek, siyasal partilerin kapatılması amacıyla Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığınca açılmış olunan davalara bakmaktır⁷⁴.

Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar kesin olup, kararlarına karşı herhangi bir kanun yolu da bulunmamaktadır ve Anayasa Mahkemesinin verdiği kararların genel bağlayıcılığı bulunmaktadır. Yani yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamları, hem tüzel hem de gerçek kişiler bu kararlara uymak zorundadırlar⁷⁵.

Türkiye’de bulunan yargı düzenlerinden bir diğeri de adli yargıdır. Adli yargı, genel olarak ceza ve hukuk uyuşmazlıklarına bakan mahkemelerin oluşturduğu sisteme denmektedir. Adli yargıda bulunan mahkemeler şu şekilde

⁷¹ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 306.

⁷²ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 313.

⁷³ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 314-315.

⁷⁴GÖZÜBÜYÜK, s. 268.

⁷⁵ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 321.

sıralanabilmektedir; ilk derece mahkemeleri, Bölge Adliye Mahkemesi ve Yargıtay. İlk derece mahkemesi, kişilerin doğrudan doğruya dava açtıkları mahkemedir⁷⁶. Yargıtay ise, adli yargıda yüksek mahkeme olup, hem Yargıtay'ın kuruluşu hem de Yargıtay'ın görevleri, Anayasa'da 154 üncü maddede düzenlenmektedir. Anayasada yer alan bu maddeden hareketle Yargıtay, adliye mahkemeleri tarafından verilen ve kanunun bir başka adli merciine bırakmadığı hüküm ve kararların son inceleme yeri olarak karşımıza çıkmaktadır⁷⁷.

İdari makamların idare hukuku alanından kaynaklanan işlem ve eylemlerinden doğan uyuşmazlıkların çözümlendiği yargı kolu ise idari yargı olarak adlandırılmaktadır. İdari yargıda bulunan mahkemeler; idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri ve ilk derece mahkemeleridir. Bu yargı düzeninin en yüksek mahkemesi ise Danıştay'dır. Davalar doğrudan doğruya ilk derece mahkemelerinde açılmaktadır. Bu mahkemelerin almış olduğu kararlara karşı itiraz başvurusu yapılan mahkemeler Bölge İdare Mahkemeleri, temyiz başvurusu yapılan yer ise Danıştay'dır⁷⁸. Anayasamıza göre Danıştay; mahkemeler tarafından verilen ve kanunun bir başka idari yargı merciine bırakmadığı kararların ve hükümlerin son inceleme mercii olarak adlandırılmaktadır.

Uyuşmazlık yargısında görevli olan yüksek mahkeme ise, Uyuşmazlık Mahkemesidir. Anayasamızın 158 inci maddesinde düzenlenen bu mahkeme, bir dava mahkemesi ya da bağımsız bir yargı düzeni olmayıp idari, askeri ve adli yargı yerleri arasında ortaya çıkan, hem hüküm uyuşmazlıklarını hem de görev uyuşmazlıklarını kesin olarak karara bağlamakla görevli olan bir yüksek mahkemedir⁷⁹. Başka bir ifadeyle, aynı konuda kendilerini yetkili olarak gören birden fazla mahkeme bulunuyorsa veya hiçbir yargı mercii kendisinde dava açılmasını kabul etmiyorsa ve farklı mahkemeler tarafından verilmiş olan kararlar arasında bir çelişki bulunuyorsa, Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulmaktadır.

⁷⁶ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 306.

⁷⁷GÖZÜBÜYÜK, s. 276.

⁷⁸ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 306.

⁷⁹ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 308.

Uyuşmazlık Mahkemesinin başkanlığını ise Anayasa Mahkemesi üyelerinin kendileri arasından seçtiği bir yargıç yapmaktadır⁸⁰.

Hesap yargısı denilince akla Sayıştay gelmektedir. Genel bütçeli ve katma bütçeli kuruluşların tüm gelir ve giderleriyle mallarının TBMM adına denetlemesini yapan, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin bir hükme bağlayan kuruluş; Sayıştay'dır⁸¹.

Anayasamız Sayıştay'ı yargı bölümü içinde düzenlemişken, onu yüksek mahkemeler arasında göstermemektedir. Ayrıca Sayıştay'ın çalışmalarının çoğunluğunu mali denetim oluştururken, belli konularda aldığı yargısal kararları da bulunmaktadır⁸².

Sayıştay'ın vermiş olduğu kararlara karşı da, idari yargı yoluna başvurulamamaktadır. Ayrıca Sayıştay ve Danıştay'ın aynı konularda karar alması halinde ise Anayasamıza göre, Danıştay'ın kararları esas alınmaktadır⁸³.

Ülkemizde, 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği ile askeri mahkemelere son verilerek, yargı düzeni içerisinde yer alan askeri yargı tamamen ortadan kaldırılmıştır.

Türkiye'de bulunan hesap yargısı istisna olmak üzere anlatılan bu yargı düzenleri içerisinde faaliyet gösteren ve karar merciinde olan kişiler de hâkim olarak adlandırılmaktadırlar. Bu hâkimler görevlerini yerine getirirken ve karar verirken de bağımsız olmak zorundadırlar. Ayrıca bu hâkimler birtakım güvencelere de sahiptirler.

3. Hâkimlerin Bağımsızlığı ve Yargıç Güvencesi

Hâkim, devletçe atanan ya da devlet tarafından belirlenmiş olan usulle seçilen, kendisine sunulan bir hukuki uyuşmazlığı çözmek konusunda görevli olan, tarafların haricinde bir gerçek kişiyi ifade etmektedir⁸⁴.

⁸⁰SABUNCU, s. 269.

⁸¹SABUNCU, s. 269.

⁸²GÖZÜBÜYÜK, s. 281.

⁸³SABUNCU, s. 269.

Anayasamızda, hâkimlerin bağımsızlığını sağlamak ve özellikle yasama ve yürütmeye karşı korumak amacıyla birtakım düzenlemeler bulunmaktadır⁸⁵. 138 inci maddede ifade edildiği üzere, *‘‘hâkimler görevlerinde bağımsızdırlar; Hâkimler Anayasaya, hukuka ve kanuna uygun bir şekilde vicdani kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir makam, organ, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz.’’* Ayrıca Anayasamız, mahkemelerin herhangi bir dış etki altında kalmamaları için görülmekte olan bir davaya dair yasama organında da görüşme yapılmasını yasaklamaktadır⁸⁶.

Bunlarla beraber, hâkimlerin hüküm ve karar verirken bağımsız olabilmeleri için bazı ek güvencelere de sahip olmaları gerekmektedir. Bunların başında da görev güvencesi gelmektedir⁸⁷. Yani hâkimlerin, görevlerini yerine getirirken görevden atılma, işsiz kalma, görev yerinin değiştirilmesi gibi korkulardan uzak olmalarıdır. Bu nedenle hâkimlik teminatı minimum; azledilmeme güvencesini, mali teminatı ve coğrafi teminatı kendi içerisinde barındırmalıdır⁸⁸. Nitekim Anayasamızın 139 uncu maddesinde de savcıların ve hâkimlerin görevden alınamayacakları, kendileri istemediği sürece emekli edilemeyecekleri; ödenek, aylık ve diğer özlük haklarından hiçbir surette yoksun bırakılamayacakları açık bir şekilde ifade edilmektedir⁸⁹.

Ayrıca mahkemeler ve hâkimlerle ilgili bu anayasal ve ek güvencelerin etkili olabilmesi için onların mesleki statüleri ve özlük haklarıyla ilgili işlemlerin, bağımsız bir kurum veya kurula ait olması gerekmektedir. Bizim ülkemizde de bu görev, Hâkimler ve Savcılar Kurulu tarafından yerine getirilmektedir⁹⁰.

⁸⁴GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 394.

⁸⁵GÖZÜBÜYÜK, s. 262.

⁸⁶ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 304.

⁸⁷ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 304.

⁸⁸GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 396-397.

⁸⁹ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 304.

⁹⁰ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 304.

IV. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ

Ortaçağda, 15 inci yüzyıldan itibaren, hem iktidarın hem de bozulan siyasi yapının monarkın elinde toplanmasıyla, ortaçağ düşünürleri iktidarın sınırlandırılması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Ortaçağ filozoflarına göre, yürütme, yargı ve yasama erkinin farklı organlarca kullanılmasıyla birlikte mevcut olan tiranlık sona erecek, temel hakların ve özgürlüklerin müdafaa edildiği, karşılıklı dengelere dayalı olan bir devlet ortaya çıkacaktı⁹¹. Bu bağlamda kuvvetler ayrılığı düşüncesinin izlerini veya kökenini her ne kadar Antik Yunan ve Roma düşünce dünyalarına kadar götürebilsek, hayata geçirilebilir bir konuma getirilmesi 17 nci yüzyılın ortalarından itibaren İngiltere’de ve Bağımsızlık Savaşı sonrasında da ABD’de yazılı anayasa ile mümkün olmuştur⁹².

Bu teori, uzun bir dönemde öğretilerdeki gelişimini tamamlamış şeklinde görünüp, ilk yazılı anayasa şeklinde kabul edilmiş olan 1787 tarihli ABD Anayasası ile uygulamaya konmuştur. Bu tarih itibarıyla de kuvvetler ayrılığı ilkesi demokratik rejimlerin vazgeçilmezi konumunda olmaya başlamıştır⁹³.

Antropolojik olarak yönetme yetkilerinin tek elde toplanması tehlikeli ve kötü olarak tanımlanmaktadır. Bunun nedeni ise yönetme yetkisinin kendinde olduğunu bilen yönetici, keyfi yönetmenin ötesinde, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini de sınırlandırabilmektedir. Ayrıca yetkilerin tek elde toplanması yöneticinin herhangi bir suiistimali ya da usulsüzlüğü karşısında hesap vermesini de ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenlerden dolayı, demokratik teamüller içerisinde devletin yetkilerinin tek bir organa verilmesi sakıncalı olup, her zaman halkın ortak çıkarlarını garanti etmemektedir⁹⁴.

Kuvvetler ayrılığı teorisinin altında yatan temel düşünce de, birbirlerinden bağımsız olup karşılıklı bir şekilde birbirlerinin denetlemesini yapan ve dengeleyen

⁹¹**BAL, Bülent**, İstikrarsız Parlamenterizm Karşı Başkanlık Sistemi, 1. Baskı, İstanbul 2001, s. 31.

⁹²**ASLAN, Rıza**, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri (İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre), 1. Baskı, Bursa 2010, s.19-26.

⁹³**AKGÜL, Emin M**, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, Ankara Barosu Dergisi, Y. 68, S. 2010/4, s. 81.

⁹⁴**ASLAN**, s. 31-32.

organlar sayesinde iktidarın gücünün kötü bir şekilde kullanılmasından kaynaklı oluşabilecek tehlikelere karşı vatandaşları korumaktır⁹⁵.

Nitekim kuvvetler ayrılığı teorisi de şu şekilde ifade edilmektedir; yasama, yürütme ve yargı şeklinde tanımlaması yapılan erklerin, farklı yollar kullanılarak göreve gelmiş olan ve aralarında “fren ve denge mekanizması” yer alan farklı organlara verilmesidir⁹⁶. Başka bir ifadeyle bu ilke, demokrasinin olabilmesi için bu üç temel kuvveti birbirlerinden ayrı tutup devlet iktidarını sınırlandırarak, vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini garanti altına alacak bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır⁹⁷.

Bu teori, iktidarın gücünü kullananları sınırlayarak, bu gücün tek bir elde toplanmasına engel olmakta ve erkleri birbirinin karşısına koyarak bu şekilde dengeyi sağlamaktadır⁹⁸. Aynı zamanda bu teori, siyasal iktidarın kullanımının paylaşılmasının bir aracı olarak kabul edilip, modern anayasacılığın da temelini meydana getirmektedir⁹⁹.

Kuvvetler ayrılığı denince akla ilk Montesquieu gelmektedir. Fakat çok daha önceleri Aristo, en iyi hükümet sisteminin, her faaliyetin ayrı ayrı organlara verilmesi ile gerçekleşmesinin mümkün olabileceğini savunarak kuvvetler ayrılığı ilkesine vurgu yapmıştır¹⁰⁰.

Bu ilkeyi tarihte ilk olarak formüle etmiş olan kişi Aristoteles olup, teorinin oluşumunun dayanağını ise, John Locke ve Fransız düşünür Montesquieu’nun çalışmaları oluşturmaktadır¹⁰¹.

Kuvvetler ayrılığına yönelik olarak sınıflandırmayı ise, ilk olarak Montesquieu 18 inci yüzyılda yapmış ve aynı zamanda da doktrinde kendisi teorinin kurucusu olarak kabul edilmektedir.

⁹⁵ERDOĞAN, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Tıpkı Basım 10. Baskı, Ankara 2013, s. 200.

⁹⁶AKGÜL, s. 81.

⁹⁷TURHAN, Mehmet, Anayasal Devlet, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara 2003, s. 87.

⁹⁸TURHAN, Anayasal Devlet, s. 87.

⁹⁹ERDOĞAN, Anayasal Demokrasi, s. 199.

¹⁰⁰TEZİÇ, s. 409.

¹⁰¹TEZİÇ, s. 409.

A. Kuvvetler Ayrılığı Teorisine Montesquieu'nun Katkıları

Gerçek ismi Charles-Louis de Secondat olan Montesquieu (1689-1755), kuvvetler ayrılığı teorisinin gerçek kurucusu kabul edilmektedir. Montesquieu, kuvvetler ayrılığı teorisini “*Kanunların Ruhu*” isimli eserinin 12 nci kitabının 6 ncı bölümü içerisinde, İngiliz Anayasası başlığı altında dile getirmektedir.

Montesquieu Kanunların Ruhu isimli eserinde; “*Her devlette üç tür yetki bulunmaktadır. Birinci yetki, yasama yetkisi; ikinci yetki, devletler hukukuna bağlı olan şeyleri uygulama yetkisi; üçüncü yetki, medeni hukuka bağlı olan şeyleri uygulama yetkisi*” diyerek kuvvetler ayrılığı ilkesinin sınırlarını ortaya koymuştur¹⁰².

Kuvvetler ayrılığından söz edildiğinde akla ilk Montesquieu'nun gelmesi, kendisinden önceki düşünürlerden farklı olarak, bu teoriyi en açık şekilde ortaya koymasından ileri gelmektedir. Montesquieu, Locke'dan farklı bir şekilde yürütme ve yasamanın yanı sıra, aynı zamanda yargılamayı da üçüncü bir kuvvet olarak kabul etmektedir¹⁰³.

Montesquieu her devlette üç tür kuvvet olduğunu ifade etmektedir. Bunlardan birincisi, devletler hukukuna ve medeni hukuka bağlı konuları düzenleyen yasama kuvvetidir. Bu kuvvet, geçici ya da sürekli olarak kanunları yapma veya eski kanunları değiştirme ve onları kaldırma yetkisidir. İkinci kuvvetle ise, hükümdar veya idareci; barışı sağlar, ülkenin güvenliğini sağlar, savaş açar, büyükelçi gönderir veya gelen büyükelçiyi kabul eder. Bu kuvveti de yürütme kuvveti olarak adlandırmaktadır. Kişileri cezalandıran, kişiler arasındaki anlaşmazlıkları çözen yargılamayı ise, üçüncü kuvvet olarak yargılama yetkisi olarak tanımlamaktadır¹⁰⁴.

Ayrıca düşünür, yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin aynı kişide veya halktan toplulukların elinde olması durumunda devlette her şeyin yıkılacağını belirtmektedir. “*İstibdat yönetimine yönelen tüm hükümdarlar öncelikle tüm görevleri kişiliklerinde toplayarak göreve başlarlar*” diyerek, erklerin tek kişide birleşmesinin zorba hükümdarın ortaya çıkmasına sebep olacağını ifade etmiştir. Ona

¹⁰²MONTESQUIEU, Kanunların Ruhu Üzerine, (çev: Fehmi BALDAŞ), İstanbul 2011, s. 170.

¹⁰³TEZİÇ, s. 410.

¹⁰⁴TEZİÇ, s. 411.

göre yargılama yetkisi, devamlı olarak bir senatoya değil, halk arasından seçilecek kişilerden oluşan mahkemelere verilmelidir. Yasama yetkisinin ise bir kurula ait olması gerektiğini savunan düşünür, soylulardan oluşan bir kurul ile milleti temsil etmek için seçilmiş bir kuruldaki oluşması gerektiğini söylemiştir. Yürütme yetkisinin de yalnızca bir kişiye verilmesinin gerektiğini, birden fazla kişiye verilmesi durumunda ise iyi ‘‘idare’’ edilemeyeceğini savunmaktadır¹⁰⁵. Burada ünlü düşünür, yürütme organının parlamenter hükümet sisteminde olduğu gibi, düalist yapıda değil de, Başkanlık sistemindeki gibi tekil yapıda olması gerektiğini vurgulamaktadır. Ancak bu şekilde; yürütme yetkisinin tek kişiye verilmesi durumunda, daha iyi ‘‘idare’’ edileceğini söylemektedir.

Montesquieu’nun siyasi kuramı dengeye, iktidarın iktidarla sınırlandırılmasına dayanmaktadır. Yani yönetenlerin iktidarın gücünü kendi çıkarları doğrultusunda kullanmamaları, yalnızca ikinci bir iktidarın varlığı ile engellenebilmektedir. Düşünüre göre, bunu sağlayabilmek için de devleti meydana getiren kuvvetleri birbirlerinden ayırmalı ve onları farklı ellere vermelidir. Çünkü özgürlükleri güvence altına alacak iktidarlara dengesinin kurulması başka türlü mümkün gözükmemektedir¹⁰⁶.

B. Kuvvetler Ayrılığı ve John Locke

İngiliz siyasal düşünürlerinden biri olan John Locke, modern anayasacılık tarihinde kuvvetler ayrılığını bir özgürlük güvencesi şeklinde ilk kez gündeme getiren kişidir. John Locke ‘‘Uygar Yönetim Üzerine İkinci İnceleme’’ isimli eserinde, devlet yönetiminde üç kuvvet bulunduğunu ifade etmektedir. Bu kuvvetler; yürütme kuvveti, yasama kuvveti ve federatif kuvvettir. John Locke, bu üç kuvvetin birbirlerinden ayrılması gerektiğini savunmaktadır. Yasama, kanun yapma; yürütme, kanunları sürekli ve aralıksız bir şekilde uygulama, federatif kuvvet ise barış, savaş ve ittifak yapma kuvvetidir. Yargı ise, ayrı bir kuvvet şeklinde değerlendirilmemiştir,

¹⁰⁵ GÖZLER, Anayasa Hukukuna Giriş, Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku, s. 84.

¹⁰⁶ AKIN, İlhan F, Kamu Hukuku, 6. Bası, İstanbul 1990, s. 150.

yargı organı genellikle yürütme kuvvetine dâhil olarak kabul edilen bir faaliyet şeklinde değerlendirilmektedir¹⁰⁷.

Ünlü düşünür, kuvvetler ayrılığı düşüncesiyle iktidarı sınırlandırmaktaydı. Monarşinin yerine parlamenter sistemi geçerli hale getirebilmek için devleti; yürütme, yargı ve yasama kuvvetlerinden meydana gelen bir ayrıma dayandırmaktaydı¹⁰⁸.

Locke, en üstün politik gücün yasama gücü olduğunu söylemektedir. Ancak ona göre, yasama yetkisini kullananlar kudrete karşı zaaflarından ötürü kendilerini kanunların üzerinde görerek, kanunları kendilerine uygulamama yoluna gidebilmektedirler. Dolayısıyla düşünüre göre, yasama gücüne, aynı zamanda yasaları uygulama gücü de verilmemelidir. Bunun için de yasama organı tarafından çıkarılan yasaların uygulanmasının, bir yürütme organı tarafından yerine getirilmesi gerektiğini savunmaktadır¹⁰⁹.

Yine ünlü düşünüre göre, yürütme ve yargının kaynağı yasamadır ve yürütme yasama organına karşı sorumlu olup yasama, gerektiği zaman yürütmeye vermiş olduğu yetkileri geri alabilmekte ve bahsedilen yetkilerin kötü bir şekilde kullanılması halinde de yürütme erkini cezalandırabilmektedir¹¹⁰.

¹⁰⁷**GÖZLER**, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 218-219.

¹⁰⁸**KUTLU, Mustafa**, Kuvvetler Ayrılığı Temelleri-Gelişimi Hukuk Devletinin Kökenleri, 1. Baskı, Ankara 2001, s. 109.

¹⁰⁹**BÜYÜK, Celal**, ‘‘Yasama Yürütme Yargı: Platon’dan Montesquieu’ya Devletin Fonksiyonlarına Genel Bir Bakış’’, Din Bilimleri Akademik Araştırma Dergisi, Y. 2010, C. 10, S. 1, s. 165.

¹¹⁰**BAL**, 13.

İKİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE TÜRKİYE’NİN UYGULADIĞI HÜKÜMET SİSTEMLERİNDE YÜRÜTME ERKİ

I. KUVVETLER AYRILIĞINA DAYALI HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Günümüz demokrasilerinde, kuvvetler ayrılığına dayanan ve uygulanmakta olan hükümet sistemleri üç çeşittir. Bu hükümet sistemleri; kuvvetler arasında sert ayrılığın olduğu başkanlık sistemi, kuvvetlerin hukuki ayrılığına fakat siyasi birliğine ve kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan parlamenter sistem ve başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin arasında bulunan yarı başkanlık hükümet sistemleridir¹¹¹.

A. Genel Olarak Hükümet Sistemlerinin Tasnifi

Hükümet sistemlerini tespit etme konusunda, genel olarak devletin temel kuvvetlerinin arasındaki ilişki ölçüt alınmaktadır. Ancak bütün demokratik hukuk devletlerine baktığımızda yargı kuvvetinin, diğer kuvvetlerden ayrı ve bağımsız bir kuvvet olması gerektiği kabul edildiğinden, hükümet sistemlerinin tasnif edilmesinde yargı kuvveti haricinde kalan iki temel kuvvet, yani yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkiler belirleyici unsur olarak kabul edilmektedir¹¹².

Hükümet sistemleri, öncelikli olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunlar kuvvetler birliği ve kuvvetler ayrılığı şeklindedir. Kuvvetler birliği sistemleri de kendi içerisinde, kuvvetlerin yasamada veya yürütmede birleşmiş olduğu sistemler olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Kuvvetlerin yürütmede birleşmiş olduğu sistemlere verilen isimlere baktığımızda, mutlak monarşi ya da diktatörlük şeklinde olduğu görülmektedir¹¹³. Kuvvetler ayrılığı sistemleri ise, kendi içerisinde kuvvetlerin yumuşak ve sert ayrılığı sistemleri olacak şekilde ikiye ayrılmakta olup, yumuşak

¹¹¹ **MİŞ, Nebi / DURAN, Burhanettin**, Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi, 10. Baskı, İstanbul 2017, s. 17.

¹¹² **TUNÇ, Hasan / YAVUZ, Bülent**, ‘‘Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi’’ TBBD, Y. 2009, S. 81, s.3.

¹¹³ **GÖZLER**, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 223.

kuvvetler ayrılığı sistemine parlamenter sistem adı verilmektedir. Sert kuvvetler ayrılığı sistemine ise, başkanlık sistemi denilmektedir¹¹⁴.

B. Kuvvetlerin Yumuşak Ayrılığı: Parlamenter Sistem ve Özellikleri

Batı dillerinde kullanılan parlamento kelimesi Latince'dir. Türkçedeki divan ve meclis sözcüklerinin yerini tutup, bir karara ulaşmak için görüşme yapılan kurul manasına gelmektedir¹¹⁵.

Kuvvetlerin yumuşak ayrığına dayanan parlamenter sisteme baktığımızda, 18 inci yüzyılda İngiltere'de siyasal evrim neticesinde doğmuş ve gelişmiş olduğu görülmektedir. Hükümdara karşı halkın temsil edildiği bir parlamento meydana getirmek suretiyle yasama yetkisini elinde bulundurmak ve böylece hükümdarı denetlemek fikrinden hareketle oluşturulmuş bir sistemdir¹¹⁶.

Epstein, parlamenter sistemini şu şekilde ifade etmektedir; yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi çeşididir¹¹⁷. Parlamenter sistem, başkanlık sisteminin aksine kuvvetlerin yumuşak ayrılığına dayanan bir hükümet sistemidir¹¹⁸. Bu sistemin özelliklerine bakıldığında, öncelikle bu sistemde yasama yetkisi, seçilmiş olan meclise ait iken, yürütme yetkisi ise Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna yerine getirilmektedir¹¹⁹. Yani yürütme iki kanatlıdır ve buna düalist yürütme denilmektedir. Yürütmenin sorumsuz kanadını Cumhurbaşkanı oluştururken, yürütmenin işlem ve eylemlerinden ise Başbakan ve bakanlar sorumlu tutulmaktadır. Ayrıca Cumhurbaşkanının görevini yerine getirirken cezai ve siyasi sorumluluğu da bulunmamaktadır. Bu sistem içinde sembolik bir role sahip olan Cumhurbaşkanı, kendisine verilmiş olan yetkilerini

¹¹⁴**BİLİR, Faruk**, 100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi, 1. Baskı, Ankara 2017, s. 15.

¹¹⁵**DEMİR, Fevzi / KARATEPE, Şükrü**, Anayasa Hukukuna Giriş, 2. Basım, İstanbul 1989, s. 97.

¹¹⁶**KAHRAMAN, Mehmet**, "Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya Da Yarı Başkanlık Sistemlerinin Türkiye'de Uygulanabilirliği", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Y. 2012, C. 9, S. 18, s. 434.

¹¹⁷Kemal GÖZLER'in, 2011 yılında yayınlanan "Anayasa Hukukunun Genel Esasları" isimli kitabının 243 üncü sayfasından aktarılmıştır.

¹¹⁸**ERDOĞAN**, Anayasa Hukuku, s. 17.

¹¹⁹**GÖZÜBÜYÜK**, s. 29.

Başbakan ve ilgili bakanın karşı imzası ile kullanmaktadır. Parlamenter sistemde siyasi bakımdan bir sorumluluğa sahip olmayan Cumhurbaşkanı, yalnızca vatana ihanetten dolayı görevinden azledilebilmektedir¹²⁰.

Kuvvetlerin yumuşak ayrılığı sistemine baktığımızda, yürütme ve yasama kuvvetlerinin birbirlerinden yumuşak ve dengeli bir biçimde ayrılmış oldukları görülmektedir. Bu sistemde, hem yasama hem de yürütme yetkileri kural olarak iki farklı organa verilmişse de, bu organlar birbirlerinden tamamiyle bağımsız değildir. Yani söz konusu organlara baktığımızda, iç içe geçmiş oldukları görülmektedir¹²¹. Kuvvetler ayrılığı ilkesinde, kuvvetlerin fonksiyonel açıdan birbirlerinden ayrılması öngörüldüğünden, devletin erklerinin tamamiyle birbirlerinden tecrit edilmesi mümkün olmamaktadır. Bu yüzden bu sistem, hem kuvvetlerin işbirliğini hem de kuvvetlerin ayrılığını içermektedir¹²².

Bu sistemde, Başbakan ile bakanlar arasındaki ilişkiler incelendiğinde, başkanlık sisteminde olduğu gibi iktidar tek bir başkanda kişiselleştirilmemiştir. Bakanlar ile başbakan arasındaki ilişkiler şu şekilde sıralanabilmektedir¹²³;

- eşitsizler üzerinde birinci,
- eşitsizler arasında birinci,
- eşitler arasında birinci.

Başbakanın kabine üyeleri karşısında sahip olduğu konum, yukarıdaki gibi üç ilişki tipinden herhangi biri olabilmektedir. Eşitsizler üzerinde birinci olma modeli; Başbakanın hükümeti gerçek manada yönetmesini, bakanları seçmekte ve azletmekte özgür olmasını ifade etmektedir. Bu modelde Başbakan olan kişi aynı zamanda parti lideridir. Bakanlar başbakan tarafından yönetilir ve başbakan bakanlara tam

¹²⁰**BİLİR**, s. 18.

¹²¹**GÖZLER**, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 242.

¹²²**VEDEL, Georges**, BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, (çev: ÖZBUDUN, Ergun / KÖKER, Levent), Ankara 1993, s. 92-93.

¹²³**SARTORI, Giovanni**, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, (çev: Ergun ÖZBUDUN), Ankara 1997, s. 139.

egemendir. Ayrıca Bařbakanın parlamentonun oyuyla dűřűnlmesi de hayli gűçtür. Bu modele őrnek olarak İngiltere verilebilmektedir¹²⁴.

Eřitsizler arasında birinci olma modeline baktığımızda; Bařbakan aynı zamanda partinin resmi lideri olmayabilir. Fakat parlamento tarafından gűvensizlik oyu kullanarak dűřűrűlmesi, őrűr kabine űyelerine kıyasla daha gűçtür. Bu nedenle bakanlarda deęişiklik olsa bile, Bařbakan görevinde kalmaya devam edebilmektedir¹²⁵.

Son olarak eřitler arasında birinci olma modeli; kabinesiyle beraber gűvensizlik oyu ile dűřme durumu műmkűn olabilen, kabinenin őrűr űyeleriyle beraber iře giriřmek mecburiyetinde olan ve aynı zamanda onların űzerinde fazla bir denetime sahip olamayan bir Bařbakanı ifade etmektedir¹²⁶.

űnlű dűřűnűr Sartori'nin yapmıř olduęu bu ayrıma gűre, parlamenter sistemde, Bařbakan eřitler arasında birinci olarak ifade bulmakta ve őrűr kabine űyelerine kıyasla, daha gűçlű bir konumda bulunmaktadır. Yine Bařbakan, beraber çalıřacaęı bakanları belirleyebilmesinin yanında, gerektięi zamanda istedięi bakanın gűrevden alınmasını da talep edebilmektedir¹²⁷.

Parlamenter sistemde, Bakanlar Kurulu űyeleri kolektif ve de bireysel açıdan parlamentoya karřı sorumludurlar. Bireysel sorumluluk; her bir bakanın, kendi bakanlıęı ile ilgili olan uygulamalarda almıř olduęu kararlar ve tedbirlerde bir aksaklık olması halinde, řahsi olarak parlamentoya karřı sorumlu olmasıdır. Bu nedenle bakanın icraatlarından memnun kalmayan parlamento űyeleri, bakan hakkında gensoru őrnergesi verebilmektedir. Gensoru őrnergesi neticesinde gűvensiz kararı çıkması durumunda ise bakan, bireysel olarak gűrevinden azledilmiř sayılmaktadır. Kolektif sorumluluk kavramının ifade ettięi durum ise; Bakanlar Kurulunun bűtűnűyle genel hűkűmet politikasının parlamentoca beęenilmemesi neticesinde vereceęi gensoru őrnergesi sonucunda, gűvensizlik oyu ile gűrevinden dűřűrűlebilmesidir. Bakanlar Kurulu hűkűmet politikasını meydana getirirken,

¹²⁴SARTORI, s. 139.

¹²⁵SARTORI, s. 139-140.

¹²⁶SARTORI, s. 139-140.

¹²⁷TEZİ, s. 422.

bakanların tümünün katılımı ve dayanışması söz konusu olduğu için bunların parlamentoya karşı ortak bir siyasi sorumlulukları da bulunmaktadır¹²⁸.

Ayrıca Başbakan ya da bakanlar, görevleriyle ilgili cezai sorumluluk gerektiren işlem ve eylemlerinden doğan sorumluluklara da sahiptirler. Bu durumda gerçekleştirilen meclis soruşturması sonucunda yapılan oylamayla, yargılanmaları da mümkün olabilmektedir.

Parlamentar sistemde, yürütmenin yasama organını fesih etme yetkisi de bulunmaktadır. Yani, belirli bir süreliğine seçilmiş olan meclisin, süresi bitmeden varlığına son verilerek erken seçim yapılmasına imkân verilmesidir. Ayrıca fesih yetkisi, hükümet başkanı veya devlet başkanı tarafından kullanabilmekte olup, yasama ile yürütme arasında meydana gelen uyuşmazlıklarda ve tıkanmalarda halkın hakemliğine başvuruda bulunularak çözüm sağlayan etkili bir araçtır¹²⁹. Dolayısıyla fesih yetkisinin iki ana fonksiyonu bulunmaktadır. Birinci fonksiyonu, hükümet bunalımları çıkarmayı amaç haline getirecekleri, vazgeçirmek manasında engelleyici fonksiyondur. İkincisi ise, gereksinim durumunda bu yetkinin kullanılarak parlamento ile hükümet arasındaki uyuşmazlıkların halka başvurularak çözüme kavuşturulmasıdır¹³⁰.

C. Yarı Başkanlık Sistemi ve Özellikleri

Yarı başkanlık sistemine baktığımızda, bu sistemin kaynağını Batı Avrupa'nın oluşturmakta olduğu görülmektedir. Birinci Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte, birçok Batı Avrupa ülkelerinde bu sistem benimsenmiştir. Almanya, Avusturya, İzlanda, Fransa ve Portekiz gibi. Bu sistem başkanlık ve parlamenter sistemin bir karışımı görünümündedir¹³¹. Yani Cumhurbaşkanı, halkın seçmiş olduğu bir parlamenter sistem şeklinde kabul edilmektedir¹³². Yine bu sistem,

¹²⁸TEZİÇ, s. 428-429.

¹²⁹TEZİÇ, s. 433-437.

¹³⁰VEDEL, s. 99.

¹³¹GÖZÜBÜYÜK, s. 42.

¹³²GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 241.

devlet başkanının direkt olarak halk tarafından seçilmesi ve bakanların siyasi sorumluluğunun kaynaştırılması ile oluşturulmaktadır¹³³.

Bu sistemde yürütme yetkisi; bir taraftan parlamentoya karşı sorumlu olan bir Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile, öbür taraftan doğrudan doğruya halkın seçmiş olduğu bir Cumhurbaşkanı veya devlet başkanı tarafından paylaşılmaktadır. Bundan dolayı yürütmede gerçek bir “ikili otorite” yapısı mevcuttur. Yani sistem, içerisinde hem parlamentarist unsurları hem de başkanlık sisteminin önemli bir unsurunu bir arada bulundurmaktadır¹³⁴. Devlet başkanı, parlamentodan bağımsız olup kendisinin yalnız başına ya da direkt olarak hükümet etme yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısıyla başkanın iradesinin hükümet kanalı kullanılarak açıklanmış olması ve işlem görmesi gerekmektedir¹³⁵.

Yarı başkanlık sistemi, devlet başkanının direkt olarak halk tarafından seçilmiş olması ve aynı zamanda da devlet başkanının geniş yetkilere sahip olması açısından başkanlık sistemine; Başbakan ve Bakanlar Kurulunun yasama organı içerisinde çıkması ve yasamanın güvenine dayanması nedeniyle de parlamenter sisteme benzemektedir¹³⁶. Fakat yarı başkanlık sistemi, tamamıyla ne parlamenter sistemdir, ne de başkanlık sistemidir. Çünkü katıksız parlamenter sistemde Başbakan ve kabine, meclis içinden çıkmakta olup, yürütme organı da meclis çoğunluğunun güvensizlik oyu ile her an düşürülebilmektedir. Yürütme de meclis içinden doğmakta ve ona karşı sorumluluk taşımaktadır. Başkanlık sisteminde ise, başkanı halk seçmektedir ve yürütmenin en başı konumundadır. Ayrıca başkan ve meclisin görev süreleri tespit edilmiştir ve bu ikisi arasındaki ilişkide bir güvenlik sorunu da söz konusu olmamaktadır¹³⁷. Kısacası yarı başkanlık sistemi; iki kanatlı yürütmeye sahip olmasından dolayı başkanlık sisteminden, yürütmenin, icrai yetkilerinin Başbakan

¹³³TEZİÇ, s. 452.

¹³⁴ERDOĞAN, Anayasa Hukuku, s. 25.

¹³⁵SARTORI, s. 174.

¹³⁶BİLİR, s. 29.

¹³⁷TÜRKKAYA, Ataöv, Federasyon Başkanlık Yarı-Başkanlık, 1. Baskı, İstanbul 2011, s. 175.

tarafından değil de devlet başkanı tarafından kullanılması yönüyle de parlamenter sistemden ayrılmaktadır¹³⁸.

Giovanni Sartori, yarı başkanlık sisteminin tanımlayıcı özelliklerini şu şekilde özetlemektedir¹³⁹:

-Devlet başkanı belirli bir dönem için direkt ya da dolaylı bir şekilde genel oy yoluyla seçilir.

-Devlet başkanı, yürütme yetkisini kullanılırken bu yetkiyi bir Başbakanla paylaşır. Yani burada ikili otorite yapısı mevcuttur.

-Başbakan ve kabinesi parlamentoya bağımlıdır ve aynı zamanda başkandan da bağımsızdırlar. Ayrıca yasama organı, kabineyi güvensizlik oyuyla görevden alabilme yetkisine sahiptir.

-İkili otorite yapısından dolayı her bir birimin bağımsızlık potansiyeli devam etmek şartıyla, yürütme içerisinde güç ağırlıklarının kaymasına izin verir.

Duverger ise bir sistemin yarı başkanlık şeklinde adlandırılabilmesi için üç koşula gereksinim olduğunu ifade etmektedir. Bunlar¹⁴⁰;

-Cumhurbaşkanının halkça seçilmesi,

-Cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması,

-Yürütme görevini yapan ve meclisin güvenine tabi olan bir Başbakan ve kabinenin olmasıdır.

Ünlü düşünür yarı başkanlık sistemini, başkanlık sisteminin ve parlamenter sistemin bir karışımı şeklinde görmek yerine, meclis çoğunluğunun Cumhurbaşkanını destekleyip desteklememesinden hareketle, parlamentarizm ve başkanlık evreleri arasında gidip gelmesine göre tanımlamaktadır¹⁴¹.

¹³⁸KAHRAMAN, s. 442.

¹³⁹ Mustafa ERDOĞAN'ın, 2011 yılında yayınlanan ''Anayasa Hukuku'' isimli kitabının 24 üncü sayfasından aktarılmıştır.

¹⁴⁰ YAZICI, Serap, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme, 3. Baskı, İstanbul 2013, s. 93.

¹⁴¹YAZICI, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme, s. 93.

Türkiye’de de, 21 Ekim 2007 tarihinde halk oylamasıyla kabul edilmiş olan Anayasa değişikliği ile birlikte, Cumhurbaşkanını halkın seçmesi uygulamasına geçilmişti. Yani Türkiye Cumhuriyeti de saf parlamenter hükümet sistemi olmaktan çıkmış ve bir nevi yarı başkanlık sistemine ait olan özellikleri taşıır duruma gelmişti¹⁴².

D. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemine baktığımızda; parlamenter hükümeti sistemi gibi tarihi bir gelişmenin mahsulü olmadığı, 1787 yılında Philadelphia’da toplanmış olan kurucu meclisin uzun müzakereleri neticesinde, insan aklından doğmuş olan bir sistem olarak kabul edildiği görülmektedir. Sistemin en önemli özelliğinin ise, demokrasi ile kişisel iktidarın birleştirilmesi olduğu görülmektedir. Bu sistemin doğmuş olduğu yer olan ABD’de siyasi kurumlar, Anayasadaki gelişmeye paralel bir şekilde büyüme göstermiştir. Başkanlık sisteminin anavatanı ABD olduğu için bu söz konusu sistemi tercih eden öbür ülkelerin ilk müracaatta bulunduğu yer de ABD Anayasası olmuştur¹⁴³. Dolayısıyla Başkanlık sisteminin ortaya çıkışını daha iyi anlayabilmek için öncelikle 1787 ABD Anayasasının yapılışı üzerinde duracağız.

Amerika kıtasını, 1492 yılında Kristof Kolomb’un keşfetmesinin ardından geçen bir asır sonra, ilk İngiliz göçmenleri Amerika kıtasına ayak bastılar. Bu göçmenler İngiltere’den gelmişlerdi. Amerika’ya göç edenler yalnızca servet elde etmek isteyenler değildi. Ayrıca dini baskı altında kalanlar da buraya gelmişlerdi. Bunlar, göç ederken aynı zamanda kendi örflerini ve adetlerini de beraberlerinde getirmişlerdi. Göçmenler de yaşamlarını devam ettirebilmek için aynı mücadeleyi vermek zorundaydılar. Ortak yapılan bu mücadelede onları birbirine daha çok yaklaştırmıştı¹⁴⁴.

O yıllarda İngiltere’de gerçekleştirilen savaşlar neticesinde, hazine iyice boşaldığı için ağır vergiler getirilmişti. Bu vergiler nedeniyle anavatan olan İngiltere

¹⁴²**GÖZLER**, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, s. 242.

¹⁴³**ÖZER, Attila**, Anayasa Hukuku Genel İlkeler, Geliştirilmiş 4. Bası, Ankara 2010, s. 179-182.

¹⁴⁴**KUZU, Burhan**, Her Yönü İle Başkanlık Sistemi, 6. Baskı, İstanbul 2016, s. 19-20.

ile sömürgelerin arasında iyice açılma olmuştur. Sömürgeler tarafından bu vergilerin meşru olmadığı savunulmuştu ve 13 kolonisi bulunan bu sömürgeler, Philadelphia'da birkaç kere toplanmışlardı. Bu koloniler 1774 yılında Haklar Beyannamesini ilan ederek kendilerinin bazı hakları olduğunu ileri sürmüşlerdi. Hedefleri, henüz yeni bir devlet kurmak değildi. Ancak olaylar büyüyüp iç çatışmaya dönüşünce, İngilizlerle sömürgeler çatışmaya başlamıştı. İşte kolonilerin, anavatanla ilişkilerini kesip bağımsızlıklarını ilan etme düşüncesi, bu esnada benimsenmişti. 1776 tarihine gelindiğinde ise koloniler "İstiklal Beyannamesi"ni neşretmişlerdi. Yani kısacası ilk başlarda kimi hürriyetlerini korumak mecburiyetinde kalan Amerika'da bulunan 13 sömürge halkı, ortaya çıkan vakıaların zoruyla bağımsızlıklarını ilan etmişler ve müstakil birer devlet haline gelmişlerdi¹⁴⁵.

Ancak bu koloniler de, savaşta birlik yapmak haricinde fazla anlaşamıyorlardı. İlk ortak anayasaları 1777 yılında kabul edilmişti ve bir konfederasyon idaresi öngörülmüştü. "Kongre" olarak adlandırılan bir Meclis bulunmaktaydı. Ancak Kongre'nin aldığı kararlar konfedere devletler tarafından benimsenmediğinden, bu konfederasyon sistemi devam edememişti¹⁴⁶.

1787 yılına gelindiğinde ise, nihayet yeni bir anayasa yapılmış ve bu anayasa ile devlet şekli olarak federasyon sistemi benimsenmişti. Aynı zamanda bu anayasa ile başkanlık sistemine de geçilmişti. Çünkü kuvvetli bir icra organına ihtiyaç duyulmuştu¹⁴⁷.

Kısaca bu şekilde ortaya çıkan başkanlık hükümeti sisteminin doğuşu, parlamenter sistemin ortaya çıkışından farklıdır. Parlamenter hükümet sistemi, İngiliz tarihi içinde doğup geliştiği için İngiliz toplumunun özelliklerini yansıtmaktadır. Fakat başkanlık sistemi, insan aklının bulmuş olduğu ve geliştirdiği bir model olduğundan, her ülkenin insanları oturup kendi ülkelerinin de koşullarını göz önüne alarak, kendilerine has bir başkanlık modelini oluşturabilmektedir¹⁴⁸.

¹⁴⁵ALDIKAÇTI, Orhan, Modern Demokrasilerde ve Türkiye'de Devlet Başkanlığı (Doçentlik Tezi), İstanbul 1960, s. 144-145.

¹⁴⁶KUZU, s. 20.

¹⁴⁷KUZU, s. 20.

¹⁴⁸KUZU, s. 19.

Nitekim bu tarihten itibaren günümüze kadar da başkanlık sistemi farklı ülkelerde farklı isimlerle hükümet rejimi olarak uygulanmaktadır.

1. Başkanlık Sisteminin Tanımı ve Temel Unsurlar

Başkanlık sisteminin dayandığı temel prensip, sert kuvvetler ayrılığı prensibidir, tek bir kişiden oluşan yürütmenin halk tarafından seçilmiş olduğu ve yasama organı tarafından görevinden alınamadığı hükümet sistemidir¹⁴⁹.

Bu sistemde kuvvetler, parlamenter sistemdeki gibi yumuşak olarak değil sert bir biçimde ayrılmaktadır. Erklerin yetki alanları sert çizgilerle tespit edilmiş olup, yasama organı tarafından yürütme organı düşürülemediği gibi, aynı zamanda yürütme organının da yasama organını fesih etme yetkisi bulunmamaktadır. Fakat belirtmek gerekir ki, başkanlık sisteminde kuvvetler sert bir şekilde ayrılmışsa da, bu çok aşırı nitelikte bir sertlik değildir. Parlamenter sistemin yumuşaklığına kıyasla bir sertlik olduğunu da kabul etmek gerekmektedir¹⁵⁰.

Günümüzde başkanlık sisteminin uygulandığı ülke sayısı yaklaşık olarak 50'dir. Bu ülkelerden en çok bilinenleri ise; Arjantin, Filipinler, Endonezya, Meksika, Nijerya, Uruguay, Brezilya, ABD ve Endonezya'dır.

Bu sistemde yürütme organı tek kişiliktir. Sadece Başkandan oluşmaktadır. Başkan, hem devlet başkanı görevini hem de hükümet başkanı görevini yürütmektedir. Göreve getirilmiş olan başkana baktığımızda basit bir politikacı olmadığı, aynı zamanda kuvvetli bir partinin ileri gelen lideri ve halkın güvenini kazanmış olan bir kişi olduğu da görülmektedir¹⁵¹. Başkan, direkt olarak belli bir süre için halk tarafından seçilmekte ve kural olarak görev süresi sona ermeden görevden alınamamaktadır. Bu sistemde yürütme ve yasama organlarının her ikisi de yetkilerini halktan almaktadırlar. Başkan, yasama organının güvenine dayanmayıp yasama organını da feshedememektedir. Aynı şekilde Başkan da görev süresi sona ermeden, yasama organınca güvensizlik oyuyla görevinden alınamamaktadır.

¹⁴⁹BİLİR, s. 33.

¹⁵⁰KUZU, s. 21.

¹⁵¹KUZU, s. 21.

Dolayısıyla Başkan yasama organına karşı sorumlu değil, halka karşı sorumludur¹⁵². Başkanlık sisteminde Başkan tarafından görevlendirilen bakanlar ise, parlamenter sistemdeki gibi bakan olmayıp başkan yardımcısı statüsündedirler ve bunlar bir kabine oluşturmamaktadırlar.

Yarı başkanlık sisteminde ve parlamenter sistemde yürütme organına üye olanlar ayrıca yasama organında görev alabilmektedirler. Hatta genellikle bakanlar parlamentonun içinden seçilmektedirler. Başkanlık sisteminde ise, Başkanın ve sekreterlerinin aynı zamanda yasama organında da görev almaları yasaktır. Yani bu sistemin temel unsurlarından biriside, aynı kişinin hem yasamada hem yürütme organında görev alamamasıdır. Bu söz konusu durum ise, sert kuvvetler ayrılığının mantıklı bir neticesidir¹⁵³.

Başkanlık sisteminin yürütme organı açısından, uygulanacağı ülkenin tutumuna, kendi iç dinamiklerine, uzlaşma ve demokrasi kültürüne göre güçlü ve zayıf yanları da bulunmaktadır.

2. Başkanlık Sisteminin Yürütme Organı Açısından Güçlü Yanları

İstikrarlı ve güçlü bir hükümet, başkanlık sisteminin en önemli avantajlarından bir tanesidir. Başkanlık sisteminin uygulanmakta olduğu ülkelerde hükümetlerin uzun ömürlü oldukları görülmektedir. Bu durumun en önemli sebebi ise, Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesidir. Yasama organından ayrı bir zamanda yapılmış olan seçimlerle yönetime gelmiş olan Başkan, güçlü bir biçimde yönetimini yapma olanağına sahip olmaktadır¹⁵⁴. Bu sistemin yürütme erki açısından avantajları da şöyle sıralanabilmektedir:

a) Demokratik bir niteliğe sahip olup, daha istikrarlı bir yönetim ve güçlü bir iktidar sağlamaktadır.

¹⁵²**BİLİR**, s. 39.

¹⁵³**BİLİR**, s. 40.

¹⁵⁴**EFE, Haydar**, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y. 2015, C. 6, S. 9, s. 74.

Başkanlık sisteminin diğer modellere göre çok daha demokratik ve çok daha istikrarlı bir model olduğu, bu sistemi savunanlar tarafından sık sık dile getirilmektedir. Başkanlık sisteminde, başkanın direkt olarak halkın oyu ile seçilmesi, demokratik duyarlılıkta artışa neden olmaktadır. Seçmenler, adaylar arasından kendilerini yönetecek olan kişiyi direkt olarak seçtikleri için, başkan da meşruiyetini direkt olarak aldığı halka karşı hesap vermektedir¹⁵⁵.

Bu sistemde, istikrarlı bir yönetimle ve güçlü bir iktidarla beraber ayrıca etkin ve hızlı bir yönetim anlayışı da mevcut olup, sistemin temel esasını da bu prensipler oluşturmaktadır. Başkan ve parlamento, ayrı ayrı seçimlerle belirlendiklerinden ve belli sürelerle işbaşına geldiklerinden dolayı aralarında katı bir ayrım bulunmaktadır. Bu sert kuvvetler ayrılığı, daha hızlı, istikrarlı ve güçlü bir yönetim modelini ortaya çıkarmaktadır¹⁵⁶. Yani güvensizlik oyu kullanılarak hükümetin yasama organınca düşürülmesi durumu söz konusu olmadığından, bu sayede yürütme organı belirli bir dönem için istikrarlı bir biçimde icraatlarını gerçekleştirebilmektedir.

Bu sistemde hızlı ve etkin bir yönetim anlayışı mevcut olduğundan Başkan, ortaya çıkan problemlere ve olağanüstü durumlara karşı, hızlı kararlar alabilmekte ve etkin çözümler üretebilmektedir. Örneğin, uluslararası tehdit veya ulusal güvenliği ilgilendiren konularda Başkan, parlamentonun desteğine ihtiyaç duymadan hızlı bir şekilde karar almakta ve bu kararı derhal uygulayabilmektedir¹⁵⁷.

b) Aşırılıklara izin vermeyip iktidarın sınırlandırılmasını olanaklı kılmaktadır.

Başkanlık sistemin avantajlarından biri de aşırılıklara izin vermemesidir. Bu sistemde kurulan ve karşılıklı denge ile, hem yasama, hem yürütme, hem de yargı organları, birbirlerinin aşırıya gitmesini engellemektedir. Başkanın veto hakkının olması durumunun, parlamento arasında denge kurulmasını sağlaması gibi¹⁵⁸.

Yine bu sistemde, yasama kuvveti ile yürütme kuvveti, ayrı mekanizmalara sahip oldukları, ayrı ayrı fonksiyonları bulundukları ve sert bir biçimde birbirlerinden

¹⁵⁵ EFE, s. 74-75.

¹⁵⁶ YAYMAN, Hüseyin, Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi, 1. Baskı, İstanbul 2016, s. 299.

¹⁵⁷ YAYMAN, s. 299.

¹⁵⁸ YAYMAN, s. 299.

ayrıldıkları için birbirlerine karşılıklı olarak gereksinim duymaktadırlar. Başkan, yasama meclisi ile arasını iyi bir şekilde tutmaması durumunda, yönetim için ihtiyaç duyulan gücü tamamıyla elde edememektedir. Böylece güç ve otorite tek bir elde toplanmamış olup iktidarın sınırlandırılması sağlanabilmektedir. Yani gücün ve otoritenin kötü kullanımı doğal olarak önlenmiş olmaktadır¹⁵⁹.

c) Parlamentonun etkinliğini arttırmaktadır.

Hollandalı siyaset bilimci Arend Lijphart'a göre, bu sistem parlamentonun etkinliğini de arttırmaktadır. Çünkü sert kuvvetler ayrılığından dolayı yasama erki, yalnızca kendi görev alanı ile alakalı faaliyetlerde bulunacaktır. Ayrıca yasama organı içerisinde yer alan üyeler, bakan olma gibi bir beklenti içerisine girmeyeceklerinden dolayı bu üyelerin, yasama faaliyetlerinde daha rahat bir tutum takınacaklarını da söylemektedir. Ayrıca düşünür, parlamentoda yasama organının faaliyetlerini yerine getirirken, çıkaracak olduğu kararların hükümete ne şekilde etkide bulunacağı ile ilgilenmek yerine, kararın içeriğine odaklanacaklarını da belirtmektedir¹⁶⁰.

Başkanlık sisteminde disiplinli siyasi partilerin bulunmaması, yasama faaliyetlerinde parlamenterin kendi fikrine uygun bir şekilde hareket etmesini de mümkün hale getirmektedir. Söz konusu durum, meclis üyesinin Başkan ile aynı partiden olması durumunda dahi, Başkanın aleyhinde bir görüş bildirmesi veya oy kullanması hususunda serbestlik sağlamaktadır¹⁶¹.

d) Hesap sorulabilirliği ve önceden öngörülebilirliği sağlamaktadır.

Yine güçler ayrılığı ilkesinin tam olarak gerçekleştirildiği başkanlık sistemi, hesap sorulabilirliği ve önceden öngörülebilirliği de sağlamaktadır. Çünkü sorumlu ve yetkilinin kim olduğu, yani ülkenin kim tarafından yönetildiği çok açık bir şekilde görülmektedir. Oy kullanan halk, iktidarın bir evvelki dönemde yapmış olduğu icraatlarına bakarak ve sorumluluk sahibinin kim olduğunu bilerek bir seçim yapmış olacaktır. Halk, ülkede pozitif veya negatif yapılan işlerin hesabını, oyunu kullanarak

¹⁵⁹EFFE, s. 75.

¹⁶⁰Hasan TUNÇ ve Bülent YAVUZ'un 2009 yılında Türkiye Barolar Birliği Dergisinde yayınlanan "Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi" isimli makalenin 22 inci sayfasından aktarılmıştır.

¹⁶¹TUNÇ / YAVUZ, s. 22.

soracaktır. Ayrıca sistemde bir tıkanıklık yaşandığında halkın bu durumdan kimi sorumlu tutacağı da bellidir¹⁶².

3. Başkanlık Sisteminin Yürütme Organı Açısından Zayıf Yanları

Başkanlık sistemine baktığımızda, tıpkı öbür hükümet sistemlerinde olduğu gibi, bazı dezavantajlara da sahip olduğu görülmektedir.

Bunların başında ‘‘çifte meşruluk ‘’ sorunu gelmektedir. Yani her ikisi de halkın seçimiyle gelen yürütme ve yasama organlarının, çok daha güçlü bir meşruiyetinin bulundukları iddiasını birbirlerine karşı ileri sürdükleri durumlarda ortaya çıkabilecek problemler bu sistemin dezavantajlarından¹⁶³. Bu sistemde, başkanın halkça seçilecek olması, ona doğrudan demokratik meşruluk kazandırsa da, siyasal sistemde bir tanesi başkan, diğeri yasama organınca temsil edilen bir ‘‘çift meşruluk’’ oluşturması yönünden sakıncalıdır. Çünkü her ikisi de eşit derecede demokratik meşruluk sahibi olduklarını öne sürdüklerinde, bu iki organ arasında görüş ayrılıkları ortaya çıkabilmektedir¹⁶⁴. Bu görüş ayrılıkları ise, Başkanın halka vaatte bulunduğu icraatları gerçekleştirebilmesi için ihtiyacı olan yasal düzenlemeleri yasama organından çıkaramamasına sebep olmaktadır¹⁶⁵. Bu sıkıntı ve problemlerden kaynaklanan, devlet yönetiminde ortaya çıkabilecek tıkanmalarda da, bu durumu çözebilecek güvensizlik oyu ya da yasama meclisinin feshi gibi bir mekanizma da bulunmamaktadır¹⁶⁶. Ayrıca Başkanlık sisteminde, yürütme ve yasama organlarının birbirlerini etkileme imkânları zayıftır. Bundan dolayı da bu organların arasında çıkan krizlerin ve tıkanıklıkların, demokratik yolların kullanılarak çözülmesi oldukça güç bir ihtimaldir¹⁶⁷. Bu tür çifte meşruiyet sorununun yaşandığı ülkelerde ise Başkan, yasama organı ile çatışmaktadır.

¹⁶²KUZU, s. 99-100.

¹⁶³YAZICI, Serap, ‘‘Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme’’, GÖNENÇ, Levent / KALAYCIOĞLU, Ersin / ODER, Bertil Emrah / ONAR, Erdal / ÖZBUDUN, Ergun / TURAN, İlter / YAZICI, Serap, Başkanlık Sistemi, Ankara 2005,s. 133.

¹⁶⁴ÖZBUDUN, Ergun, Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, 1. Basım, Ankara 1993, s. 140.

¹⁶⁵BİLİR, s. 69.

¹⁶⁶ÖZBUDUN, Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, s. 141.

¹⁶⁷YAZICI, Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme, s. 133.

Başkanlık sisteminde yürütme erkine baktığımızda, tek bir kişide toplanmakta olduğu görülmektedir. Başkan tek başına yürütmenin başı olduğu gibi, ayrıca devletin de başı konumundadır. Görev süresi sabit olan ve halk tarafından seçilen Başkan, zamanla güç zehirlenmesi yaşayarak yönetimi kişiselleştirebilmektedir. Çünkü zaman geçtikçe devleti, hükümeti ve de bütün halkı temsil ettiğinin farkına varan Başkan, onlar için en doğru kararı kendisinin vereceği fikrine kapılabilmektedir. Sonuçta bu durum ise rejim krizlerine neden olabilmektedir¹⁶⁸.

Yine başkanlık sisteminde, Başkanın yürütmenin tepesindeki tek kişi olması bazı avantajlarının yanı sıra; ‘yönetimin kişiselleşmesi’nin dışında, ‘kazanan her şeyi alır’ ve ‘çoğunlukçu demokrasi sorunu’ gibi bazı önemli dezavantajları da beraberinde getirmektedir.

Bu sistemin en belirgin dezavantajlarından biriside, siyasal gücün paylaşılamaması ve yürütme organının, dışlayıcı bir şekilde sadece Başkanca kontrol edilmesidir. Çünkü başkanlık sisteminin özelliği gereği, koalisyon hükümetleri oluşturulamaz ve seçimlerin galibi yalnızca bir kişidir. Başka bir ifadeyle bu sistemde ‘kazanan her şeyi alır’. Muhalefet partilerin aldıkları oy oranı, Başkanın olduğu partiye oldukça yakın olsa bile bu partiler yürütme erkinin dışında kalmaya mahkûmdurlar. Bu durum ise, başkanlık sisteminin oldukça katı bir yapıya dönüşmesine yol açmaktadır. Bu sistemde kazanan taraf olan Başkan ve kaybeden taraf olan diğer tüm başkan adayları, net ve kesin bir şekilde birbirlerinden ayrıldıkları için siyasal ittifaklar oluşması da mümkün değildir. Kaybedenler ise yürütmenin bir parçası olma umudu olmadan, bir sonraki başkanlık seçimine kadar beklemek zorundadırlar¹⁶⁹.

¹⁶⁸EFFE, s. 78.

¹⁶⁹AKÇALI, Pınar, ‘Genel Özellikleri, Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri’, Yeni Türkiye Dergisi, Y. 2013, C. 9, S. 51, s. 409.

II. TÜRKİYE'DE UYGULANAN HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN YÜRÜTME ORGANI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

A. 1921 Anayasası: Meclis Hükümeti Sisteminde Yürütme

İcra Vekilleri Heyeti tarafından 18.09.1920 tarihinde TBMM'ye sunulan Teşkilat-Esasiye Kanunu, 20 Ocak 1921 tarihinde Meclisçe kabul edilerek yürürlüğe girmişti. Bu Anayasanın 3 üncü maddesinde: *“Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisince idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti unvanını taşır.”* şeklinde ifade edilerek, meclis hükümeti sistemi benimsenmekteydi¹⁷⁰. Kuvvetler birliği sistemi şeklinde de belirtilen bu sistemde; yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin hepsi yasama organında birleştirilmişti. Kısacası 1921 Anayasasıyla birlikte doktrinde “meclis hükümeti” adıyla bilinen sistemin tipik bir örneği ortaya konmuştu¹⁷¹. Meclis hükümeti sistemi; halkın seçmiş olduğu bir yasama meclisinin, diğer devlet organları üstünde hiçbir tartışma olmaksızın üstünlüğünün söz konusu olduğu ve meclisin sadece egemenliğe sahip seçmenlerin düzenli aralıklarla yapmış olduğu seçimlerle kendisini yenileme işlemine tabi kılındığı bir modeli vurgulamaktadır¹⁷².

Ortaya konan bu hükümet sisteminde yasama, yürütme ve yargı organları meclisin emrinde çalışmaktaydı. Kanunlar, Meclis tarafından yapıp, yürütme yetkisi de İcra Vekilleri Heyeti tarafından kullanılmaktaydı¹⁷³. Yürütme kuvvetini meydana getiren İcra Vekilleri yani bakanlar, meclisçe salt çoğunlukla ve kendi üyeleri arasından seçilmekteydi¹⁷⁴.

Demek ki 1921 Anayasasına göre, yürütme görevini yerine getiren İcra Vekilleri Heyeti'nin ortaya çıkışı, parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulundan farklıydı. Parlamenter sistemdeki gibi bir Başbakanın meclis içinden ya da dışından

¹⁷⁰KÜÇÜK, Anayasa Hukuku, s. 152-153.

¹⁷¹ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 28.

¹⁷²HEKİMOĞLU, Merdan M, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye, 1. Baskı, Ankara 2009, s. 103.

¹⁷³KARATEPE, Şükrü, Anayasa Hukuku, 1. Baskı, Ankara 2016, s. 32.

¹⁷⁴ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 28.

bakanları seçmesi yerine, bakanlar teker teker meclisin içinden ve meclis tarafından seçilmekteydi.

Bu Anayasa, bir Devlet Başkanlığı Makamı da öngörmemişti. Meclis Başkanı İcra Vekilleri Heyeti'nin doğal başkanı olarak sayılmaktaydı¹⁷⁵. Meclis, İcra Vekillerini yani günümüzdeki anlamıyla bakanları istediği gibi yönlendirme, onları denetleme ve gerektiğinde görevlerine son verebilme yetkilerine sahipti¹⁷⁶. Ayrıca İcra Vekilleri arasında çıkan uyuşmazlıklar da Büyük Millet Meclisi tarafından çözülmekteydi¹⁷⁷.

1921 Anayasasıyla birlikte uygulamaya konulan hükümet sisteminde, Meclis sürekli olarak çalışmaktaydı. Bu durum da “meclisin sürekliliği ilkesi”yle ifade edilmekteydi. Bu ilke ise, büyük oranda yürütme işlerinin de asıl sahibinin Büyük Millet Meclisi olmasının zorunlu bir sonucuydu. Nitekim meclisin sürekliliği ilkesi, ilk olarak Nisab-ı Müzakere Kanunu'nda ifade edilip, 1921 Anayasası ile pekiştirilmişti. Ayrıca İcra Vekilleri Heyeti, o dönemde olağanüstü koşullar sebebiyle sürekli toplantı halinde olan Büyük Millet Meclisinin çalışma süresinde kısaltma yapma, onu tatil ya da feshetme yetkilerine de sahip değildi¹⁷⁸.

B. 1924 Anayasası: Karma Hükümet Sisteminde Yürütme

1924 Anayasası, bir taraftan meclis hükümeti sistemine, bir taraftan da parlamenter sisteme ait olan hükümlere yer vermek şartıyla, bir manada 1961 Anayasasında benimsenen parlamenter hükümet sistemine geçiş yapılmasını sağlamıştı¹⁷⁹. Başka bir ifadeyle, 1924 Anayasası İcra Vekilleri Heyetinin kurulmasını meclise ait olan bir yetki olmaktan çıkarıp, bu yetkiyi Cumhurbaşkanına vermekle, 1923'ten beri netleşmeye başlayan parlamenter sisteme kayış çizgisini sürdürmüştü¹⁸⁰.

¹⁷⁵KÜÇÜK, Anayasa Hukuku, s. 153.

¹⁷⁶KARATEPE, s. 32.

¹⁷⁷TANÖR, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 11. Baskı, İstanbul 2004, s. 260.

¹⁷⁸TANÖR, s. 260.

¹⁷⁹YAZICI, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme, s. 116.

¹⁸⁰TANÖR, s. 304.

1924 Anayasasında, meclis hükümeti sistemine ait özelliklerle birlikte, aynı zamanda parlamenter sisteme ait özellikler de bulunmaktaydı. Dolayısıyla 1924 Anayasası yasama ve yürütme ilişkileri bakımından incelendiğinde, karma bir hükümet sistemini öngördüğü kabul edilmektedir.

Bu karma modelin meclis hükümeti sistemini yansıtan yönlerini, şöyle sıralamak mümkündür¹⁸¹:

- Türk milleti yalnızca TBMM tarafından temsil edilir.
- Millet adına egemenlik hakkını kullanan sadece TBMM'dir.
- Yasama yetkisini bizzat TBMM kullanırken, yürütme yetkisi ise kendisi namına seçmiş olduğu Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği icra vekilleri eliyle kullanılır.
- Meclisin, her daim hükümeti denetleyebilmesi ve onu düşürebilmesi mümkün olabilmektedir.

Yine bu dönemde hükümete, TBMM'yi fesih etme yetkisi verilmesi tavsiyesi, Anayasa görüşmeleri esnasında uzun tartışmalara konu olsa da sonradan meclis tarafından reddedilmişti¹⁸².

Parlamenter sistemini andıran yönleri ise¹⁸³;

- Karşı imza kuralının benimsenmiş olması,
- Meclis yasama yetkisini bizzat kullanabildiği halde, meclisin yürütme yetkisini ise, ancak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanabilmesi,
- Cumhurbaşkanı'nın siyasi sorumluluğunun bulunmaması,
- Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından bir yasama yılı için seçilmesi,
- Başbakan ve bakanların Cumhurbaşkanı tarafından atanması,
- Bakanlar Kurulunun TBMM'ye karşı siyaseten sorumlu olmasıdır.

¹⁸¹ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 31.

¹⁸²ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 31.

¹⁸³KÜÇÜK, Anayasa Hukuku, s. 156.

1924 Anayasasında yürütme yetkisi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna aitti. Cumhurbaşkanı, meclis tarafından bir seçim dönemi için seçilmekteydi. Bakanlar Kurulu ise Başbakan ve bakanlardan oluşmaktaydı¹⁸⁴. Fakat yürütme işlerini üstlenmiş olan asıl kanat hükümetti. Oluşumu bakımından da meclise bağlı olmaktan çıkarılmıştı. Yani Cumhurbaşkanı, Meclis üyeleri içerisinde Başbakanı seçmekte, Başbakan da parlamento üyeleri içerisinde Bakanlar Kurulunu oluşturacak vekilleri seçmekteydi. Bunu da Cumhurbaşkanı'nın onayına sunmaktaydı ve bu onayla birlikte hükümet kurulmuş olurdu. Bu seçilen vekiller, Başbakanın başkanlığı altında İcra Vekilleri Heyetini oluşturmaktaydı. Bu heyet ise, hükümetin genel siyasetinden ortaklaşa olarak sorumlu tutulmuşlardı. Cumhurbaşkanı siyasal açıdan sorumsuz olup yetkilerini ancak Başbakan ve ilgili bakanın imzasıyla kullanılabilmekteydi. Bu imzalardan dolayı doğan sorumluluk ise Başbakan ve ilgili bakana aitti¹⁸⁵.

C. 1961 ve 1982 Anayasaları: Parlamenter Sistemde Yürütme

1961 Anayasasının, yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi olarak adlandırılan parlamenter sistemini getirdiği söylenebilir. Daha genel bir yaklaşımla, bu Anayasada egemenliğin kullanılmasına ilişkin olarak bölüştürülmüş bir iktidar anlayışı olduğu açıkça ortadadır¹⁸⁶.

Bu Anayasa, yasama ve yargı organlarından yetki şeklinde bahsederken, yürütmeden ise görev şeklinde bahsetmekteydi ve yürütme organının, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan ikili bir yapısının olduğunu göstermekteydi. Buna göre yürütme görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna aitti. Cumhurbaşkanı meclis tarafından seçilmekteydi. Başbakan TBMM üyeleri arasından Cumhurbaşkanı'nca göreve getirilmekte, bakanlar ise Başbakanca TBMM içinden seçilmekteydi. Ayrıca Bakanlar Kurulunun da TBMM'den güvenoyu alması

¹⁸⁴KARATEPE, s. 38.

¹⁸⁵TANÖR, s. 303-304.

¹⁸⁶TANÖR, s. 402.

gerekmekteydi ve Bakanlar Kurulu, uyguladığı ortak politikalardan dolayı TBMM'ye karşı kolektif olarak sorumlu tutulmaktaydı¹⁸⁷.

Getirilen yeni Anayasa'da, Bakanlar Kurulunun yapısıyla alakalı iki önemli yenilikten söz etmek mümkündür. Birincisi, Başbakan TBMM dışından da bakan seçebilme olanağının tanınması, ikincisi ise geçici Bakanlar Kuruluydu¹⁸⁸. Geçici Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi için karar verilmesi halinde, Bakanlar Kurulunun görevden çekilmesi üzerine seçim süresi boyunca ve yeni Meclisin toplanmasına değin vazife gören geçici bir kabineydi. Yani Cumhurbaşkanınca geçici Bakanlar Kurulunu kurulmak şartıyla bir Başbakan atanmaktaydı. Başbakan ise görevden çekilen Bakanlar Kurulunun yerine; istifa eden İçişleri, Adalet ve Ulaştırma bakanlarının, TBMM içindeki ya da meclis dışındaki bağımsızlardan olmak şartıyla ikinci bir Bakanlar Kurulunu kurmaktaydı.

1961 Anayasasında yürütmenin sorumlu kanadı, Başbakan ve Bakanlar Kuruluydu. Bakanlar Kurulunun faaliyetleri, TBMM'nin denetimine tabi olup parlamento da hükümeti düşürme yetkisine sahipti. Yürütmenin başı olarak Cumhurbaşkanının da parlamentoyu fesih etme yetkisi vardı. Fakat Anayasa tarafından bu yetki çok ağır şartlara bağlanmıştı¹⁸⁹.

Bu Anayasada yürütmenin başı Cumhurbaşkanıydı. Klasik parlamenter sistemini benimseyen 1961 Anayasasında Cumhurbaşkanı daha az etkili ve sembolik yetkilere sahipti ve Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu da bulunmamaktaydı. Cumhurbaşkanı sahip olduğu yetkileri, sorumsuzluğun bir sonucu olarak Başbakan ve ilgili bakanların imzaları ile birlikte kullanmaktaydı ve bu işlerden de Başbakan ve ilgili bakan sorumlu tutulmaktaydı¹⁹⁰.

Daha evvelki anayasalardan farklı bir şekilde, 1961 Anayasasında egemenliğin kullanımı birden çok organa verilmiş ve bununla beraber iktidar paylaşımı öngörülmüştü. Bu Anayasa, 1921 Anayasasının öngörmüş olduğu yasama organında toplanmış olan mutlak egemenlik anlayışını terk ederek, yürütme, yasama

¹⁸⁷KÜÇÜK, Anayasa Hukuku, s. 160-161.

¹⁸⁸TANÖR, s. 398.

¹⁸⁹KARATEPE, s. 55.

¹⁹⁰KÜÇÜK, Anayasa Hukuku, s. 161.

ve yargı güçlerinin birbirlerini denetleyip dengeleyebilecekleri yeni düzenlemeler getirmişti¹⁹¹. Nitekim Anayasasının yürütme organına ait hükümleri, yalnızca Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ait değildi. Ayrıca yürütme organının kendi içindeki bazı kuruluşlar da bu Anayasayla düzenlenmişti. Bunlar, Genelkurmay Başkanlığı, DPT, Üniversiteler, Danıştay, Radyo ve Televizyon İdaresi vb. kurumlardı¹⁹². Ayrıca 1950-1960 döneminde ülkeyi yöneten Demokrat Parti'nin güçlü iktidarına tepki olarak 1961 Anayasasıyla birlikte; TRT, TDK, TTK ve Üniversiteler gibi bazı kamu kuruluşlarına “özerk statü” tanınarak, yürütme organı ile olan bağları zayıflatılmıştı¹⁹³. Bu sayede yürütme organının gücünün zayıflatılması hedeflenmişti.

1961 Anayasası, yürütmeye ilişkin olarak askeri güç ve yargı ile ilgili de birtakım düzenlemeler içermektedir. Bu Anayasa ile birlikte 1924 Anayasasında mevcut olmayan MGK kurulmuştu. MGK, bünyesinde yüksek komutanlarla birlikte bazı bakanları bulundurmaktaydı. MGK, milli güvenlikle alakalı olan kararların alınması konusunda ve koordinasyonun sağlanması hususunda, Bakanlar Kuruluna yardımcı olmakla görevli bir organdı¹⁹⁴.

Türkiye’de yürürlükte bulunan 1982 Anayasasının ilk halinde öngörülen hükümet sistemi, esas olarak 1961’de olduğu gibi parlamenter sistemdi. 1982 Anayasasının da kurmuş olduğu yürütme organı da, iki başlı bir yapıya sahipti ve 2017 yılında yapılan anayasa değişikliğine kadar yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna, Anayasaya ve kanunlara uygun bir şekilde kullanılmaktaydı. Fakat yürütme organı açısından 1982 Anayasası, 1961 yılında benimsenen parlamenter sisteminin saf halinden farklılıklar arz etmekteydi ve bu konuda bazı değişiklikler yapılmıştı.

Bu değişikliklerden ilki, 1982 Anayasasının 1961’den farklı olarak yürütme organını güçlendirmesiydi. Yürütmeyi güçlendiren düzenlemeler; yargı denetiminin azaltılması, Cumhuriyet Senatosu'nun kapatılarak tek meclisli parlamentoya

¹⁹¹SÖNMEZ, Nevzat, Anayasa Hukuku, 1. Baskı, Ankara 2013, s. 152.

¹⁹²SOYSAL, Mümtaz, Anayasaya Giriş, 3. Baskı, Ankara 2011, s. 302.

¹⁹³KARATEPE, s. 54.

¹⁹⁴KÜÇÜK, Anayasa Hukuku, s. 161.

dönülmesi ve Anadolu Ajansı, TRT, üniversiteler gibi özerk kamu kurumlarının genel idare sınıfına dâhil edilmesi idi. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan oluşan yürütme organının hangi kanadının güçlendirilmesi hususunda ise, Anayasayı yapanların tercihi cumhurbaşkanlığı makamını güçlendirmekten yana olmuştu¹⁹⁵. Yine parlamenter hükümet sistemini benimsemiş olan 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı bir şekilde, yürütme organına görev ile birlikte yetki de vermişti. Yani Anayasamızda yürütme, yetki ve görev olarak tanımlanmıştı. Bu durumun da, yürütmeyi güçlendirmeye yönelik olarak kullanılan bir ifade olduğu söylenebilmekteydi.

Yürütmenin güçlendirilmesi bakımından Anayasanın getirdiği düzenlemelerin bir kısmı da, yasamanın hızlı çalıştırılmasına yönelikti. Tek meclisli sisteme dönüşle birlikte yasa yapma sürecinin kısaltılması, seçim döneminin 5 yıla çıkartılmak suretiyle hükümetlerin daha uzun süre görev yapmalarının sağlanması, Mecliste grup kurma sayısının artırılması ve toplantı yeter sayısının düşürülmesi gibi¹⁹⁶. Bu yapılan düzenlemelerdeki amaç ise parlamentonun, yürütmenin güdümünde daha hızlı bir biçimde çalışmasını sağlamaktır.

Bu değişikliklerden bir diğeri ise, yürütme organı açısından tıkanıklığı giderici bazı hükümlerin eklenmiş olmasıydı. 1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanına TBMM seçimlerini yenileme hakkı tanınmıştı. Fakat bu yetkinin uygulamada gerçekleşmesi çok ağır şartlara bağlanmıştı. 1982 Anayasasında ise, hükümetin oluşumu konusunda sistemin tıkanmasını önlemek amacıyla, Cumhurbaşkanı tarafından seçimlerin yenilenmesi hakkının kullanılması kolaylaştırılmıştı¹⁹⁷.

1982 Anayasasıyla birlikte yapılan bir diğer değişiklik de, Başbakanın bakanların görevlerine son verebilme yöntemi ile alakalıydı. 1961 Anayasasına göre, Başbakanın bir bakanın görevine son verebilmek için Cumhurbaşkanına öneride bulunma yetkisi mevcut değildi. 1961 Anayasal sisteminde, Başbakanın istemediği bir bakandan kurtulmasının tek çaresi onu istifaya zorlamaktır. Şayet bir bakanın

¹⁹⁵KARATEPE, s. 81.

¹⁹⁶SABUNCU, s. 204.

¹⁹⁷KÜÇÜK, Anayasa Hukuku, s. 177.

istifa etme gibi bir niyeti olmadığında ise, Başbakanın başka bir seçeneği bulunmamaktaydı. Bu ise hükümet içi uyumsuzluklara ve hükümet bunalımlarına sebep olmaktadır. 1982 Anayasasında ise, 1961'den farklı olarak, Başbakanın önerisiyle bakanların görevlerine Cumhurbaşkanı tarafından son verilebilmesi usulü benimsenmekteydi¹⁹⁸.

1982 Anayasası da, tıpkı 1924 ve 1961 Anayasalarında olduğu gibi Cumhurbaşkanının TBMM'ce seçilmesini öngörmekteydi. Fakat diğerlerinden farklı bir şekilde, TBMM dışından da Cumhurbaşkanı seçilmesi yolunu açmıştı. Anayasanın 101 inci maddesine göre, bunun için TBMM üyelerinin en az beşte birlik çoğunluğunun imzalı önerisi yeterli olmaktadır.

Cumhurbaşkanının görev süresi, 1982 ve 1961 Anayasalarında aynıydı. Bu süre 7 yıldır. Fakat 1982 Anayasasına göre bir kişi iki kez Cumhurbaşkanı seçilememekteydi. 1961 Anayasası ise bir şahsın “arka arkaya iki kez” Cumhurbaşkanı seçilmesini yasaklamıştı. Dolayısıyla araya farklı bir Cumhurbaşkanı girdikten sonra yeniden seçilebilmesi mümkündür¹⁹⁹.

1961 ve 1982 Anayasaları, 1924 Anayasasının aksine, Cumhurbaşkanının tarafsız ve partiler-üstü bir konuma getirilebilmesi için özel bir çaba sarf etmişti. Bu anlayış, cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin hükümlere de yansımıştı. Her iki Anayasa, Cumhurbaşkanının görev süresini, yasamanın görev süreleri ile çakışmayacak biçimde 7 sene olarak belirlemişti. Böylelikle görev süresince parlamentodaki çeşitli siyasal gruplarla birlikte çalışması muhtemel kabul edilen Cumhurbaşkanının, partiler-üstü bir tutum izleyeceği öngörülmüştü²⁰⁰. Aynı amaca yönelik olarak Cumhurbaşkanının iki kez seçilebilmesinin (1961 Anayasasına göre “arka arkaya iki defa” seçilebilmesinin) önüne geçilmişti²⁰¹. Dolayısıyla Cumhurbaşkanının tekrar seçilebilmek için bazı siyasal güçleri hoşnut etme gibi eğilimleri de engellenmişti²⁰². Yine cumhurbaşkanlığı seçiminde, Anayasaya göre en

¹⁹⁸KÜÇÜK, Anayasa Hukuku, s. 177-178.

¹⁹⁹SABUNCU, s. 205.

²⁰⁰ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 322.

²⁰¹SABUNCU, s. 205.

²⁰²ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 322.

az üç gün arayla yapılacak olan oylamaların, ilk iki seçiminde üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu aranmaktayken, üçüncü ve dördüncü oylamalarda salt çoğunluk (1961 Anayasasında ilk iki turda üçte iki, sonraki turlarda salt çoğunluk) aranmaktaydı²⁰³. Bununla da hedeflenmek istenen Cumhurbaşkanının, çoğu zaman birden çok siyasi parti grubunun üzerinde uzlaşma sağlayabileceği bir kişi olmasıydı²⁰⁴. Yani onu partiler-üstü konumuna getirebilmektir. Ayrıca her iki Anayasa da, Cumhurbaşkanının tarafsızlığının sağlanması için Cumhurbaşkanı seçilen şahsın, varsa partisiyle ilişkisinin kesilmesi ve milletvekilliği sıfatının son bulması yönünde düzenlemeler içermektedir.

Son olarak, 2007 anayasa değişikliğinden önce Cumhurbaşkanı Meclis tarafından seçilmekteydi. Bu parlamenter sistemin özelliklerindendi. Fakat 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle birlikte; devlet başkanı olan Cumhurbaşkanının seçilmesinin halka sorulması, 1982 Anayasasının ilk halinde benimsenen parlamenter sistemden sapmalar olduğunu ve ülkemizdeki hükümet sisteminin yarı başkanlık modeline kaydığını göstermekteydi.

1. 2007 Anayasa Değişikliği

2007 senesinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in görev süresi biterken cumhurbaşkanlığı seçim sürecinin tıkanması üzerine, Meclis 31.05.2007 tarihli Anayasa değişikliği kanunu ile Cumhurbaşkanı seçim yöntemini değiştirmişti. Yapılan değişiklik ile beraber Cumhurbaşkanının halkça seçilmesi yöntemine geçilmişti²⁰⁵. Bu durum, 1982 Anayasasının Cumhurbaşkanıya tanımış olduğu geniş yetkilerle birlikte ele alındığında ise, Türk hükümet sisteminin yarı başkanlık hükümet sistemine yaklaştığı görülmektedir. Yarı başkanlık sistemine yaklaşmış dememizin sebebi ise tamamıyla bir yarı başkanlık sistemi olduğunu söylememizin mümkün olmamasından kaynaklanmaktadır. Çünkü Türk hükümet sisteminin, Fransa'da uygulanan yarı başkanlık sistemine yaklaşmış olduğu düşünülse de, iki

²⁰³SABUNCU, s. 206-207.

²⁰⁴ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s.323.

²⁰⁵ÖZBUDUN, Türk Anayasa Hukuku, 2010, s. 325.

farklı noktada ondan ayrılmaktaydı. Öncelikle Anayasanın 101 inci maddesinde, Cumhurbaşkanı seçilen şahsın var ise partisiyle ilişkisinin kesilmesi gerektiği düzenlenmekteydi. Diğer bir farklılık ise, Anayasaya göre Cumhurbaşkanının kendi kararı ile hem meclisi feshetme hem de meclisin güvenini taşımayı sürdüren bir hükümeti azil etme gibi bir yetkisinin bulunmamasıydı²⁰⁶.

Türkiye’de, 2014 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle birlikte fiili olarak yarı başkanlık sistemine geçilmesi, aslında geçmişten gelen başkanlık sistemine geçiş tartışmalarına da hız kazandırmıştı ve bu durum başkanlık sistemi için bir zemin hazırlamıştı. Nihayetinde de, ülkemizde 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliğinden sonra, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi şeklinde adlandırılan Türk tipi başkanlık sistemine geçilmiştir.

Parlamente sistemde, Cumhurbaşkanının devletin başı olmak sıfatıyla yapacağı görevler ve kullanacağı yetkiler, 1982 Anayasanın 104 üncü maddesinde sınıflandırmalar yapılarak sayılmaktaydı. Fakat 2017 yılında getirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Cumhurbaşkanının Anayasada yer alan yürütmeye ilişkin görev ve yetkileri değişikliğe uğradı. Bu görev ve yetkiler ise üçüncü bölümde ele alınacaktır.

Ayrıca Türkiye’de yapılan bu sistem değişikliğinden önce uygulanmış hükümet rejimi olan parlamente sistem, yürütme organı açısından birtakım sorunlarda ortaya çıkarmıştı.

2. Türkiye’de Parlamente Rejimin Yürütme Organı Açısından Ortaya Çıkardığı Sorunlar

Türkiye’de uzun yıllar uygulanan parlamente sistem, ikili yapıdan oluşan yürütme ve Cumhurbaşkanı seçim sistemi gibi durumlardan kaynaklanmış olan; hükümet istikrarsızlığı, koalisyon hükümetleri, yürütmenin zayıf ve güçsüzlüğü gibi durumları beraberinde getirmişti.

²⁰⁶BİLİR, s. 101-102.

a) Hükümet İstikrarsızlığı ve Koalisyon Hükümetleri

Parlamente sistemlere karşı yapılan eleştirilerin en başında ‘yürütmenin istikrarsızlığı’ problemi gelmektedir. Bu sistemde hükümet, yasama organının güvenine dayanmakta ve yasama organının yürütmeyi her daim görevden alabilme yetkisi bulunmaktadır. Bu durum ise, potansiyel olarak bir hükümet istikrarsızlığı sorununa yol açabilmektedir. Çünkü bu sistem içerisinde yürütmenin istikrarını garanti altına alan bir mekanizma bulunmamaktadır. Özellikle herhangi bir partinin yalnız başına çoğunluğu sağlayamadığı parlamentolarda ve koalisyon hükümetlerinin kurulmuş olduğu dönemlerde hükümetler, her daim risk altında olmuştur. Ülkemiz de siyasi tarih açısından değerlendirildiğinde, bu duruma sıkça rastlanıldığı ve hükümet istikrarsızlıklarının sıklıkla yaşandığı, açık bir şekilde görülmektedir²⁰⁷. Nitekim Türkiye’de, 92 yılda 62 tane hükümet kurulmuş olması da, bu durumu doğrular niteliktedir. Ayrıca Türkiye’de, partiler arası uzlaşma kültürü az olduğundan kurulan koalisyon hükümetlerinin de ömrü çok kısa olmuştur. Bu tür durumlardan dolayı da, ülkede siyasi istikrarın sağlanamadığı ve ciddi sorunların çözülemediği de acı bir şekilde tecrübe edilmiştir.

Bu sistemde, seçimler neticesinde hiçbir partinin yalnız başına güvenoyu alabilecek sayıda milletvekilini parlamentoya sokamadığı durumda, siyasal iktidar problemini çözmek amacıyla kullanılan yöntem, ülkemizin de yakından tanıdığı ikili ya da üçlü koalisyon hükümetleri ve azınlık hükümeti formülü olmuştur.

Çok partili parlamente rejimlerde yaygın bir biçimde kullanılmakta olan koalisyon hükümeti; iki veya daha fazla partinin aralarında anlaşarak güvenoyu için yeterli bir çoğunluğun desteği ile yürütme yetkisini kendi aralarında paylaşmaları anlamına gelmektedir²⁰⁸. Azınlık hükümeti ise, parlamentoda çoğunluğu bulunmayan bir partinin, başka bir parti veya partilerin fiilen katılmadan, hükümete dışarıdan destek vermesiyle oluşturulan hükümet biçimidir. Ülkemizde azınlık hükümetine örnek teşkil edebilecek hükümetler ise; 1960’lar, 1970’ler ve 1990’larda kurulmuştu. İlk olarak kurulan azınlık hükümetine baktığımızda ise, 1963 yılında İsmet İnönü

²⁰⁷ÇAĞLAR, Nazmiye, ‘‘Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamente Hükümet Sistemi’’, Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y. 2017, C. 19, S. 4, s. 115.

²⁰⁸SERİN, Akif, Sistem Türkiye ‘‘Cumhurbaşkanlığı’’, Ankara 2017, s. 149.

tarafından kurulmuş olan 28 inci Hükümet olduğunu görmekteyiz. Bu şekilde kurulan azınlık hükümetleri ve koalisyonlar ise, ülkemizde sürekli olarak ekonomik krizlere ve siyasal istikrarsızlıklara sebep olmuştur.

Ülkemizde uzun yıllar uygulanan parlamenter sistemde ortaya çıkan koalisyon hükümetlerinin ömürleri de kısa olmuştur. Bu konuda karşılaştırmalı siyasal sistemler alanındaki ilk önemli eserlerden birinin yazarı olan Amerikalı siyaset bilimci Lowell'da, koalisyon hükümetlerinin, çoğunluk partisi hükümetlerinden daha kısa ömürlü olacağını belirtmiştir. Çünkü ona göre, bir ülkede kuvvetli hükümetlerin iktidarı oluşturması, sadece parlamentoda çoğunluğa sahip bir partinin bulunması ile gerçekleşebilmekteydi²⁰⁹.

Lowell'in 1896 yılında ortaya koyduğu bu düşünce, sonraki yıllarda Bryce, Blondel ve Duverger gibi ünlü siyaset bilimciler tarafından da desteklenmiştir²¹⁰.

Blondel'in, 1945 ve 1966 yılları arasında Batı demokrasilerinde parti sistemleri ile hükümetlerin niteliklerini inceleyen araştırmasına göre, çoğunluk partisi tarafından kurulan hükümetlerin iktidar süreleri ortalama 4,2 yıl iken, koalisyon hükümetlerinde ise bu oran 1,8 yıla düşmektedir²¹¹. Bizim ülkemizde de, parlamenter sistemde 92 yılda 62 hükümetin kurulmuş olması, bu araştırmanın sonucunu doğrular niteliktedir.

Bryce ise, koalisyon hükümetlerinde bulunan kabinedeki kişilerin farklı görüşlere sahip olmaları ve partilerin birbirlerine karşı devamlı olarak ödün vermelerinden dolayı, etkili bir hükümet idaresinin kurulamayacağı tespitinde bulunmaktadır²¹².

Duverger de aynı konuda, koalisyon kabinelerinin üyelerinin birbirine zıt ve çelişkili eğilimlerinden dolayı, hükümetin faaliyet programının çok kısa süreli, sınırlı amaçlara ve tamamen geçici nitelikteki tedbirlere yönelik olacağını dile getirmektedir²¹³.

²⁰⁹SERİN, s. 150.

²¹⁰SERİN, s. 150.

²¹¹SERİN, s. 150.

²¹²SERİN, s. 150.

²¹³SERİN, s. 150.

b) Cumhurbaşkanını Seçim Sistemi

Ülkemizde uygulanan parlamenter sistemde yaşanan problemlerden biri de, Cumhurbaşkanını seçim sistemiydi. Nitekim bu sistemde, yürütmenin bir kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı meclis tarafından seçilmekteydi.

Cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçilmesi sistemi, beraberinde çok ciddi problemlere sebebiyet vermekteydi. Türk siyasal hayatı incelendiğinde parlamenter sistem ile yönetildiğimiz 1979 senesinde, Ecevit hükümetinin düşürülmesi ve bu durumun sonrasında Süleyman Demirel'in Başbakanlık koltuğuna oturması sonrası, 6 ncı Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk'ün yerine gelecek olan isim için mecliste yer alan partiler, herhangi bir ad üzerinde uzlaşma sağlayamıyordu. Başta AP ve CHP olmak şartıyla, birçok partinin bir aday üzerinde uzlaşma sağlayamamaları, ülkemizi 5 ay 6 gün cumhurbaşkansız bırakmıştı. Ayrıca 5,5 ay devam eden 118 birleşimde, Cumhurbaşkanı seçimi için yapılmış olan 115 turda da herhangi bir sonuç alınamamıştı²¹⁴.

Yakın tarihimiz açısından da bu durum incelendiğinde, 2007 yılındaki 367 krizi olarak adlandırılan olay, Cumhurbaşkanı seçimini bir krize çevirmişti. 2007 senesinde Ahmet Necdet Sezer'in görev süresinin bitmesi yaklaşırken, cumhurbaşkanlığı için aday olanlar açıklanmaya başlanmıştı. İktidar partisi olan AK Parti tarafından, dönemin Dışişleri Bakanı olan Abdullah Gül aday olarak gösterilmişti. Cumhurbaşkanı seçiminden evvel tartışma konusu olan mesele ise, meclisin açılabilmesi için 367 milletvekiline gereksinim duyulup duyulmadığıyla ilgiliydi²¹⁵. 2007 yılında parlamenter sistemden kaynaklı ortaya çıkan cumhurbaşkanlığı seçim krizi de, hem erken seçimi hem de referandum sandığını milletin önüne getirmişti. TBMM'nin, ana muhalefet partisinin çıkarmış olduğu 367 krizi nedeniyle Cumhurbaşkanını seçememesinin sonucunda, Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi konusundaki Anayasa değişikliği, 21 Ekim 2007 yılında halkoyuna sunulmuştu. Yapılan bu değişiklik ile Cumhurbaşkanının genel oyla doğrudan halk tarafından seçilmesine karar verilmişti.

²¹⁴SERİN, s. 130.

²¹⁵SERİN, s. 144.

c) İkili Yapıdan Oluşan Yürütme

Yürütme sürecinde yetki karmaşasına ve çatışmalara sebebiyet vermemek amacıyla, yürütme gücünün tek el tarafından kullanılması gerekmektedir. Bilindiği üzere, başkanlık sisteminde yürütme gücünü kullanan, sadece Başkan olmaktadır. Fakat başkanlık sisteminin tersine parlamenter sistemde, yürütme yetkisinin Cumhurbaşkanı ve hükümet arasında bölüştürülüyor olması, ülkemizde bazı dönemler de çok önemli problemler oluşturmakta ve ciddi anlamda siyasi bunalımlar yaşanmasına sebep olmaktadır²¹⁶.

Hatırlanacağı üzere ülkemizde, Cumhurbaşkanı ve Başbakan aynı siyasi ideolojiden gelip aynı partiden olsalar bile, parlamenter sistemden dolayı aralarında siyasi gerilimler meydana gelmişti. Örneğin; Demirel'in ve Özal'ın cumhurbaşkanlığı yapmış olduğu dönemler. Yine bu sistemde, yürütmenin iki ayrı kanadı, farklı ideolojilere sahip kişilerin elinde bulunduğu da büyük krizler yaşanmıştır. Recep Tayyip Erdoğan'ın Başbakan ve Ahmet Necdet Sezer'in cumhurbaşkanlığı yaptığı dönemler bu durum için örnek teşkil etmektedir. Bu gibi durumlarda ortaya çıkan yürütmenin istikrarsızlığı da, devlet içinde şiddetli ve uzlaşmayan bölünmelere yol açmıştır.

Kemal Gözler, Türkiye'de uygulanan parlamenter rejimin uygulamada yürütme organı açısından yaratmış olduğu sıkıntıları, genel olarak şu şekilde açıklamaktadır²¹⁷:

-Hükümetler, hiçbir şekilde Meclise hâkim olmamakta; hükümetler meclise yön verememekte ve hükümetler Meclisten istedikleri kanunları çıkaramamaktadırlar.

-İktidara baktığımızda birleşmiş değil, atomize ve dağılmış olduğu görülmektedir. İktidarın gerçekte kimde bulunduğu belirli değildir.

²¹⁶**YANIK, Murat**, Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, 2 Baskı, Ankara 2013, s. 131.

²¹⁷**GÖZLER, Kemal**, “Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Üzerine Bir Deneme)”, Ayrıntılı bilgi için bkz. www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm, (Erişim Tarihi: 11.03.2019), s. 25-47.

-Sorumluluk tamamen yok olmuştur. İşler iyi bir şekilde gitmemekte, halk tarafından hesap sorulmak istenmekte; fakat halk, karşısında hesap soracak hiç kimseyi bulamamaktadır. Hükümette görev almış olan şahıslardan hesap sorulmak istendiğinde de, her biri sorumluluğu başka birinin üzerine atabilmektedir. Çünkü bu kişilerin hiçbiri, yalnız başına iktidar olmayı başaramamıştır. Sorumluluğun teşhis edilmesi, neredeyse imkânsız bir durumdur.

-Hükümetlerin hızlı bir şekilde ve kararlı bir biçimde hareket etmeleri mümkün değildir.

-Hükümetler genelde koalisyonlardan meydana gelir. Türkiye’de Nisan 1999 tarihine kadar iki partili koalisyonlar bulunurken, bu tarihin sonrasında ortaya çıkan koalisyon hükümeti üç partinin bir araya gelmesiyle ancak kurulabilmiştir.

-Hükümetlere baktığımızda kısa ömürlü oldukları görülmektedir. Yaygın olarak hükümet istikrarsızlığı vardır. Hükümetler sıklıkla parlamentoca güvensizlik oyuyla düşürülmekte ya da hükümetlerin kendileri istifa etmektedirler.

-Hükümeti meydana getiren koalisyon partileri, kolay kolay uzlaşmamakta ve uzlaşmazlıklarını kolay bir şekilde çözüme ulaştıramamaktadırlar.

-Koalisyon hükümetleri, sayısal şekilde parlamentoda çoğunluğa sahip olmakla beraber, hiçbir vakit arkalarındaki görünürdeki parlamento çoğunluğunun kendilerine destek verip vermeyeceğinden emin değildirler. Hükümetçe hazırlanmış olan kanun tasarıları, komisyonlarda ya da Meclis Genel Kurulunda, bizzat Hükümeti meydana getiren partilere mensup olan milletvekillerinin oylarıyla reddedilebilmektedir.

-Hükümetlerin hiçbir vakit yalnız başına ve açık bir sesle hareket edebilmeleri mümkün olamamaktadır.

Sonuç olarak Gözler’e göre, Türkiye’deki parlamenter sistem tamamen istikrarsız, başarısız ve etkisiz hükümetlere sebebiyet vermiştir. Ayrıca bu sistemin demokratik yönden performansı da düşüktü. Hükümetler sürekli olarak değişmekte, fakat iktidardaki adamlar ise hiç değişmemekteydi. Parlamenter sistemde gerçek bir

iktidar değişimi de bulunmamaktaydı. Hükümet, halkın oyları ile değil, partiler arasındaki oyunlarla kurulmakta veya daęılmaktaydı²¹⁸.

III. TÜRK TİPİ BAşKANLIK SİSTEMİ: CUMHURBAşKANLIğI HÜKÜMET SİSTEMİNDE YÜRÜTME

Başkanlık hükümeti sisteminin doğuşu, parlamenter sistemden farklıdır. Parlamenter hükümet sistemi, İngiliz tarihi içinde doğup geliştiğinden, İngiliz toplumunun özelliklerini yansıtmaktadır. Fakat başkanlık sistemi, insan aklının bulmuş olduğu ve geliştirdiği bir model olduğu için her ülkenin insanları oturup, kendi ülkelerinin koşullarını da göz önüne alarak kendilerine has bir başkanlık modeli oluřturabilmektedir²¹⁹. Dolayısıyla Başkanlık sisteminin özü muhafaza edilmek şartıyla, isminin farklı olmasının hiçbir önemi bulunmamaktadır. Başka bir deyişle, özü itibariyle başkanlık sistemi olan bir hükümet sistemi, ülkelerde farklı isimlerle kurgulanabilmektedir²²⁰. Nitekim bizim ülkemizde de, Türk tipi başkanlık sistemi şeklinde kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulanmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, TBMM'de temsil edilen partilerden AK Parti ve MHP'nin ortak teklifleri ile gündeme gelmiştir. Ortak olarak sunulan anayasa değişikliği teklifi, önce Anayasa Komisyonunda görüşülmüş ve bu görüşmeler neticesinde de bir kısım maddeler teklif metninden çıkarılmıştır. TBMM'ye sunulan bu değişiklik Genel Kurulda 330 sayısını bularak, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmış ve 16 Nisan 2017 tarihinde referanduma sunulmuřtur²²¹.

16 Nisan 2017 tarihinde yapılmış olan bu referandum ile birlikte yapılan Anayasa değişikliğinin ardından, 24 Haziran 2018 tarihinde gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı seçimleri neticesinde, Türkiye'de yasal ve fiili açıdan

²¹⁸**GÖZLER**, Türkiye'de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Üzerine Bir Deneme)'', s. 25-47.

²¹⁹**KUZU**, s. 19.

²²⁰**BİLİR**, s. 35.

²²¹**YILDIRIM, Hurşit**, Parlamenter Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 1. Baskı, İstanbul 2017, s. 147-148.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir²²². Bu sistem, dünyada uygulanan başkanlık sistemlerinden farklılıklar arz etmekte olup Türkiye'ye özgüdür ve Türk tipi başkanlık sistemi olarak da adlandırılmaktadır. Dolayısıyla bu yeni sistemin özgünlüğüne değinildikten sonra Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütme erki anlatılacaktır.

A. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Özgünlüğü

Kuvvetler ayrılığının sert bir biçimde görüldüğü başkanlık sisteminin gerçekleşebilmesi için üç koşula ihtiyaç vardır. Bu koşullardan birincisi, devlet başkanının halk tarafından seçilmesidir. İkinci koşul ise, seçim neticesinde yürütme erkini belirli bir süreliğine elinde tutan başkanın, meclisçe hükümetten düşürülmemesidir. Son koşul ise, seçimlerde kazanan şahsın hükümete başkanlık etmesidir²²³.

Başkanlık sistemi için gerekli olan şartlar bu şekildeyken, Türkiye'de uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, başkanlık sistemi ile farklılıklar arz etmektedir. Bu farklılıkları somut olarak ortaya koymak için başkanlık sistemine örnek olarak Amerika Birleşik Devletini ele alacağız. Çünkü Burhan Kuzu tarafından da dile getirildiği gibi *'ABD modeli dışında başkanlık modeli yok dünyada aslında'*²²⁴.

Türkiye'de uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD'deki başkanlık sisteminin farklılıklarını şu şekilde sıralayabilmekteyiz:

1- ABD başkanlık sisteminde Başkanının, yasama organı tarafından görevden alınabilmesi mümkün değilken; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise alınabilmektedir.

ABD'de, yürütme organının başı konumundaki Başkanı, halk 4 yıllığına seçmektedir ve seçilen başkan, görev süresi boyunca görevini devam ettirmektedir.

²²²TURAN, Menaf A, "Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi", Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/524784>, (Erişim Tarihi: 31.03.2019).

²²³SARTORI, s. 199-206.

²²⁴KUZU, s. 162.

Başkanın bu süre içerisinde görevde bulunması, yasama organının güvenine de dayanmamaktadır. Başkan, 4 yıllık görev süresi sona ermeden yasama organınca da güvensizlik oyuyla görevden alınamamaktadır²²⁵. Ayrıca ABD’de başkanlık seçimleri, yasama organının vermiş olduğu kararlar da yenilenememektedir. Dolayısıyla Başkan yasama organına karşı sorumlu olmayıp, sadece kendini seçmiş olan halka karşı sorumlu tutulmaktadır²²⁶.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise, Cumhurbaşkanı yalnızca halka karşı değil, ayrıca yasama organına karşı da sorumlu olmaktadır. Yani yasama organı, kendi seçimlerinin de yenilenmesi şartıyla, beğenmemiş olduğu Cumhurbaşkanının görevine son verebilmektedir. Başka bir ifadeyle, Türkiye’de uygulanan sistemde TBMM, kendi seçimlerini de yenilemek koşuluyla Cumhurbaşkanının seçimlerini yenileyebilmektedir. Dolayısıyla yürütme organının yasama organına karşı sorumlu olduğu bir sistemin “başkanlık sistemi” olduğunun söylenmesi mümkün değildir. Zira Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bu özelliğinin parlamenter hükümet sistemine benzediğini de söylemek mümkündür²²⁷.

2- ABD’de Başkan, yasama organını feshetme gibi bir yetkiye sahip değilken, Türkiye’de uygulanan sistemde ise Cumhurbaşkanı tarafından yasama organı feshedilebilmektedir.

ABD’de yasama organı güvensizlik oyu ile başkanı düşüremezken, aynı zamanda başkan da yasama organını feshedememektedir. Yani başkanlık sisteminde yürütme ve yasama organları birbirlerinin varlıklarına son verememektedir²²⁸.

Türkiye’de uygulanan sistemde ise, Cumhurbaşkanı kendi seçimlerini de yenilemek şartıyla her daim yasama organını feshederek, yasama organının seçimlerini yenileyebilmektedir²²⁹.

²²⁵ULUŞAHİN, Nur, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, 1. Baskı, Ankara 1999, s. 38.

²²⁶TURHAN, Mehmet, Hükümet Sistemleri, 2. Baskı, Ankara 1993, s. 41.

²²⁷GÖZLER, Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız”, Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>, (Erişim Tarihi: 02.04.2019).

²²⁸GÖZLER, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız”.

²²⁹GÖZLER, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız”.

3- ABD’de başkan yardımcısı da, Başkan gibi halk tarafından seçilirken, Türkiye’de ise Cumhurbaşkanı yardımcılarının Cumhurbaşkanınca ataması yapılmaktadır.

ABD’de bir tane Başkan Yardımcısı bulunmaktadır ve bu Başkan Yardımcısı, Başkan ile beraber halkça seçilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise, Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da Cumhurbaşkanı yardımcılarını halk seçmemekte, Cumhurbaşkanı yardımcılarının ataması Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır²³⁰.

4- ABD’de bakanların atanması ve ayrıca yüksek hâkim atama yetkisi Senatonun onayına tabi olmaktadır, Türkiye’de ise değildir.

Amerika Birleşik Devletlerinde, bakanların atanması Başkan tarafından yapılmaktadır. Fakat bu atamalar Senatonun onayına tabidir. Yine federal hâkimlerin de atanması Senatonun onayıyla Başkan tarafından yapılmaktadır. Ayrıca Başkan, bakanları ve hâkimleri atama yetkisini kullanılırken Senato ile uzlaşmak mecburiyetindedir²³¹. Türkiye’de ise böyle bir durum söz konusu değildir.

Görüldüğü üzere bakan ve hâkim atama yetkisi açısından da, ABD başkanlık sistemi ile Türk tipi başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi arasında farklılıklar bulunmaktadır. ABD’de, Başkan istediği kişiyi bakan ve hâkim olarak atayamazken, Türkiye’de ise bu yetki TBMM’nin onayına tabi tutulmamıştır. Türkiye’de, Cumhurbaşkanı istediği şahsı bakan olarak atayabilmekte ve istediği zaman, o kişiyi görevinden de alabilmektedir. Bu hususta, yasama organı ile uzlaşma zorunluluğu da bulunmamaktadır. Ayrıca Türkiye’de, Cumhurbaşkanının Anayasa Mahkemesine ve Hâkimler ve Savcılar Kuruluna üye atama yetkisi de, TBMM’nin onayına tabi olmadan Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılmaktadır²³².

5- ABD’de Başkanın, her durumda Kongre’nin kabul edeceği bütçeye gereksinimi varken, Türkiye’de ise bütçenin kabul edilmemesi durumu söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanı, eski bütçeyle devam edebilmektedir.

²³⁰ALKAN, Haluk / KARATEPE, Şükrü / ATAR, Yavuz / BİNGÖL, Yılmaz / DURGUN, Gonca Bayraktar, Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Ankara 2017, s. 46.

²³¹GÖZLER, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverlend Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız”.

²³²GÖZLER, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverlend Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız”.

ABD’de bütçe yetkisi Kongreye aittir. Her ne sebeple olursa olsun, Başkanın bütçe kanunu olmaksızın hem harcama yapması hem de vergi toplaması mümkün değildir. Bütçe münhasıran yasama organının elinde olup, ABD’de Başkanlar, bütçe konusunda mecburen Kongre ile uzlaşmak zorundadırlar²³³.

Türkiye’de ise, 16 Nisan tarihinde halkoylamasına sunulan anayasa değişikliğinden sonra Anayasamızın 161 inci maddesindeki hüküm şöyledir: “*Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması durumunda geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması halinde, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye değin bir evvelki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır*”.

Bu fıkradan hareketle, Türkiye’de Meclis, Cumhurbaşkanının talep ettiği bütçe kanununu kabul etmemesi durumunda, Cumhurbaşkanı yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar, evvelki yıl bütçesini tekrardan değerlendirme oranına göre artırarak harcamaları yapmayı ve vergileri toplamayı sürdürebilecektir²³⁴.

Türk tipi başkanlık sistemi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ABD’de başkanlık sistemi arasındaki farklılıklara, yukarıda saymış olduğumuz maddelere ek olarak şunları da söyleyebiliriz:

ABD’de yürütme yetkisinin sahibi olarak Başkan kabul edilir iken, Türkiye’de bu yetki Cumhurbaşkanına aittir. ABD’de federal yapı mevcutken, Türkiye’de ise üniter yapı devam etmektedir. ABD’de yasama Meclisinin oluşumuna baktığımızda (Kongre) Temsilciler Meclisi ve Senato biçiminde belirtilen iki meclisten meydana gelirken, Türkiye’de yasama organına baktığımızda ise tek meclisli bir yapı söz konusu olduğu ve bu meclisin de TBMM olduğu görülmektedir. ABD’de Başkan iki dereceli seçim yoluyla belirlenirken, Türkiye’de ise, Cumhurbaşkanının seçimi tek dereceli seçim yolu kullanılarak gerçekleştirilmekte ve Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir²³⁵.

²³³**KOÇAK**, Konur Alp, “ABD Başkanlık Sistemi: Ayrı Ama Birlikte Çalışan Organlar”, **TUNÇKAŞIK**, Halit / **KOÇAK**, Konur Alp / **DOĞAN**, Meltem / **SOLAK**, Mehmet / **BİLGİN**, Murat, Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri), Ankara 2015, s. 64.

²³⁴**ALKAN / KARATEPE / ATAR / BİNGÖL / DURGUN**, s. 100-101.

²³⁵**KÜÇÜK**, Adnan, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, Liberal Düşünce Dergisi, Y. 2017, S. 85, s. 164.

Ayrıca Türkiye’de Cumhurbaşkanı, partisinin genel başkanı olup, partiyle olan ilişkisi çok sıkıdır. ABD Başkanının ise partisi ile olan ilişkisi gevşektir. Yine ABD başkanlık sisteminde, Başkanın yapmış olduğu milletlerarası antlaşmaları onaylama yetkisi, Senato'nun üçte iki çoğunluğuna ait iken, Türkiye’de ise bu antlaşmalardan kimileri, direkt olarak Cumhurbaşkanının onayıyla, diğerleri ise Meclis Genel Kuruluna katılmış olan üyelerin salt çoğunluğunun onayıyla kabul edilen bir uygun bulma kanununun ardından Cumhurbaşkanının onayıyla yürürlüğe girmektedir²³⁶.

Yukarıda saymış olduğumuz farklılıklar ışığında şunu belirtebiliriz ki; Türkiye, kendi ihtiyaçlarını karşılamak, kendi sorunlarını çözmek için, başkanlık sistemi ile genel nitelikleri aynı fakat özel nitelikleri farklı olan “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ni, siyasal tecrübeleri ve demokratik birikimleri çerçevesinde geliştirmiştir. Ayrıca bu sistem kendine has olup, Türkiye’ye özgüdür.

B. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme

Türkiye’de, yeni sistemle beraber gelen yeniliklerden en önemlisi, yürütme organındaki çift başlılık durumunun ortadan kaldırılması olmuştur. Devletin başı konumunda olan Cumhurbaşkanı, ayrıca yürütme yetkisine sahip olan tek makamdır. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı; Cumhurbaşkanı yardımcılarının, bakanların ve üst düzey kamu görevlilerinin atamalarının yapılması ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması, bakanlıkların görev ve yetkilerinin tespit edilmesi hususunda, tek yetkili kişi konumuna getirilmiştir²³⁷.

Ülkemizde uygulanan Türk tipi başkanlık sisteminde, Cumhurbaşkanı devletin başı olarak nitelendirilmektedir. Yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanının, yürütmeye ilişkin olan görev ve yetkileri ile Cumhurbaşkanının

²³⁶GÖZLER, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverlend Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız”.

²³⁷GÜL, Hüseyin / KAMALAK, İhsan / SALLAN GÜL, Songül, “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi”, Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/395496>, (Erişim Tarihi: 05.04.2019).

adaylığı ve seçimi yeni sistemle beraber yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca yeni sisteme entegrasyonu sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı da oluşturulmuştur.

1. Cumhurbaşkanı, Adaylığı ve Seçimi

Türkiye’de yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte, yürütme organının yapısı tamamen değişmiştir. Yani yürütme organı, yalnızca Cumhurbaşkanından oluşmakta olup, Başbakanlık makamı ile Bakanlar Kurulu lağvedilmiştir. Dolayısıyla yürütme organı, tek başlı bir hal almıştır²³⁸. Yürütme yetkisinin kendisinde toplandığı Cumhurbaşkanı ise, en fazla iki dönem olmak üzere toplamda 10 yıl görevde kalabilmektedir²³⁹.

Türkiye’de uygulanmış olan parlamenter sistemde, yürütme organı yasamanın içinden çıkmaktaydı. Cumhurbaşkanı, bir milletvekiline hükümeti kurma görevini vermek suretiyle, meclisten güvenoyu alan hükümet görevine başlayabilmekteydi. Yürütme, ayrıca seçilmiyordu. Milletlin yasama ve yürütmeyi ayrı ayrı seçme hakkı bulunmamaktaydı²⁴⁰. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise halk, yasama ve yürütmeyi ayrı ayrı seçmektedir. Yani milli irade, yasamada ve yürütmede ayrı ayrı tecelli etmektedir. Dolayısıyla yasama organı, kendi içinden oluşacak olan hükümet kurma görevi ile uğraşmayacağından krizler ve oyalanmalar yaşanmamakta olup, iktidar sandıkta başlayıp sandıkta bitmektedir²⁴¹.

Uygulanan yeni sistemde, Cumhurbaşkanının siyasi ve cezai sorumluluğu da bulunmaktadır. Türkiye’nin parlamenter hükümet sistemiyle yönetildiği dönemlerde sorumluluğu olmayan Cumhurbaşkanına, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte sorumluluk getirilmiştir. Yani yeni sistemde Cumhurbaşkanı görev alanına giren hususlarda, yalnız başına yapacağı iş ve işlemleri ile onaylayacağı karar ve vereceği emirlerden dolayı sorumlu olup, yargısal denetime tabi tutulmaktadır.

²³⁸ **AKYILMAZ, Cemre**, “2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2019, C. 23, S. 1, s. 192.

²³⁹ **BÜLBÜL, Kudret**, Etkin İstikrarlı Güçlü Bir Türkiye İçin Cumhurbaşkanlığı Sistemi Nedenler, Tepkiler, Beklentiler, 1. Baskı, İstanbul 2017, s. 29.

²⁴⁰ **BÜLBÜL**, s. 35.

²⁴¹ **YILDIRIM**, s. 149.

Cumhurbaşkanı hakkında herhangi bir suç işlediği iddiası ile TBMM'nin salt çoğunluğunun vereceği önerge ile soruşturma talebi istenebilmektedir. Meclis üye tamsayısının beşte üçünün gizli oyuyla da soruşturma açılmasına karar verilmektedir²⁴².

2017 senesinin Nisan ayında yapılan Anayasa değişikliği referandumunda halkoylamasına 18 madde sunulmuştur. Kabul edilen bu maddelerin 7 nci maddesiyle birlikte, 2709 sayılı Kanunun 101 inci maddesinde, başlığıyla birlikte aşağıdaki biçimde değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliğe göre Cumhurbaşkanının adaylığı ve seçimi şu şekildedir:

Adaylık ve Seçimi²⁴³

Madde 101²⁴⁴:

-Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir.

- Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

- Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilir.

- Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

- Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı

²⁴²YILDIRIM, s. 155.

²⁴³ Bu maddenin kenar başlığı “ Nitelikleri ve tarafsızlığı” iken 21/01/2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 7 nci maddesiyle birlikte “ Adaylık ve Seçimi” olarak değiştirilmiştir.

²⁴⁴Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, T.C. Resmi Gazete, 17863 (Mükerrer), 9 Kasım 1982, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.03.2019).

izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir.

- İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılmaması 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 salt çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada, adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması halinde, sadece Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir.

- Seçimlerin tamamlanamaması halinde, yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin diğer usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin yapılan bu düzenleme gereğince, siyasi partilerin aday gösterebilmeleri için gerekli olan %10'luk oran %5'e indirilerek, adaylık şartları kolaylaştırılmıştır. Bu şartın kolaylaştırılmasıyla da seçmenin tercih hakkı arttırılmıştır²⁴⁵.

2. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı, yürütmeyle ilgili konularda başat aktör haline gelmiştir. Bu doğrultuda Cumhurbaşkanı, bakanları ve üst düzey kamu personellerini atamakta veya görevden almakta ve bakanlıklar arasında eşgüdüm sağlamaktadır. Cumhurbaşkanının yeni konumu, yürütme organı açısından kendisine çok sayıda görev ve yetki getirmekte, Cumhurbaşkanına sorumluluk yüklemektedir. Cumhurbaşkanının tüm bu görev, yetki ve sorumlulukları tek başına yerine getirebilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla yeni sistemde, kendisine bağlı çok

²⁴⁵YILDIRIM, s. 153.

sayıda birim ve kişiden oluşan bir teşkilat oluşturulmuştur²⁴⁶. Ayrıca 24 Haziran seçiminden sonra Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine tam anlamıyla geçilmesi, ABD’de bulunan ‘‘Başkanın Yürütme Ofisi’’ne benzeyen, fakat Türkiye özgü bir cumhurbaşkanlığı teşkilatının oluşturulması ile gerçekleştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatına ilişkin düzenlemeler ise; 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği, 703 sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile düzenlenmiştir.

1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, yeni bir örgütlenme modeli kabul edilmiştir. Bu kararname ile Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı aşağıda tabloda gösterildiği şekilde, Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı biçiminde oluşturulmuştur. Yeni sistemde bakanlık sayısı 16 ya düşürülerek Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisine alınmış, ofisler ve politika kurulları oluşturulmuş, bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden belirlenmiştir. Türkiye’de yeni sistemle beraber yürütme organının yapısı; Cumhurbaşkanı ve onun etrafında oluşturulmuş ve görev ile yetkilerinde ona yardımcı olan cumhurbaşkanlığı teşkilatıdır²⁴⁷.

²⁴⁶SOBACI, Zahid M / MİŞ, Nebi / KÖSEOĞLU, Özer, ‘‘Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı’’, Seta Perspektif, Y. 2018, S. 206, s. 2.

²⁴⁷TURAN, s. 60.

Tablo-1: Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

CUMHURBAŞKANI	
Cumhurbaşkanlığı Makamı	•Özel Kalem Müdürlüğü •İdari İşler Başkanlığı
Cumhurbaşkanı Yardımcıları	
Bakanlıklar	•Maliye ve Hazine Bakanlığı •Tarım ve Orman Bakanlığı •Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı •Adalet Bakanlığı •İçişleri Bakanlığı •Dışişleri Bakanlığı •Milli Eğitim Bakanlığı •Milli Savunma Bakanlığı •Kültür ve Turizm Bakanlığı •Sağlık Bakanlığı •Çevre ve Şehircilik Bakanlığı •Gençlik ve Spor Bakanlığı •Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı •Ticaret Bakanlığı •Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı •Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı
Politika Kurulları	•Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu •Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu •Ekonomi Politikaları Kurulu •Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu •Hukuk Politikaları Kurulu •Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu

	•Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu •Sosyal Politikalar Kurulu • Yerel Yönetim Politikaları Kurulu
Bağlı Kurum Kuruluşlar	•Devlet Denetleme Kurulu •Diyanet İşleri Başkanlığı •İletişim Başkanlığı • Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği •Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı •Savunma Sanayi Başkanlığı •Strateji ve Bütçe Başkanlığı • Genelkurmay Başkanlığı
Ofisler	•Dijital Dönüşüm Ofisi •Finans Ofisi •İnsan Kaynakları Ofisi • Yatırım Ofisi

Kaynak:<https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/07/09/cumhurbaskanligi-sistemi-nedir-yeni-sistem-neler-getiriyor>. (Erişim Tarihi: 05.04.2019).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE CUMHURBAŞKANININ YÜRÜTME YETKİSİ VE SORUMLULUKLARI

I. CUMHURBAŞKANININ YÜRÜTME YETKİSİ

Türk tipi başkanlık sisteminde, Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin görev, yetki ve sorumlulukları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 8, 104, 105 ve 106 ncı maddelerinde belirtilmiştir.

Anayasanın 8 inci ve 104 üncü maddelerinde, Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, 105 inci maddesinde, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ve 106 ncı maddesinde ise Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanına vekâlet ve bakanlar düzenlenmiştir.

A. Yeni Sistemde Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı ve Bakanlar Kurulu

Yeni sistemde Cumhurbaşkanı, yasamanın onayına tabi olmaksızın yardımcılarını ve bakanları atayabileceği gibi, gerekli gördüğü takdirde onları görevden de alabilmektedir. Yürütme yetkisi, tek başına Cumhurbaşkanına ait olup, bu sistemde Başbakan ve Bakanlar Kurulu, yani siyasal sorumluluğu olan hükümet yer almamaktadır²⁴⁸. Bunun yerine Cumhurbaşkanı tarafından atanan bir ya da daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar bulunmaktadır²⁴⁹. Bu bakanlar, meclis içinden ve dışından seçilebilmekte olup, milletvekilleri arasından bakan ataması yapıldığı takdirde, bakan olan parlamenterin milletvekilliği de sona ermektedir²⁵⁰. Cumhurbaşkanının 104 üncü madde gereğince, bakanları atama ve görevlerine son verebilme yetkisine sahip olması, yürütme ekibini istediği gibi kurabilmesi anlamına gelmektedir²⁵¹.

²⁴⁸YILDIRIM, s. 160.

²⁴⁹GÜLER, Tahsin, ‘‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri’’, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Y. 2018, C. 21, S. 39, s. 316.

²⁵⁰YILDIRIM, s. 160.

²⁵¹GÜLER, s. 316.

Bu sistem ile birlikte, Anayasanın 106 ncı maddesinde yapılan değişiklikle, Cumhurbaşkanının yurt dışına çıkması ya da hastalık gibi geçici hallerde veya herhangi bir sebeple makamın boşalması durumunda, yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar makama Cumhurbaşkanı yardımcısı vekâlet etmektedir. Bu durumda Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanına ait yetkileri de kullanmaktadır²⁵². Yani parlamenter sistemde cumhurbaşkanlığı makamının boşalması halinde yaşanmış olan sıkıntılar, yeni sistemde yaşanmayacaktır. Çünkü kimin vekâlet edeceği açıkça belirtilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakan; Cumhurbaşkanının emrinde olup bakanlık hizmetlerini Cumhurbaşkanı adına ve Cumhurbaşkanının direktif ve emirleri yönünde; bakanlığın politikalarına ve amaçlarına, yıllık programlara ve kalkınma planlarına, mevzuat hükümlerine uygun bir şekilde yürütmektedir. Bu amaçla, bakanlık ve kuruluşlarına gereken emir ve talimatları vermekte ve bunların uygulanmasını gözetmektedir. Anayasanın 106'ncı maddesi uyarınca Bakan, yukarıda ifade edilen hizmetlerin yürütülmesinden de Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaktadır.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve Bakanların cezai sorumlulukları da bulunmaktadır. Bunların, görevleriyle alakalı bir suç işledikleri iddiasıyla TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenilebilmektedir²⁵³. Bu şekilde Yüce divanda, seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkûm olan Cumhurbaşkanı yardımcısının ya da Bakanın görevi de sona ermektedir.

Türkiye'de uygulanan yeni sistemde, yürütme gücü Cumhurbaşkanının elinde toplandığı için artık parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulunun çıkardığı KHK'lardan da söz etmek mümkün değildir. Bunun yerine, yeni sistemle birlikte yapılan Anayasal değişiklikle, Cumhurbaşkanına Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

²⁵²GÜLER, s. 316.

²⁵³YILDIRIM, s. 161.

B. Kararname Çıkarma Yetkisi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte yürütme organının yapısında yapılan değişiklikler, yürütme organının düzenleyici işlemlerinde de değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede yeni sistemde, Türk hukukunda önemli bir yer tutan kanun hükmünde kararnameler kaldırılmıştır. Benzer şekilde 2017 yılında yapılan değişiklikten önce, 115 inci maddede yer alan tüzük adlı düzenleyici işlemin de varlığına son verilmiştir. Nihai olarak Anayasada, yürütme organının düzenleyici işlemleri olarak yalnızca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yönetmelik yer almaktadır²⁵⁴. Yürütme emirleri adı verilen bu Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, birer düzenleyici işlem olmakla beraber; çeşitli kurumları meydana getirmek, bazı bürokratik süreçleri düzenlemek ya da değiştirmek adına önemli birer araç olarak değerlendirilmektedir²⁵⁵.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yürütme erkini tek başına elinde tutan Cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanılmaktadır. Bu da, yürütmeye hız ve sorumluluk yüklemektedir. Dolayısıyla icrai faaliyetler hızlanmakta ve karar alma mekanizmaları daha etkin rol oynamaktadır²⁵⁶.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin, 24 Haziran 2018’de erken seçim kararı ile ilk kez uygulanmaya başlanmasıyla beraber, kamu personel rejiminde de bazı değişiklikler yapılmıştır. Yapılan bu değişiklikler ise, yürütme erkinin değişmiş olan yapısı sebebiyle özellikle de birçok kurum ve kuruluşlar ile üst düzey kamu çalışanlarına yöneliktir. Dolayısıyla yeni sistemle birlikte, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmaları, görevlerinin son bulması ve bunların atanmalarına dair esasların ve usullerin düzenlenmesi, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile gerçekleştirilmektedir²⁵⁷.

²⁵⁴AKYILMAZ, s. 192.

²⁵⁵GÜLENER, Serdar, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore (Rapor), 1. Baskı, Ankara 2016, s. 54.

²⁵⁶YILDIRIM, s. 172.

²⁵⁷AYDIN, Abdullah / AKINCI, Berat, ‘‘Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması’’, Route Educational and Social Science Journal, August 2018, Volume 5(10), s. 1029.

Bu kararnameler, ABD başkanlık sisteminde de görülen başkanlık kararnameleri ile karşılaştırıldığında; ABD’de ‘‘executive order’’ olarak adlandırılan kararname yetkisinin Anayasada açıkça yer almadığı, anayasal teamülleri gereği meydana geldiği ve kapsamı ile sınırlarının da açıkça belirlenmediği görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde ise, Anayasanın 104 üncü maddesinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yer almakta olup, kapsamı ve sınırları da açıkça belirtilmiştir²⁵⁸.

Bu şekilde Anayasada yer alan Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dair düzenlemeler ise şunlardır:

Yeni sisteme göre seçilen Cumhurbaşkanının, göreve başlaması ile yürürlüğe giren Anayasanın 104 üncü maddesinde aşağıdaki hüküm bulunmaktadır²⁵⁹:

‘‘Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.’’

Genel düzenleme olarak kabul edilen bu hükmün yanında, Cumhurbaşkanlığı kararnamesine özel bir şekilde yer verilen anayasal düzenlemeler de bulunmaktadır.

Bu düzenlemeler ise şu şekildedir²⁶⁰:

- Anayasa m. 104/9; (Cumhurbaşkanı),

²⁵⁸ÇOLAK, Çağrı D, ‘‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi’’, Strategic Public Management Journal, December 2017, Volume 3, Special Issue, s. 63.

²⁵⁹Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>.

²⁶⁰Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>.

“Üst kademedeki bulunan kamu yöneticilerinin atamasını yapar, üst kademe kamu yöneticilerinin görevlerine son verir ve bunların atanmalarına dair usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.”

- Anayasa m. 106/son;

“Bakanlıkların kurulması, bakanlıkların kaldırılması, bakanlıkların görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez teşkilatlarının ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

- Anayasa m. 108/son;

“Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, Devlet Denetleme Kurulunun üyelerinin görev süresi ve öbür özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

- Anayasa m. 118/6;

“Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.”

- Anayasa m. 119/6–7;

“Olağanüstü haller söz konusu olduğunda Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı hususlarda, 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde ifade edilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, yayımlanan kararnameler yine aynı gün Meclis onayına sunulur.

Savaş ve mücbir nedenlerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal esnasında çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Ters bir durumda olağanüstü hallerde çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”

- Anayasa m. 123/3;

“Kamu tüzelkişiliği, kanunla yada Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.”

- Anayasa m. 124/1;

“Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.”

- Anayasa m. 137/1;

“Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri veren kişiye bildirir. Fakat üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu durumda, emri yerine getiren sorumlu olmaz.”

- Anayasa m. 148/1;

“Anayasa Mahkemesi, kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasaya esas ve şekil bakımlarından uygun olup olmadığını denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar. Anayasa değişikliklerini ise yalnızca şekil açısından inceler ve denetler. Fakat olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin esas ve şekil açısından Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılamaz.”

-Anayasa m. 161/7;

“Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek olan tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine ilişkin bütçe kanununa hüküm konulamaz.”

Anayasada bulunan bu düzenlemelerden hareketle, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin özelliklerini de şöyle sıralayabilmekteyiz²⁶¹:

- Cumhurbaşkanlığı kararnameleri her konuda değil, sadece yürütme yetkisine dair hususlarda çıkartılabilir.

²⁶¹GÖNENÇ, Levent M, “Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.tepav.org.tr/upload/files/1526884486-7.Uygulamada_Cumhurbaskanligi_Hukumet_Sistemi.pdf, (Erişim Tarihi: 01.04.2019), s. 3-4.

- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez teşkilatların ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.

- Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde bulunan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle; dördüncü bölümde bulunan siyasi haklar ve ödevlerin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilmesi mümkün değildir.

- Anayasada “münhasıran” yasayla düzenlenmesi öngörülen ve yasada açık bir şekilde düzenlenen hususların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine konu olabilmesi mümkün değildir.

- Aynı konuda daha sonra yeni bir kanun çıkarılması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümsüz kalması durumu söz konusu olmaktadır.

- Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yasa farklı hükümler içeriyorsa, yasa hükmü uygulanır.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yukarıda sayılan Anayasal özellikleri birlikte değerlendirildiğinde ortaya şu netice çıkmaktadır: Cumhurbaşkanı, Anayasada açık bir şekilde düzenlenmesi öngörülen şu konuları, kararname ile düzenleyememektedir²⁶²:

- Kamu hizmetlerinin görülmesi durumunda uyum ve verim sağlamak için, birden fazla ili içerisine alan merkezî idare teşkilatının kurulması (m. 126/son),

- Mahalli idarelerin kuruluşlarına dair ve mahalli idarelerin görevleriyle ilgili meseleler (m. 127),

- Memurların ve diğer kamu görevlilerinin; nitelikleri, atanmaları, yetkileri, görevleri, yükümlülükleri ve hakları, ödenekleri ve aylıkları ve diğer özlük işleri (m. 128/2) ile yargılanmaları konularına dair yapılan düzenlemeler (m. 129/son),

- Yükseköğretime dair yapılan düzenlemeler (m. 130),

²⁶²GÖNENÇ, s. 4.

-Radyo ve televizyon istasyonların kurulması ve Radyo ve televizyon istasyonlarının işletilmesine dair yapılan düzenlemeler (m. 133),

- Kamu Denetçiliği Kurumu (m. 74/son), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (m. 133), Diyanet İşleri Başkanlığı (m. 136) ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'e dair düzenlemeler (m. 166/son),

- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına dair düzenlemeler.

Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin hukuksal olarak analizinden şu sonuca da varabilmekteyiz: Cumhurbaşkanının partisinin mecliste salt çoğunluğunu kaybetmesi, buna karşılık muhalefetin bu çoğunluğu elde etmesiyle birlikte ‘‘yasa yapma’’ yeterliliğine sahip olması durumunda; muhalefet, Cumhurbaşkanının düzenleme yapmasını istemediği bir alanda yasa çıkararak veya mevcutta olan yasayı yürürlükten kaldırmayarak Cumhurbaşkanının kural koyma yetkisine engel olabilmektedir²⁶³. Bunlardan da önemlisi, daha önce yasa ile düzenlenmemiş bir alanda, Cumhurbaşkanınca kararname çıkarılarak yeni bir kural konya bile, çoğunluğu elinde bulunduran parti ya da partiler, daha sonra aynı hususta bir kanun çıkararak Cumhurbaşkanlığı kararnamesini hükümsüz hale getirebilir²⁶⁴. Bu durumda da, literatürde başkanlık sistemi bağlamında ‘‘kurallar savaşı’’ olarak adlandırılan durum ortaya çıkabilmektedir²⁶⁵.

Olağanüstü haller söz konusu olduğunda da Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, Anayasanın 104 üncü maddenin on yedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmadan, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmektedir²⁶⁶. Bu dönemlerde 1982 Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde bulunan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle; dördüncü bölümde bulunan siyasi haklar ve ödevler de Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenebilmektedir²⁶⁷.

²⁶³GÖNENÇ, s. 4.

²⁶⁴ARDIÇOĞLU, Artuk M, ‘‘Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’’, Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, s. 46.

²⁶⁵GÖNENÇ, s. 4.

²⁶⁶AKYILMAZ, s. 203.

²⁶⁷ARDIÇOĞLU, s. 34.

Olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarma yetkisi, olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde olduğu gibi, Cumhurbaşkanına ait olsa da, olağan dönem cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden farklı olarak olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin meclisin onayına sunulması gerekmektedir. Bu durum Anayasanın 119 uncu maddesinde de açıkça zikredilmektedir. Ayrıca TBMM'ye sunulan bu kararnamenin de, Meclis tarafından üç ay içinde görüşülmesi gerekmektedir. Aksi takdirde Anayasanın 119 uncu maddesinde belirtildiği gibi, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkmaktadır²⁶⁸.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, şekli anlamda bir yürütme işlemi olmakla birlikte, denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilmektedir. Anayasanın 148 inci maddesinde, Anayasa Mahkemesinin görevleri arasında Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin şekil ve esas bakımından denetlenmesi hükmü de yer almaktadır. Bu çerçevede Anayasa Mahkemesi, birel işlem niteliğinde dahi olsa, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine denetleyebilecektir²⁶⁹. Özellikle bu kararnameler ile kanunlar arasında ortaya çıkabilecek bazı uyumsuzluklar düşünüldüğünde de, bu denetim daha anlamlı hale gelmektedir²⁷⁰.

Olağanüstü hal cumhurbaşkanlığı kararnamesinin denetimini ise TBMM yapmaktadır. Bu kararnameler için Anayasanın 148 inci maddesi uyarınca, Anayasa Mahkemesine dava açılması mümkün değildir. Yalnızca siyasal denetim söz konusu olmaktadır²⁷¹.

C. Üst Düzey Kamu Görevlilerini Atama Yetkisi ve Bütçe

2017 yılında yapılmış olan Anayasa değişikliği ile beraber, T.C. Anayasasının 104 üncü maddesine göre, üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi ve üst düzey kamu görevlilerinin görevlerine son verme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Aynı zamanda aynı maddede, üst düzey kamu görevlilerinin atanmalarına dair

²⁶⁸AKYILMAZ, s. 203.

²⁶⁹AKYILMAZ, s. 199.

²⁷⁰GÜLENER, Serdar / MİŞ, Nebi, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi (Analiz)”, SETA, Y. 2017, S. 190, s. 13.

²⁷¹AKYILMAZ, s. 204.

usul ve esasların, yukarıda anlatıldığı üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği hükmüne de yer verilmektedir. Fakat bu madde kapsamında, hangi kamu görevlilerinin üst düzey kamu görevlisi olduğu konusunda herhangi bir tanımlama yapılmamıştır.

Türkiye'de, yeni hükümet sistemi ile beraber Cumhurbaşkanı, kamu hizmetlerinin sunumunun yapılmasından birincil derecede sorumludur. Bu sorumluluk, hem siyasal hem de cezai bir sorumluluktur. Dolayısıyla yürütme erkinin başı olarak kabul edilen Cumhurbaşkanı, kendisiyle uyumlu bir şekilde çalışacağı kamu görevlilerini seçme hakkına da sahip olmaktadır²⁷². Yeni sistemde Cumhurbaşkanı, üçlü kararnameye ihtiyaç duymadan üst düzey yöneticileri doğrudan atadığından, atanan yönetici başarılı olabilmek için yürütme ile beraber hareket etmek zorundadır. Bu da daha hızlı ve etkin bir bürokrasi sağlamaktadır²⁷³.

2018 yılında Resmi Gazete'de yayınlanan, Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında atama usullerine ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre üst düzey kadrolar iki ayrı gruba ayrılmaktadır²⁷⁴. Kararnamede ekli (I) sayılı cetvelde bulunan; valiler, bakan yardımcılar, cumhurbaşkanlığı ofis başkanları, cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kurul başkanları, diyanet işleri başkanı ve milli istihbarat teşkilatı başkanı gibi pozisyon, kadro ve görevlere "Cumhurbaşkanı kararı"yla atama yapılmaktadır.

Bu kararnamede, (I) sayılı cetvelde yer alan, üst düzey kamu görevlilerin görev süresi, atanmış oldukları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi bittiğinde, bu kişilerinde görevi bitmekte, ayrıca görev süreleri sona erenler yeniden atanabilmektedirler. Ayrıca bu üst düzey kamu görevlileri, süreleri dolmadan da Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilmektedirler (3 no'lu kararname).

²⁷²AYDIN / AKINCI, s. 1031.

²⁷³YILDIRIM, s. 167.

²⁷⁴Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (3 No'lu Kararname), T.C. Resmi Gazete, 30474, 2018, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.04.2019).

Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle birlikte (I) sayılı cetvelde bulunan pozisyon, kadro ve görevlerin boşalması durumunda; rektörler açısından Yükseköğretim Kurulu Başkanı, öbürleri açısından ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakanca görevlendirme yapılmaktadır. Bu görevlendirmeler, aynı zamanda görevlendirme yapılan aynı gün içerisinde Cumhurbaşkanlığına da bildirilmelidir (3 no'lu kararname).

Yine 2018 yılında yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ikinci maddesine göre; kararnamede, (II) sayılı cetvelde bulunan kadro, pozisyon ve görevlere atama yapılırken, "Cumhurbaşkanı onayı" gerekmektedir. Yani bu düzenlemeye göre Bakanlık teklif etmekte, Cumhurbaşkanı da onaylamaktadır. Bu cetvelde bulunan üst düzey kamu görevlilerinden bazıları şunlardır: Genel müdür yardımcıları, bakanlık daire başkanları, bakanlıklardaki kurul üyeleri, bakanlık il müdürleri, il emniyet müdürleri, defterdarlar, il müftüleri, vali yardımcısı ve kaymakamlar, vergi dairesi başkanları (3 no'lu kararname).

Türkiye'de Cumhurbaşkanına, üst kademe yöneticileri ile kamu görevlilerini parlamentonun onayına tabi olmadan atama yetkisi verilmiştir. Bu yetki ise bazı çevreler tarafından eleştirilmiştir. Bu eleştiri, Anayasa değişikliğinde bu yetkiye ilişkin olarak "denge-fren" mekanizmasına yer verilmediği yönünde olmuştur. Fakat getirilen yeni sistemde denge-fren mekanizmasının hiç olmadığını söylemek mümkün değildir. Nitekim yapılan değişikliklerde, bazı hükümlerle TBMM'ye, kimi hükümlerle de Cumhurbaşkanına bazı yetkiler verilerek, bu şekilde karşılıklı olarak birbirlerini dengelemeleri amaçlanmıştır. Örneğin, Türkiye'de Anayasa değişikliği ile beraber, TBMM'ye yürütmeye karşı bazı bilgi edinme ve denetim imkânları verilmiştir. TBMM; yazılı soru, meclis araştırması ve genel görüşme yollarıyla hem denetleme hem de bilgi edinme yetkisini kullanmaktadır. Ayrıca yürütme erkini tek başına elinde bulunduran Cumhurbaşkanının, cezai sorumlulukları da bulunmaktadır²⁷⁵.Yine Türkiye'de Cumhurbaşkanı ve meclisin, karşılıklı bir şekilde birbirlerini beraber seçime götürme yetkileri de bulunmaktadır. Seçimlere gidilme

²⁷⁵KÜÇÜK, "Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye'ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler", s. 180-181.

olasılığı da fren ve denge sistemini getirdiğinden, istikrarı sağlayıcı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır²⁷⁶.

Getirilen yeni sistemde, Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin yetkilerinden biri de, bütçenin hazırlanması yetkisidir. Bu yetki, aynı zamanda denge ve denetleme açısından da önemli bir mekanizmadır.

1982 Anayasasının 87 nci maddesinde, bütçenin onaylanması TBMM'ye verilmiş olan görev ve yetkiler arasında sayılmaktadır. Fakat 161inci madde ise bütçenin hazırlanması görevini Cumhurbaşkanına vermektedir. Buna göre Cumhurbaşkanınca, bütçe kanun teklifinin mali yılbaşından en az 75 gün evvel Meclise sunulması gerekmektedir. Meclise sunulan bu teklif, Bütçe Komisyonu'nda görüşülmekte ve Komisyon tarafından 55 gün içerisinde kabul edilecek olan metin, Genel Kurulda görüşülerek mali yılbaşına kadar karara bağlanmaktadır.

Yeni hükümet sisteminde bütçe konusunda yapılan asıl değişiklik ise geçici bütçe kanunudur. Yani Anayasanın 161 inci maddesine göre, bütçe kanununun süresi içerisinde yürürlüğe konulmaması durumunda geçici bütçe kanunu çıkartılmaktadır. Geçici bütçe kanununun çıkarılamaması halinde ise, yeni bütçe kanunu kabul edilene kadar, bir evvelki senenin bütçesi tekrardan değerlendirilme oranına göre artırılarak uygulanmaktadır²⁷⁷. Bu düzenlemenin de, yasama ve yürütme organları arasında tikanıklara yol açma riski taşıyan bütçenin kabulü konusuna, etkili bir çözüm olduğunu söyleyebilmekteyiz.

D. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatında Yer Alan Ofis ve Kurulların Yürütme Yetkisi Bağlamında Değerlendirilmesi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, yürütme açısından kamu politikası oluşturmada, mevcut aktörlerin rollerinde değişiklikler yaparken, yeni aktörleri de sisteme dâhil etmiştir. Politika kurulları ve ofisler, bu yeni politika aktörleri arasında öne çıkmaktadır. Politika kurulları, farklı alanlarda uzun vadeli stratejiler ve politikalar geliştirmektedirler. Ofisleri ise, Cumhurbaşkanı tarafından talep edilen

²⁷⁶YILDIRIM, s. 158.

²⁷⁷GÜLENER / MİŞ, s. 17.

çeşitli bilgi, rapor ve analizleri hazırlamaktadırlar. Ayrıca kurul ve ofislerin aldıkları kararlar veya ortaya koydukları yaklaşımlar, yürütme erki tarafından uygulanacak politikalarda da belirleyici olmaktadır²⁷⁸.

Kısacası, yeni kamu politikası aktörlerinden ofisler; uygulanacak politikalarla ilgili ön araştırma ve hazırlık yapmak; politika kurulları, politika oluşturma ve geliştirmek ve son olarak bakanlıklar ise, politika uygulama ile görevlendirilmişlerdir²⁷⁹.

1. Politika Kurulları

24 Haziran seçimleriyle birlikte fiilen uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte, politika oluşturma süreci de değişime uğramıştır. Artık yasama organının içinden çıkan yürütme yerine, meşruiyetini direkt halktan alan ve doğrudan halk tarafından seçilen yürütme erki bulunmaktadır. Dolayısıyla hem yürütmenin hem de devletin başı olan Cumhurbaşkanı, yasamadan bağımsız bir şekilde politika belirleme ve toplumsal sorunların çözümüne odaklanabilmektedir. Tam da bu noktada, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan cumhurbaşkanlığı politika kurulları devreye girmektedir²⁸⁰.

Yeni sistemle beraber 9 adet kurul oluşturulmuş olup, bu kurullar politika önerilerinde bulunmakta ve her kurul kendi alanında uzun vadeli vizyonları ve stratejileri geliştirmektedir. Ayrıca icra faaliyetlerini takip ederek ilerleme raporları hazırlamak, politikaların hayata geçirilmesi, gereksinim, etki ve talep analizlerinin yapılması da, bu kurulların görev alanlarına girmektedir²⁸¹.

Politika kurulları, yeni yönetim sistemiyle birlikte politika belirleme noktasında başat bir rol oynamakta ve kamu politikasının oluşturulması sürecinde

²⁷⁸AKMAN, Elvettin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri” Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Y. 2019, C. 15, S. 1, s. 39-40.

²⁷⁹AKMAN, Çiğdem, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme”, Route Educational and Social Science Journal, February 2019, Volume 6(3), Y. 2019, s. 664.

²⁸⁰AYDIN / AKINCI, s. 1031.

²⁸¹ OKUMUŞ, Ejder, “İşte Yeni Sistemde Cumhurbaşkanlığı Organizasyonu”, Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.sde.org.tr/siyaset/iste-yeni-sistemde-cumhurbaskanligi-organizasyonu-haberi-5453>, (Erişim Tarihi: 08.04.2019).

önemli görevler üstlenmektedirler. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde yer alan bu kurullar yeni sistemde; Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışma, bakanlıkları ile birlikte çalışma ve politika oluşturma sürecine, ilgili paydaşların katılımını sağlama avantajına sahip olan önemli bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır²⁸².

Bu kurullar; Cumhurbaşkanının etkin bir şekilde kamu politikası oluşturulmasını sağlamada kullandığı önemli bir araçtır. Ülke uygulamalarına bakıldığında çoğunlukla danışma ve tavsiye niteliğinde olan yapılar olduğu görülmektedir. Bundan dolayı da kurmay birim olarak çalışmaktadırlar. ABD’de bu kurullar, kalıcı veya geçici nitelikte olabilmekte ve sadece bakan veya bürokratlardan oluşabileceği gibi, ilgili sektör temsilcileri başta olmak üzere daha sivil paydaşlardan da oluşabilmektedirler. Ayrıca ABD’de Başkanın Yürütme Ofisi’nde, kalıcı veya geçici nitelikte çok sayıda danışma kurulu ve komite yer almaktadır²⁸³. Türkiye’de de yeni sistemle birlikte cumhurbaşkanlığı politika kurulları oluşturulmuştur.

Hangi alanlarda politika kurulları kurulduğuna, bu kurulların görev ve yetkilerinin neler olduğuna dair düzenlemeler, 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer almaktadır. Bu kararnameye göre, yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışan dokuz kurul oluşturulmuştur. En az üç kişiden oluşan bu kurullar ve görevleri ise kısaca şöyledir²⁸⁴:

-Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu: Ar-Ge çalışmalarının özendirilmesinin teşvik edilmesi ve neticelerin ürünleştirilmesi amacıyla çalışmalar yapar. Serbest bölgelerde yapılan faaliyetlerin değerlendirmesini yapıp bu bölgelerin geliştirilmesi için ve problemlerin çözümü için gerekli stratejileri belirler. İnternet ortamının ticari, ekonomik, sosyal hayat ile bilim ve kültür alanında yaygın, kolay erişebilir ve etkin olması için teşvik edici strateji ve politika tavsiyeleri hazırlar.

²⁸²AKMAN, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme, s. 664.

²⁸³SOBACI / MİŞ / KÖSEOĞLU, s. 3.

²⁸⁴Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 No’lu Kararname), T.C. Resmi Gazete, 30474, 2018, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>, (Erişim Tarihi: 06.04.2019).

-Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu: Ülkenin işgücü planlamasını göz önüne alarak, hem eğitim hem de öğretim faaliyetleri ile alakalı politika tavsiyelerinde bulunur. Mesleki teknik eğitim programlarının uygulanmış olduğu her çeşit ve her derecedeki örgün yaygın ve çıraklık eğitimi, mesleki eğitim ve teknik eğitim okul ve kurumları ile işletmelerde yapılacak olan, mesleki eğitimin planlamasının geliştirilmesi ve yine bunun değerlendirilmesi için çalışmalar yapar. Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarının uygulanması ile ilgili genel politikaların belirlenmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesinin yapılması için çalışmalar yapar.

-Ekonomi Politikaları Kurulu: Gerektiği zaman gelir azaltıcı yada harcama arttırıcı tavsiyeleri takip edip değerlendirerek, uygun görünenlerle ilgili etki analizi yapar. Bölgesel gelişme alanında, ulusal düzeyde genel politikaların tespit edilmesi ve önceliklerin tespit edilmesiyle ilgili çalışmalar ile özel ve kamu sektörü tarafından yapılan yatırımların süreçlerini daha da hızlandırmak amacıyla çalışmalar yapar. Devlet desteklerinin ilkelerinin ve esaslarının tespit edilmesi, ticaret ve gümrük politikalarının meydana getirilmesi ve uygulanması için çalışmalar yaparak öneriler sunar.

-Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu: Türkiye Cumhuriyeti sınırlarının, yasadışı faaliyetlere karşı müdafaa edilmesi ve güvenliğin sağlanması, ülke içerisinde ve uluslararası alanda işbirliği yapılması konusunun geliştirilmesi ile sınır yönetimine dair güvenlik politikası oluşturur. Türkiye'nin göç uygulamalarını izleyip, göç hukuku ve politikaları alanında bölgesel ve uluslararası yansımalarını rapor eder. Sivil havacılık güvenliği, siber güvenlik, demiryolu, karayolu ve havayolu trafik güvenliği ile ilgili öneriler sunar ve aynı zamanda da politikalar geliştirir.

-Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu: Kültürün ve sanatın, toplumun her kesimine yayılmasını sağlamak için çalışmalar yapar, tarihi ve kültürel mirasların korunması ve turizmin geliştirilmesi için politika önerilerinde bulunur. Yurtdışında hayatlarını sürdüren Türk vatandaşların sorunlarını tespit edip, soydaş ve akraba topluluklarla kültürel, ekonomik, sosyal ve öbür alanlarda ilişkilerin gelişmesi için stratejik önerilerde bulunur.

-Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu: Sağlık sisteminin geliştirilmesi, su kaynaklarının etkin kullanılması, sağlık ve gıdayla ilgili üretim ve tüketim alışkanlıklarının iyileştirilmesi, hayvancılık ve tarımda yerli gen kaynaklarının korunması, aynı şekilde bu yerli gen kaynaklarının ıslahı ve çeşitlendirilmesi konularında çalışmalar yapıp öneriler sunar.

-Sosyal Politika Kurulu: Çalışma şartlarının iyileştirilmesi, gelir güvencesi ve gelir adaletinin sağlanması, sosyal refahın oluşturulması, göç ile göçmen sorunlarının çözümü ve sosyal refahın oluşturulması için politikalar geliştirir.

-Yerel Yönetim Politikaları Kurulu: Türkiye'nin hem iktisadi, hem toplumsal hem de siyasal gerçekliklerine uygun bir şekilde yerel yönetim politikalarına dair strateji tavsiyeleri sunmakla beraber iskân, göç, çevre, orman, su ve benzeri alanlarda politika önerilerinde bulunur.

Yukarıda anlatılan bu kurulların başkanı, Cumhurbaşkanıdır. Bu kurullar, en az üç üyeden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan kurul üyeleri arasında bir tanesi de başkan vekili olarak görevlendirilmektedir. Politika kurullarının bütçe ve personel ihtiyacının, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından karşılanacağı da ayrıca düzenlenmiştir²⁸⁵. Yine bu kurulların, görev ve yetkileri de aynı kararname ile net bir şekilde belirlenmiştir.

Yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanı, siyasi kimliği çerçevesinde halkın sorunlarına çözüm üretme noktasında vaatlerde bulunacaktır. Halk ise kendisinin sorununu çözme noktasında daha istekli adayları destekleyecektir. Bu durumda da kamu tercihi gerçekleşmiş olacaktır. Dolayısıyla da Cumhurbaşkanının milletin talep ve isteklerini çözme adına güçlü bir ekibe ihtiyacı olduğu açıkça ortadadır. Bu bağlamda halkın taleplerinin gün geçtikçe farklılaştığı günümüzde, alanında uzman olan üyelerin, politika oluşturma süreçlerinin bütün bölümlerinde aktif bir biçimde rol alacak olması, kamu politikalarının başarıya ulaşmasına ve kurumsallaşmasına katkıda bulunmaktadır. Bu çerçevede bu kurullar, Cumhurbaşkanının gündeminde olan konularda öneriler oluşturmakta ve Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülen

²⁸⁵AKMAN, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri, s. 46.

önerilerin hayata geçirilmesi için çalışmaktadır. Ayrıca bu kurullar politikaların uygulanmasında, bakanlıkların çalışmalarını takip etmekte ve Cumhurbaşkanına geri bildirimde bulunmaktadır. Bu husus ise, politika kurullarının kamu politikası oluşturma sürecinde etkin bir aktör olduğunu göstermektedir. Yine kurullar, politika oluşturma sürecinin daha sağlıklı işleyebilmesi için analiz yapmaktadır. Ayrıca politika kurulları, çalışma alanları ile ilgili konularda, resmi-gayri resmi politika aktörleriyle toplantı da düzenleyebilmektedirler²⁸⁶.

Politika kurullarının görevlerinden biri de, 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kendilerine verilen “Düzenleyici Etki Analizi”²⁸⁷ yapılması görevidir. Eski sistemde, Başbakanlık Mevzuat Hazırlama Yönetmeliği yürürlükte iken, etkisi 1 milyon TL'yi geçen kanun tasarıları hazırlanırken, düzenleyici etki analizi yapılması zorunlu kılınmıştı. Fakat bakanlıklar tarafından, kamu politikalarının oluşturulmasında çok önemli bir işleve sahip olan düzenleyici etki analizleri yapılmamaktaydı. Nitekim bu görev, 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile politika kurullarına verilmiştir. Batı ülkelerinde kullanılan ve sağlıklı politikaların üretilmesinde önemli olan bu yöntemin, geniş toplumsal kesimleri ilgilendiren politikaların yapım aşamasında kullanılması da ayrıca önem arz etmektedir. Bunun dışında Türkiye’de, özellikle politikaların uygulama aşamasından sonraki aşama olan değerlendirme ve geri bildirim aşaması da yok hükmündeydi. Bu bağlamda politika kurulları, oluşturulacakları yeni bir sistem ve kadrolar ile bu açığı da kapatma olanağına sahiptirler²⁸⁸.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte uygulamaya konulan kurullar arasında yer alan Ekonomi Politika Kurulu’na, çalışmalara sivil toplum kuruluşlarının katkı verebilmesi adına geniş katılımlı “Ekonomi Politika Meclisleri” oluşturulması görevi de verilmiştir (II. 100 Günlük İcraat Programı). Ekonomik Politika Meclislerinin kurulmasının üzerinde durulması oldukça önemlidir. Nitekim

²⁸⁶ **AKINCI, Berat**, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, Y. 2018, C. 9, S. 16, s. 2139-2140.

²⁸⁷ Düzenleyici Etki Analizi; kamusal eylemlerin seçili alanlardaki muhtemel olan olumlu ve olumsuz etkileri ve bu etkilerin toplumun çeşitli kesimleri arasındaki dağılımının sistematik ve tutarlı olarak incelenmesiyle beraber sonuçların karar alıcılara ulaştırılması için kullanılan bir karar alma aracı ve bilgi temelli bir yöntem olarak adlandırılmaktadır.

²⁸⁸ **AKMAN**, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri, s. 47.

Türkiye’de uygulanan önceki sistemde, kanun taslakları bakanlıklarda hazırlanırken, sivil toplum kuruluşları ve diğer aktörlerin de katılımları mümkündü. Bu husus, politika yapım sürecine diğer aktörlerin de katılımını ifade etmekteydi. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de, böyle bir mekanizmanın olması, katılımcılık açısından büyük önem arz etmektedir. Çünkü politikalardan etkilenen kesimlerin politika yapım süreçlerine dâhil olması, daha sağlıklı ve daha işlevsel politika yapılmasına imkân vermektedir²⁸⁹.

Sonuç olarak, yürütme erki olarak nitelendirilen Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, yeni sistemle birlikte politika kurullarına, politikaların tasarlanmasından uygulanmasına kadar pek çok sorumluluk verildiği görülmektedir.

2. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki en önemli yeniliklerden biri olarak ifade edilebilecek olan ofislere baktığımızda; bu ofislerin Cumhurbaşkanlığına bağlı oldukları, verilen görevleri yerine getirmek için kurulan özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahip, mali ve idari özerkliklerinin bulundukları görülmektedir. Politikalara temel sayılacak projelerin geliştirilmesi konusunda, kritik bir fonksiyon üstlenen ofislerin sayısı, 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle 4 olarak belirlenmiştir. Bu ofisleri şu şekilde sıralayabiliriz: Finans Ofisi, Dijital Dönüşüm Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi. Aynı kararnamenin 527 nci maddesinde ofislerin görevlerine de detaylı olarak yer verilmiştir²⁹⁰. Bu görevler şunlardır²⁹¹:

a) Dijital Dönüşüm Ofisinin Görevleri (1 No’lu kararname, 527. Madde.)

-Kamunun e-devlet dönüşümünü yani dijital dönüşümünü koordine etmek,

²⁸⁹AKMAN, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri, s. 47.

²⁹⁰TURAN, s. 74.

²⁹¹Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 No’lu), Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>.

-Milli teknolojinin geliştirilmesi ve bu gelişim kapsamında farkındalık meydana getirmek için gerek duyulan projeleri geliştirmek,

-Büyük veri analizi gerçekleştirmek, öncelikle kabul edilmiş olan proje alanlarında yapay zekâ uygulamalarına öncülük etmek,

-Bilgi güvenliği ve siber güvenliğin artmasını sağlayıcı projeler geliştirmektir.

b) Finans Ofisinin Görevleri (1 No'lu kararname, 527. Madde.)

-Ulusal bankacılık ve finans sektörü ile uluslararası bankacılık sektörünü takip etmek, bu konularda analizler yapmak ve bu analizleri raporlamak,

-Türkiye'nin finans piyasaları içerisinde yer alan konumunu raporlamak,

-Finansal kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve uluslararası fonların Türkiye'ye gelmesini sağlamak için gerekli olan çalışmaları gerçekleştirmek,

-İstanbul Finans Merkezi projesini yürütmek ve yaşanan gelişmeleri takip etmektir.

c) İnsan Kaynakları Ofisinin Görevleri (1 No'lu kararname, 527. Madde.)

-Türkiye'nin insan kaynakları envanterinin çıkartılmasını sağlamak ve gereksinim olan alanlarda yetenek gelişim faaliyetlerini yürütmek,

-Türkiye'nin amaçları ve öncelikleri doğrultusundan hareket ederek, insan kaynağının geliştirilmesini sağlamak amacıyla yeni projeler üretmek,

-Özel yeteneklerin keşfedilmesini sağlamak,

-Politika kurullarının öncelik verdiği alanlarda, küresel düzeyde insan kaynağının tespit edilmesini sağlamak ve bunları milli projelere kazandırmak,

-Kamuda kariyer yönetimi ve performans yönetiminin yaşama geçirilmesi amacıyla projeler üretmek,

-Kamu istihdamında yetkinliğin ve liyakatin artırılması amacıyla, hem projeler geliştirmek hem de bu konuda çalışmalar yapmak,

-Verimliliğin artmasını sağlamak amacıyla, insan kaynakları planlamasına yönelik olarak çalışmalar yapmaktır.

d) Yatırım Ofisinin Görevleri (1 No'lu kararname, 527. Madde.)

-Ülkenin ekonomik kalkınması konusunda ihtiyaç olan yatırımların artırılması amacıyla, Türkiye'de yatırım yapılmasını teşvik edici çalışmalar gerçekleştirmek,

-Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör kuruluşları tarafından yürütülmüş olan uluslararası düzeydeki yatırım ortamı tanıtım faaliyetleri kapsamında, kurumların ve kuruluşların arasındaki koordinasyonu sağlamak,

-Yatırımcıların karşı karşıya kalabilecekleri engelleri ve problemleri belirterek, problemlerin çözümü hususunda alakalı olan merciler nezdinde girişimlerde bulunmak,

-Türkiye'de yapılmakta olan yatırımların artırılması için, katkıda bulunacak her çeşit veri ve bilgiyi meydana getirmek, ya da bunu ilgili kurum ve kuruluşlardan toplamak, toplanmış olan bu bilgileri güncellemek ve dağıtmak, hem ulusal kuruluşlarla hem de uluslararası kuruluşlarla bu hususta işbirliği içerisinde olmak,

-Yatırım ortamının daha iyi bir hale getirilmesine dair reform sürecine katkıda bulunmak, bu kapsamda tavsiyelerde bulunmaktır.

Yukarıda görevleri ile beraber sıralamış olduğumuz ofisler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ortaya çıkan yeni bir kamu politikası aktörüdür. Bu ofisler cumhurbaşkanlığına bağlı, kendi alanı ile ilgili kamu politikalarının oluşturulması için ihtiyaç duyulan veri ve bilgiyi elde eden, saha bilgisini üreten, bunlara uygun bir şekilde çeşitli politika önerileri oluşturan ve uygulama kapasitesinin geliştirilmesinde rol alan en önemli yapılar arasındadır²⁹².

Ofislerin görevleri genel olarak; analiz, raporlama, proje üretme ve çalışmalar yapma, koordine etme, işbirliği yapma, çalışmaları yürütme, öncülük etme

²⁹²SOBACI / MİŞ / KÖSEOĞLU, s. 2.

ve öneri geliştirme şeklinde ifade edilebilir. Ayrıca ofisler, politika kurulları ile işbirliği sağlanmasına yönelik görevlere de sahiptirler²⁹³.

Ofislerin görevlerinden olan “analiz” kısmı, kamu politikası açısından önem arz etmektedir. Çünkü Türkiye’de politika yapımında önemli eksikliklerden birisi, politika analizidir. Dolayısıyla politika analizi görevinin, ofisler tarafından etkin bir şekilde yerine getirilmesiyle birlikte, Türkiye açısından önemli bir kazanım elde edilmektedir²⁹⁴.

Ofisler, kendi görev alanıyla alakalı konularda tüm kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak için, zaruri görülen toplantı veya diğer organizasyonları da gerçekleştirebilmektedir. Bu konuda Ofis Başkanlıkları gerekli görülen konularda; inceleme, araştırma yapma ve proje ile uluslararası ikili-çok taraflı temas ve toplantılar düzenleme yetkisine sahiptirler (1 No’lu kararname 528. Madde).

Yeni yönetim modelinde kurul ve ofislerin dışında, başkanlıklar şeklinde isimlendirilen bazı yapılar da, yürütme yetkisini kullanacak olan Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışmakta olup, bu konuda Cumhurbaşkanına yardımcı olmaktadır. Bunlar; İletişim Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Milli İstihbarat Başkanlığı, Genelkurmay Başkanlığı, Savunma Sanayii Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı ve Devlet Denetleme Kurulu’dur. Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı, ilk defa kurulan başkanlıklar olarak özellikle dikkat çekmektedirler. İletişim Başkanlığı, cumhurbaşkanlığının ve devletin; basın, yayın ve iletişimine dair tüm çalışmaları koordine etmektedir. ABD’deki “Yönetim ve Bütçe Ofisi”ne eşdeğer bir şekilde ortaya çıkan Strateji ve Bütçe Başkanlığı ise yeni sistemde kısaca, Cumhurbaşkanına ait olan bütçe yapımı ve yönetimi sürecine odaklanmaktadır²⁹⁵.

²⁹³AKMAN, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri, s. 48.

²⁹⁴AKMAN, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri, s. 48.

²⁹⁵SOBACI / MİŞ / KÖSEOĞLU, s. 4.

II. YENİ SİSTEMDE CUMHURBAŞKANININ SORUMLULUKLARI

Parlamente sistemde, ‘‘sorumlu devlet başkan’’ yürütmeye ilişkin temel unsurlardan birisidir²⁹⁶. Bu durum, İngiliz sisteminde, ‘‘Kral kötülük yapmaz, kötülük varsa bakanları yapmıştır’’, şeklindeki devlet başkanının sorumsuzluğunu belirten ifadeyle de özdeşleşmiştir²⁹⁷. Bu sistemde, devlet başkanının sorumsuzluğuna karşılık, Bakanlar Kurulunun siyasi sorumluluğu bulunmaktadır. Bu durum ise, parlamente sistemde yürütme yetkisinin asıl olarak Bakanlar Kuruluna ait olmasıyla ilgilidir²⁹⁸.

6771 sayılı ‘‘Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’’ ile birlikte, Türk hükümet sistemi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak değişmiştir. Bu yeni sistemde, Cumhurbaşkanı hem devlet başkanlığı hem de hükümet başkanlığı görev ve yetkilerini bünyesinde toplamaktadır. Dolayısıyla yeni sistemde, parlamente sistemdeki yetkisiz ve sorumsuz devlet başkanından farklı bir konumdadır. Bu bağlamda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber Cumhurbaşkanının siyasi, hukuki ve cezai olmak üzere üç açıdan sorumluluğu bulunmaktadır.

Sorumluluk, anayasa hukukunda hesap sorulabilmesi (accountability) manasına gelmektedir. Bunun kapsamı ise siyasi, cezai ve hukuki olmak üzere üç açıdan belirlenmektedir. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte gerçekleşen hükümet sistemi değişikliğinin doğal sonucu olarak, Cumhurbaşkanının sorumluluğunun kapsamı da önemli ölçüde farklılaşmıştır. Yani yeni sistemle birlikte, Cumhurbaşkanının görev alanına giren konularda tek başına yapacağı işlemler ile onaylayacağı karar ve vereceği emirlerden Cumhurbaşkanı sorumlu olmakta ve yargısal denetime tabi tutulmaktadır. Ayrıca değişikliklerle birlikte, Cumhurbaşkanına sorumsuzluk veren ve karşı imza kuralını düzenleyen hüküm de Anayasadan kaldırılmıştır²⁹⁹.

²⁹⁶ALDIKAÇTI, s. 55.

²⁹⁷TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 16. Bası, İstanbul 2016, s. 331.

²⁹⁸BİLİR, s. 17.

²⁹⁹YILDIZ, Abdulkadir, ‘‘Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi’’, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (KÜSBD), Y. 2019, C. 9, S. 1, s. 3.

A. Cumhurbaşkanının Siyasi Sorumluluğu

Türkiye’de, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulanmadan önce, Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğu bulunmamaktaydı. Yani Cumhurbaşkanı TBMM tarafından görevden alınamadığı gibi, hakkında soru, genel görüşme, meclis araştırması ve gensoru araçları da kullanılamamaktaydı³⁰⁰. Zaten bu araçlar, parlamenter sistemin doğal sonucu olarak, yürütmenin diğer kanadı olan Bakanlar Kurulunun denetlenmesine yönelikti.

Anayasa’nın 2017 yılındaki değişikliğinden önceki 105 inci maddesine göre; *“Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur.”* Bu hüküm doğrultusunda, parlamenter sistemde Cumhurbaşkanının işlemlerinin karşı imza kuralına tabi olduğunu, bu işlemlerden doğan sorumluluğun ise Başbakan ve ilgili bakana ait olduğunu söylemek mümkündür³⁰¹. Ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasında ise, Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine hiçbir yargı merciine başvurulamayacağı da belirtilmekteydi. Madde metninden, Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlerin sayıldığı anlamı çıkmasına rağmen, Anayasa’da Cumhurbaşkanının hangi işlemleri tek başına, hangi işlemleri ise karşı imza kuralı ile yapacağı belirtilmemekteydi. Bundan dolayı da, tek başına yaptığı işlemlerde de Cumhurbaşkanının herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktaydı³⁰².

Siyasi sorumluluk, yönetenlerin egemene karşı sorumluluğudur. Yaptırımı ise, yönetenin görevden alınabilmesidir³⁰³.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, Cumhurbaşkanının tam olarak siyasal sorumluluğu olduğu söylenemese de, yeni sistemle birlikte bu sorumluluğu anımsatan kurumlar getirilmiştir. Nitekim Cumhurbaşkanının ikinci kez aday olması

³⁰⁰GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II, 1. Baskı, Bursa 2011, s. 81.

³⁰¹TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, s. 332-333.

³⁰²UZUN, Abdullah, ‘‘1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Sorumsuzluk Halleri’’, Ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.mevzuatdergisi.com/2008/05a/01.htm#_ftn11, (Erişim Tarihi: 04.04.2019).

³⁰³AYKANAT, Tuba, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu, Birinci Baskı, Ankara 2019, s. 96.

ve Meclisin seçimleri yenilemesi gibi durumlarda, siyasi sorumluluğa benzer bir sorumluluk ortaya çıkmaktadır. Bu durumlarda, Cumhurbaşkanının görevden alınabilmesi mümkün değilse de, tekrar göreve getirilmemesi söz konusudur³⁰⁴.

Benzer şekilde, yeni sistemin başkanlık sisteminden ayrılan en temel özelliklerinden birisi olan, TBMM'nin erken seçim kararı almasının, Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin de yenilenmesine yol açması özelliği de siyasi sorumlulukla ilişkilendirilebilir. Bununla ilgili olarak, Anayasanın 116 ncı maddesine göre; TBMM, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu ile seçimlerin yenilenmesine karar verebilir, bu durumda milletvekili seçimleriyle Cumhurbaşkanlığı seçimleri bir arada yapılır³⁰⁵.

16 Nisan 2017 yılında yapılan referandum sonucunda getirilen yeni sistemde, Cumhurbaşkanı ile TBMM arasında bir kriz çıkması ve bunun aşılamaması durumunda, Meclis erken seçim kararı alarak halkın hakemliğine başvurabilmektedir. Meclis açısından söz konusu olan bu imkânı, siyasi hesap sorma olarak görebilmekteyiz. TBMM'nin seçimleri yenileme yetkisi, doğrudan Cumhurbaşkanına karşı kullanılmasa bile, sonuç olarak Cumhurbaşkanı seçimlerinin de yenilenmesine sebep olmaktadır. Bu durumu, henüz görev süresi dolmadan önce Cumhurbaşkanının halka hesap vermesi yolunu açmasından dolayı siyasi sorumlulukla ilişkili olarak değerlendirebilmekteyiz³⁰⁶. Bununla birlikte, seçimlerin yenilenmesi mutlak surette, yürütme ve yasama arasındaki krizin aşılması anlamına da gelmeyeabilmektedir. Zira Cumhurbaşkanı ve Meclis'teki sandalye dağılımı seçimlere rağmen değişmeyebilir ki bu durum, tüm sistemler açısından krizin aşılması için uzlaşının gerekliliğini göstermektedir³⁰⁷.

Yine Cumhurbaşkanını halkın seçtiği yeni sistemde, Cumhurbaşkanının halka karşı siyasi sorumluluğu olduğunu da söyleyebilmekteyiz. Çünkü, her cumhurbaşkanlığı seçimi, bu sorumluluğa gidilmesi için bir araçtır. İster seçimlerin yenilenmesi sonucunda, ister olağan beş yıllık süreç sonunda olsun, Cumhurbaşkanı

³⁰⁴AYKANAT, s. 96.

³⁰⁵AYKANAT, s. 98.

³⁰⁶ATAR, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, 12. Baskı, Ankara 2018, s. 293.

³⁰⁷YILDIZ, s. 7.

yaptığı iş ve eylemlerle halkın karşısına çıkacaktır. Bunun için siyasi sorumluluğu olan Cumhurbaşkanı, yürütmeye keyfi davranamayacak ve başarısız olduğu takdirde siyasi sonuçları da seçmen tarafından ölçülecektir. Bu sorumluluk mekanizması da, ikinci defa seçilmek isteyen cumhurbaşkanları üzerinde etkili olmaktadır³⁰⁸.

2017 tarihli Anayasa değişikliği ile birlikte, TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru olarak belirlenmiştir. TBMM, bunlardan yalnızca meclis soruşturması sonrasında, Cumhurbaşkanı yardımcılarını veya bakanların görevleriyle ilgili bir suç işledikleri iddiasıyla Yüce Divan'a sevkini gerçekleştirebilmektedir. Anayasada 98 inci ve 106 ncı maddelerinde düzenlenen meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların cezai sorumluluklarıyla ilgilidir. Bu bakımdan, 98 inci madde çerçevesinde, Cumhurbaşkanının siyasi sorumluluğundan bahsedilmesi mümkün görünmemektedir³⁰⁹. Fakat yukarıda sayılan yolların Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında işletilmesi, bir anlamda Cumhurbaşkanının siyasetine yönelik denetimi de kapsamaktadır. Zira Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar sonuç olarak Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar ve Cumhurbaşkanının iradesi çerçevesinde, kendi alanlarında faaliyet yürütmektedirler. Nitekim Anayasanın 106 ncı maddesi de bu durumu açıkça ifade etmektedir³¹⁰.

B. Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu

Cezai sorumluluk, suça ilişkin bir sorumluluktur ve yaptırımı ceza kanunlarında belirtilen hapis veya para cezalarının yanında, sorumlu tutulan kişinin görevden uzaklaştırılması da olabilmektedir³¹¹.

2017 değişikliklerinden önce, Anayasa'nın 105 inci maddesi, sorumluluk ve sorumsuzluk hali başlığı altında; hukuki, siyasi ve cezai ayrımı yapmaksızın, Cumhurbaşkanının sadece vatana ihanetten dolayı sorumlu olduğunu belirtmekteydi.

³⁰⁸YILDIRIM, s. 155.

³⁰⁹YILDIZ, s. 6.

³¹⁰KUBALI, Nail H, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler, İstanbul 1969, s. 295.

³¹¹ATAR, 2018, s. 294.

Bu sebeple, Cumhurbaşkanının vatana ihanet dışında cezai sorumluluğunun olmadığı kabul edilmişti. Kişisel suçlarda ise, normal bir vatandaş gibi sorumlu olduğu kabul ediliyordu³¹². Yapılan değişiklikle birlikte 105 inci madde, Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu başlığı altında düzenlenmiştir. Yani Cumhurbaşkanının sorumluluğuna ilişkin Anayasa’da yalnızca cezai sorumluluğa ilişkin hüküm bulunmaktadır.

Yine 2017 yılı değişikliklerinden önce, 1982 Anayasası’nın 105 inci maddesi; Cumhurbaşkanı vatana ihanetten dolayı TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır, ifadesini taşımaktaydı. Cumhurbaşkanı Yüce Divan’a sevk edildiğinde, Anayasa Mahkemesi yargılamayı ceza muhakemesi usulü çerçevesinde yapabilir ve ceza kanununa göre bir cezaya hükmedebilirdi. Anayasal bir ilke olan kanunilik ilkesi gereği, herhangi bir kanunda ve Türk Ceza Kanunu’nda “vatana ihanet” olarak bir ceza düzenlenmediğinden, Anayasa Mahkemesi’nin yargılama sonrasında beraat kararı vermesi gerektiği savunulmaktaydı. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanının Yüce Divan’a sevk edilmesinin Cumhurbaşkanıya yönelik tek sonucu ise, Yüce Divan’a sevk edilmekle birlikte görevinin sona ermesiydi. Buna karşılık, 2017 yılında yapılan değişiklik bu konuya da açıklık getirmektedir. Buna göre, Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi, seçilmeye engel bir suçtan mahkûm olmasına bağlıdır³¹³.

Yeni sistemle beraber yapılan, Anayasa değişikliğiyle birlikte 105 inci maddeye göre; ilk olarak Cumhurbaşkanının sorumluluğunun, kişisel ve göreviyle ilgili olması ayrımı ortadan kalkmıştır. Yani Cumhurbaşkanı herhangi bir suç işlediği iddiası ile soruşturma yapılabilir. Yine Cumhurbaşkanının seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkûm edilmesi halinde, görevinin sona ereceği de açıkça belirtilmektedir. Dolayısıyla, Cumhurbaşkanı, seçilmeye engel bir suçtan dolayı mahkûm olmadığı takdirde görevine devam edebilecektir. Bu bakımdan, değişiklikten önce söz konusu olan, Yüce Divan’a sevk edilme ile görevin sona erip ermeyeceği konusundaki tartışmanın da ortadan kalktığını söyleyebilmekteyiz³¹⁴.

³¹²TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, s. 340.

³¹³YILDIZ, s. 9-13.

³¹⁴YILDIZ, s. 11.

Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu ile ilgili 2017 yılı Anayasa değişikliği ile beraber gelen yeniliklerden birisi de, Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılmasının, üye tamsayısının salt çoğunluğunun, yani 301 milletvekilinin önerge vermesiyle mümkün olmasıdır. TBMM bu önergeyi, en geç bir ay içinde görüşür. Önerge derhal Meclis'in onayına sunulur ve soruşturulması istenen Cumhurbaşkanıya bildirilir. Bu önerge, Meclis üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu (360 milletvekili) ile kabul edilirse, Cumhurbaşkanı hakkında soruşturma açılabilir. 2017 değişikliğinden önceki düzenlemede ise, Meclis'in soruşturma açabilmesi için, üye tamsayısının üçte birinin teklifi gerekmektedir. Dolayısıyla önceki düzenleme, yürürlüğe giren düzenlemeye göre, önerge verilebilmesi bakımından daha kolaydı³¹⁵.

Yeni sistemde, TBMM tarafından soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde ise, 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 yapılmaktadır. 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. TBMM, 'üye tamsayısının üçte ikisi' nin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir³¹⁶.

Yukarıda da belirtildiği gibi, yeni sistemde TBMM, üye tamsayısının üçte ikisi ile yani 400 milletvekilinin oyu ile Cumhurbaşkanı hakkında Yüce Divan'a sevk kararı alabilmektedir. Değişiklikten önceki 105 inci maddenin son fıkrasına göre ise, göreviyle ilgili olarak yalnızca vatana ihanetten dolayı sorumlu olan Cumhurbaşkanının sorumluluğu için, üye tamsayısının dörtte üçünün yani 411 milletvekilinin kararı gerekmektedir. Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanının sorumluluğu yolu, yeni sistemle beraber daha kolay bir hale gelmiştir. Milletvekili

³¹⁵ **AYKANAT**, s. 93.

³¹⁶ 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 105 inci Madde.

sayısının 600'e çıkmasına rağmen Yüce Divan kararı için üye tamsayısının üçte ikisinin aranıyor olması da bu durumu göstermektedir³¹⁷.

Ayrıca 2017 değişikliği, cezai sorumluluk bakımından; hem kişisel hem de görevle ilgili suçlardan dolayı yargılamanın Yüce Divan'da yapılacağını düzenlemiştir. Bu konuda Özbudun, görevle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan'da yargılamanın doğal olmasına karşılık, kişisel suçlardan dolayı yargılamanın da Yüce Divan'da yapılmasının yadırgatıcı olduğunu savunmaktadır³¹⁸.

Yine 6771 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, 105 inci maddenin son fıkrası *"Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır"* şeklindedir. Buna göre, görev süresi sona eren bir Cumhurbaşkanı, görevi devam ederken işlediği kişisel veya göreviyle ilgili bir suçtan dolayı, Yüce Divan sıfatıyla Anayasa Mahkemesi tarafından yargılanacaktır. Bunun için doğal olarak, TBMM üye tamsayısının salt çoğunluğunun önergesi ve beşte üç çoğunluğunun kabulü ile soruşturma açılabilir; soruşturma sonucunda üye tamsayısının üçte ikisi ile Yüce Divan'a sevk kararı verilebilecektir³¹⁹.

6771 sayılı Kanunla öngörülen diğer bir durum ise, hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanının seçim kararı alamayacağıdır. Böylelikle, Cumhurbaşkanı normalde seçim yoluyla kullanabileceği TBMM'yi fesih yetkisini, kendi hakkında soruşturma açılması durumunda kullanamayacaktır. Aksi takdirde, soruşturma, oluşacak yeni meclisteki çoğunluk sebebiyle tartışmalı bir hale gelirdi³²⁰.

C. Cumhurbaşkanının Hukuki Sorumluluğu

Hukuki sorumluluk, Cumhurbaşkanının özel hukuk alanına ilişkin olan bir sorumluluk alanıdır. Medeni hukuk, ticaret hukuku ve borçlar hukuku gibi özel

³¹⁷YILDIZ, s. 12.

³¹⁸ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, 18. Basım, Ankara 2018, s. 310.

³¹⁹YILDIZ, s. 13.

³²⁰YILDIZ, s. 13.

hukuk alanlarında; kendisine dava açılabilmesi ve bu dava sonucunda yaptırım uygulanabilmesi anlamına gelmektedir³²¹.

16 Nisan 2017 değişiklikleri öncesinde Cumhurbaşkanının, kişisel suçlarından dolayı hukuki sorumluluğu ve görevi ile ilgili suçlardan dolayı hukuki sorumluluğu ayrı ayrı değerlendirilmekteydi. Kural olarak görevi ile ilgili eylemlerden sorumsuz kabul edilmekteydi. Görevi ile ilgili olmayan ve kişisel olarak ifade edilen eylemlerde ise, ‘tam sorumluluk’ anlayışı benimsenmişti. Yani Cumhurbaşkanı, özel hukuk alanında bir borç altına girmişse, bu borcunu ifa etmeliydi ve haksız fiiller nedeniyle tazmin sorumluluğu da bulunmaktaydı. Fakat kural olarak görevi ile ilgili eylemlerden dolayı da sorumsuz kabul edilmekteydi³²².

Parlamente sistem çerçevesinde, 2017 yılındaki değişiklik öncesinde Cumhurbaşkanının sorumluluğunun bulunmadığında hiçbir tereddüt bulunmamaktaydı. Nitekim konuyla ilgili Yargıtay 4 üncü Hukuk Dairesi, Cumhurbaşkanına karşı açılan manevi tazminat davasını ‘‘yurt gezisi sırasında yaptığı açık hava toplantılarındaki görüş açıklamasının göreviyle ilgili olduğu konusunda şüphe bulunmamak’’ gerekçesiyle reddetmişti³²³. Parlamente rejimlerde karşı imza kuralının istisnasız uygulanması, bu bağlamda bir zararı ortaya çıkan kişinin, ilgili bakana ve Başbakanı müracaatı imkânını doğurmaktaydı³²⁴. Anayasa’nın 2017 yılındaki değişikliği öncesindeki 125 inci maddesi, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri ise yargısal denetimin dışında tutmaktaydı. Dolayısıyla parlamente sistemde Cumhurbaşkanının kullandığı bir yetki sebebiyle herhangi bir zarar ortaya çıkmışsa, kendisine karşı tazminat davası açılması mümkün değildi. Cumhurbaşkanının işlem veya eyleminden dolayı bir zararı olan kişi, ancak ilgili bakanlığa karşı dava açabilirdi³²⁵.

Cumhurbaşkanının göreviyle ilgili hukuki sorumluluğunun kapsamı, 2017 değişikliğiyle birlikte önemli ölçüde farklılaşmıştır. Bu yılda yapılan değişiklikle

³²¹TAŞDÖĞEN, Salih, Anayasa Hukukunda Karşı-İmza Kuralı, 1. Baskı, Ankara 2016, s. 97.

³²²YILDIZ, s. 14.

³²³TANÖR / YÜZBAŞIOĞLU, s. 342.

³²⁴GÖZLER, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi, s. 111.

³²⁵TAŞKIN, Cankat Ş., ‘‘1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu’’, TBBD, 2011 (92), s. 393.

Cumhurbaşkanının sorumsuzluğuna ilişkin hüküm kalkmış, Cumhurbaşkanı tam sorumlu hale gelmiş ve sorumluluğuna ilişkin bir istisna da tanınmamıştır. Sonuç olarak 16 Nisan tarihinde yapılan değişiklikle birlikte, Cumhurbaşkanının sorumluluğuna ilişkin olarak; görevi ile ilgili eylem ve işlemler, kişisel eylem ve işlemler ayrımı da ortadan kaldırılmıştır. Yani, yeni sistemde Cumhurbaşkanı her türlü işleminden dolayı hukuki olarak sorumlu tutulmaktadır³²⁶.

Cumhurbaşkanının kişisel işlem ve eylemlerinden doğan sorumluluğu, 16 Nisan öncesi kişisel eylem ve işlemlerinden doğan sorumluluğu ile aynıdır. Bireysel olarak eylem ve işlemlerinden dolayı normal bir vatandaş gibi tam sorumlu olan Cumhurbaşkanı, yine aynı şekilde sorumlu tutulmuştur. Yani Cumhurbaşkanı bir sözleşme ilişkisinden dolayı, örneğin bir kira sözleşmesinden dolayı, borcunu ifa etmek durumundadır. Eğer borcunu yerine getirmezse, sorumlu tutulur ve ödemeye zorlanabilir. Hatta zarar ortaya çıkmışsa tazminat ödemek zorunda bile kalabilir³²⁷.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği öncesinde eleştiri konusu olan, Cumhurbaşkanının hukuki sorumluluğuna gidilemeyecek durumlar da, yeni sistemle beraber ortadan kaldırılmıştır. Göreviyle ilgili işlem ve eylemlerde karşı-imza kuralına tabi olanlarda, Başbakan ve ilgili bakanın sorumluluğuna gidilirken, artık yeni sistemde Cumhurbaşkanının her türlü işlemine karşı, hukuki sorumluluğuna gidilmektedir. Yine Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı iş ve işlemlerde sorumlu olup olmadığı tartışmaları, yeni sistemle birlikte yapılan değişikliklerle son bulmuştur. Yani artık Cumhurbaşkanının sorumsuz olduğu bir işlem kalmamıştır³²⁸.

Yine yeni sistemde Cumhurbaşkanı, hukuki sorumluluğun neticesi olarak maddi ve manevi tazminat ödemeye de mahkûm edilebilir. Örneğin; bir adam yaralama suçunda, kişilerin hem maddi hem de manevi sorumluluğu ortaya

³²⁶YILDIRIM, s. 155.

³²⁷AYKANAT, s. 109.

³²⁸AYKANAT, s. 109-110.

çıkabilmektedir. Artık bu sorumluluklar Cumhurbaşkanı için de söz konusu olabilmektedir³²⁹.

Son olarak 16 Nisan değişikliği ile beraber, Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için, görevi bittikten sonra da Anayasanın 105 inci maddesinde bulunan hükümler uygulanmaktadır.



³²⁹AYKANAT, s. 110.

SONUÇ

Türkiye’de, uzun yıllar boyunca uygulanan parlamenter sistem, ekonomik, siyasi ve toplumsal pek çok krizin yaşanmasına sebep olmuştur. Bu krizlerle birlikte uygulanan bu hükümet rejimi sorgulanmaya başlanmış ve uzunca bir süre Başkanlık sistemine geçiş tartışmaları ortaya çıkmıştır. Gündeme gelen bu tartışmalarla birlikte Başkanlık sistemi, Necmettin Erbakan, Süleyman Demirel, Alparslan Türkeş ve Turgut Özal gibi Türk siyasal hayatına damga vurmuş siyasetçiler tarafından savunulmuş fakat hiçbiri bu sistem değişikliğini gerçekleştirebilecek siyasal ve toplumsal olgunluğu elde edememişti. Dolayısıyla da Başkanlık sistemine geçilememiştir.

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan ise, ülkenin geleceği için başkanlık sistemi talebini ısrarla sürdürmüş ve ‘‘ Türk tipi başkanlık bal gibi olur’’ sözüyle milletin öz değerlerine, ülkenin kendi tarihine ve günümüzün ihtiyaçlarına uygun bir sistem arayışını vurgulamıştı. Nihayetinde de, 16 Nisan 2017 tarihli Anayasa değişikliği ile beraber, Türk tipi başkanlık olarak adlandırılan ve kendine özgü olarak nitelendirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Bu yeni sistemin özgün olarak nitelendirilmesinin sebebi, dünyadaki uygulamalardan, özellikle de Türkiye’ye mahsus siyasi, sosyal ve kültürel şartlardan dolayı, ABD’de uygulanan Başkanlık sisteminden farklılıklar içermesinden kaynaklanmaktadır.

2017 tarihli Anayasa değişikliği; sadece, her türlü darbe tehditlerine müsait, vesayet etkisine daima açık olan ve Türkiye uygulaması bakımından, hükümetlerin kurulamaması, kurulmuş olsalar bile koalisyonlar şeklinde olması ve bu koalisyonların çok kısa ömürlü olmalarıyla meydana gelen, siyasal kaotik durumları engellemek için mevcut olan hükümet rejimini değiştirmiştir. Kesinlikle devletin rejimini değiştirmemiştir.

Gerçekleşen bu değişikliklerle beraber devletin rejimi değişmese de, özellikle yürütme sistemi köklü bir dönüşüme uğramıştır. Artık vesayet sisteminin kalktığı, hem yasamanın hem de yürütmenin birbirinden daha bağımsız ve özerk olduğu bir sisteme geçilmiştir. Özellikle yeni sistemle beraber, parlamenter sistemde yürütme

organının bir ucunu oluşturan Bakanlar Kurulu kaldırılarak, yürütmeye meydana gelen iki başlılık sona erdirilmiştir. Yürütme erki yalnızca Cumhurbaşkanına ait olan bir yetki haline getirilmiştir. Böylelikle çift başlılıktan kaynaklanan koalisyon hükümetlerinin, ekonomik ve siyasal krizlerin de önüne geçilmiştir. Ayrıca tek başlı yürütme ile birlikte yönetimde istikrar sağlanmış olup, yürütmeye ilişkin kararlar hızla alınmakta ve derhal uygulamaya konulabilmektedir. Yürütme erki, diğer sistemlere göre daha etkin olmaktadır.

Yeni yönetim modelinde, siyaset ve yönetimin merkezine yerleşmiş olan Cumhurbaşkanının, yürütme yetkisine ilişkin kamu politikası meydana getirme, uygulama ve değerlendirme kapasitesi de artırılmıştır. Bu nedenle Cumhurbaşkanına; yürütmeye ilişkin görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken; Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin pratikleriyle benzerlik arz eden, Cumhurbaşkanlığı Yardımcılığı, Kurullar, Ofisler ve Başkanlıklar da bu yeni sistemle beraber hayata geçirilmiştir. Böylece, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi daha hızlı ve etkin bir bürokrasi sağlamaktadır.

Yine 24 Haziran 2018 seçimlerinin ardından yürürlüğe girmiş olan özellikle 703 No'lu KHK ile beraber; Başbakanlık, pek çok bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşları kapatılmış, teşkilat kanunlarının da adları değiştirilmiştir. Adeta devlet teşkilatı dağıtılmış, fakat 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile sistemin tekrardan düzenlenmesi yapılmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ismi verilen kararname ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı oluşturulmuştur. Bu kararname ile İdari İşler Başkanlığı oluşturulmuş, 2017 Anayasa değişikliği ile ihdas edilen Cumhurbaşkanı Yardımcılarının görev ve yetkileri belirlenmiş, sayısı 16'ya düşürülen Bakanlıkların teşkilat yapısı ile ilgili ve aynı şekilde bakanlıkların görev ve yetkileri konusunda düzenlemeler yapılmış, Cumhurbaşkanlığına bağlı olan kurullar ve kuruluşlar tespit edilmiştir. Fakat bu kurulların ve kuruluşların teşkilat yapısına dair düzenlemeler, sonradan çıkarılmış olan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile gerçekleştirilmiş, bu sistemin en çok önem taşıyan iki unsuru olarak kabul edilen, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri ve Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları kurularak, teşkilat yapıları ve görevleri tespit edilmiştir. İlgili yasal

düzenlemeler ele alındığında ise, ofisler tarafından üretilen projelerin kurullar aracılığıyla politikaya dönüştürüleceği ve bakanlıkların da bu politikaları uygulayacakları görülmektedir. Ayrıca İdari İşler Başkanlığının gözetim işlevi, Devlet Denetleme Kurulunun ise denetim fonksiyonuyla donatıldığı da açıkça görülmektedir.

Yine yeni hükümet rejimi ile beraber Cumhurbaşkanının, parlamenter sistemdeki gibi yetkisiz ve sorumsuz devlet başkanından çok daha farklı bir konumu bulunmakta olup, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber Cumhurbaşkanı siyasi, hukuki ve cezai olmak üzere üç açıdan sorumluluk getirildiğini de söyleyebilmekteyiz.

Şunu da belirtmeliyiz ki, Türkiye’de uygulanan bu yeni sistem, halkın oyları ile demokratik meşruiyet kazanmış bir yönetim reformudur. Bu sistem, tabiatı gereği gelişime ve iyileştirilmeye de açıktır. Çünkü böylesine büyük bir reformun oturması, uygulamanın yerleşmesi zaman alacaktır. Nitekim orta ve uzun vadede yapılan bu reformun sonuçları daha iyi görülecek, zaman içinde zihniyet ve kültür olarak da derinleşecektir.

KAYNAKÇA

1.Kitaplar

AKIN, İlhan F, Kamu Hukuku, 6. Bası, İstanbul 1990, Beta Yayıncılık.

ALDIKAÇTI, Orhan, Modern Demokrasilerde ve Türkiye’de Devlet Başkanlığı (Doçentlik Tezi), İstanbul 1960.

ALKAN, Haluk / KARATEPE, Şükrü / ATAR, Yavuz / BİNGÖL, Yılmaz / DURGUN, Gonca Bayraktar, Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Ankara 2017, Memur-Sen Yayınları.

ASLAN, Rıza, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi ve Uygulamalı Örnekleri (İngiltere, Almanya, ABD ve İsviçre), 1. Baskı, Bursa 2010, Dora Yayıncılık.

ATAR, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, 6. Baskı, Konya 2011, Mimoza Yayınları.

ATAR, Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, 12. Baskı, Ankara 2018, Seçkin Yayınları.

AYAN MUSİL, Pelin, “Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem”, Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar, (Editörler: SAYARI, Sabri / DİKİCİ BİLGİN, Hasret), İstanbul 2013, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 189-208.

AYKANAT, Tuba, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu, Birinci Baskı, Ankara 2019, Ankara: Adalet Yayınevi.

BAL, Bülent, İstikrarsız Parlamentarizme Karşı Başkanlık Sistemi, 1. Baskı, İstanbul 2001, Der Yayınları.

BİLİR, Faruk, 100 Soruda Hükümet Sistemleri ve Başkanlık Sistemi, 1. Baskı, Ankara 2017, Adalet Yayınevi.

BÜLBÜL, Kudret, Etkin İstikrarlı Güçlü Bir Türkiye İçin Cumhurbaşkanlığı Sistemi Nedenler, Tepkiler, Beklentiler, 1. Baskı, İstanbul 2017, Tezkire Yayıncılık.

DEMİR, Fevzi / KARATEPE, Şükrü, Anayasa Hukukuna Giriş, 2. Basım, İstanbul 1989, Evrim Basım Yayın Dağıtım.

ERDOĞAN, Mustafa, Anayasal Demokrasi, Tıpkı Basım 10. Baskı, Ankara 2013, Siyasal Kitabevi.

ERDOĞAN, Mustafa, Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 6 Baskı, Ankara 2011, Orion Kitabevi.

ERİM, Onur R, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Demokratik Yönetim Biçimlerine Türkiye Katkısı, 1. Baskı, İstanbul 2017, İşaret Yayınları.

GÖNENÇ, Levent / KALAYCIOĞLU, Ersin / ODER, Bertil Emrah / ONAR, Erdal / ÖZBUDUN, Ergun / TURAN, İlter / YAZICI, Serap (Yayına Hazırlayan: Teoman Ergül), Başkanlık Sistemi, Ankara 2005, (içinde bölüm: **YAZICI, Serap**, Başkanlık Sistemleri: Türkiye İçin Bir Değerlendirme), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, ss. 125-142.

GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku Dersleri, 18. Baskı, Bursa 2015, Ekin Basım Yayın Dağıtım.

GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Esasları, Genişletilmiş İkinci Baskı, Bursa 2011, Ekin Basım Yayın Dağıtım.

GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt II, 1. Baskı, Bursa 2011, Ekin Yayınevi.

GÖZLER, Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Bursa 2003, Ekin Kitabevi Yayınları.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Anayasa Hukuku Anayasa Metni ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Güncelleştirilmiş 8. Bası, Ankara 1999, Turhan Kitabevi Basım-Yayın.

GÜLENER, Serdar, Başkanlık Sistemlerinde Denge ve Denetleme ABD, Brezilya, Arjantin, Meksika, Şili, Güney Kore (Rapor), 1. Baskı, Ankara 2016: SETA Yayınları.

HEKİMOĞLU, Merdan M, Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı ‘’Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye, 1. Baskı, Ankara 2009, Detay Yayıncılık.

KABOĞLU, İbrahim Ö, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar, Güncellenmiş ve Genişletilmiş 4. Baskı, İstanbul 2009, Legal Yayıncılık.

KARATEPE, Şükrü, Anayasa Hukuku, 1. Baskı, Ankara 2016, Savaş Yayınevi.

KUBALI, Nail H, Anayasa Hukuku Dersleri Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler, İstanbul 1969, İstanbul Üniversitesi Yayınları.

KUTLU, Mustafa, Kuvvetler Ayrılığı Temelleri-Gelişimi Hukuk Devletin Kökenleri, 1. Baskı, Ankara 2001, Seçkin Yayıncılık.

KÜÇÜK, Adnan, Anayasa Hukuku, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara 2012, Orion Kitabevi.

KUZU, Burhan, Her Yönü İle Başkanlık Sistemi, 6. Baskı, İstanbul 2016, Babıalı Kültür Yayıncılığı.

MİŞ, Nebi / DURAN, Burhanettin, Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi, 10. Baskı, İstanbul 2017, Turkuvaz Haberleşme ve Yayıncılık A.Ş.

MONTESQUIEU, Kanunların Ruhu Üzerine, (çev: Fehmi BALDAŞ), İstanbul 2011, Hiperlink Yayınları.

ÖZBUDUN, Ergün, Türk Anayasa Hukuku, 11. Baskı, Ankara 2010, Yetkin Yayınları.

ÖZBUDUN, Ergün, Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı, 1. Basım, Ankara 1993, Bilgi Yayınevi.

ÖZBUDUN, Ergün, Türk Anayasa Hukuku, 18. Basım, Ankara 2018, Yetkin Yayınları.

ÖZER, Attila, Anayasa Hukuku Genel İlkeler, Geliştirilmiş 4. Bası, Ankara 2010, Turhan Kitabevi.

SABUNCU, Yavuz, Anayasaya Giriş, 9. Baskı, Ankara 2003, İmaj Yayınevi.

SARTORI, Giovanni, Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme, (çev: Ergun ÖZBUDUN), Ankara 1997, Yetkin Yayınları.

SERİN, Akif, Sistem Türkiye ‘‘Cumhurbaşkanlığı’’, Ankara 2017, ehaber Yayıncılık.

SOYSAL, Mümtaz, Anayasaya Giriş, 3. Baskı, Ankara 2011, İmge Kitabevi.

SÖNMEZ, Nevzat, Anayasa Hukuku, 1. Baskı, Ankara 2013, Seçkin Yayıncılık.

TANÖR, Bülent, Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri, 11. Baskı, İstanbul 2004, Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık.

TANÖR, Bülent / YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, 16. Bası, İstanbul 2016, Beta Yayıncılık.

TAŞDÖĞEN, Salih, Anayasa Hukukunda Karşı-İmza Kuralı, 1. Baskı, Ankara 2016, Seçkin Yayıncılık.

TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku, 13. Bası, İstanbul 2009, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

TUNÇKAŞIK, Halit / KOÇAK, Konur Alp / DOĞAN, Meltem / SOLAK, Mehmet / BİLGİN, Murat, (Editör: Havvana Yapıcı Kaya), Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi (ABD, Arjantin, Azerbaycan, Brezilya ve Nijerya Örnekleri), Ankara 2015, (içinde bölüm: **KOÇAK, Konur Alp**, ABD Başkanlık Sistemi: ‘‘Ayrı’’ Ama ‘‘Birlikte’’ Çalışan Organlar), TBMM Basımevi, ss. 23-74.

TURHAN, Mehmet, Anayasal Devlet, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara 2003, Naturel Yayınları.

TURHAN, Mehmet, Hükümet Sistemleri, 2. Baskı, Ankara 1993, Gündoğan Yayınları.

TÜRKKAYA, Ataöv, Federasyon Başkanlık Yarı-Başkanlık, 1. Baskı, İstanbul 2011, Destek Yayınevi.

ULUŞAHİN, Nur, Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi, 1. Baskı, Ankara 1999, Yetkin Yayınları.

VEDEL, Georges, BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı, (Çevirenler: ÖZBUDUN, Ergun / KÖKER, Levent), Ankara 1993, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları.

YANIK, Murat, Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, 2 Baskı, Ankara 2013, Adalet Yayınevi.

YAYMAN, Hüseyin, Türkiye’de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi, 1. Baskı, İstanbul 2016, Doğan Kitap.

YAZICI, Serap, Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme, 3. Baskı, İstanbul 2013, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

YILDIRIM, Hurşit, Parlamenter Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, 1. Baskı, İstanbul 2017, Pozitif Yayınları.

2.Makaleler ve Diğer Basılı Yayınlar

AKÇALI, Pınar, “Genel Özellikleri, Yararları ve Sakıncaları Işığında Başkanlık Sistemleri”, Yeni Türkiye Dergisi, Y. 2013, C. 9, S. 51, ss. 406-411.

AKGÜL, Emin M, “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, Ankara Barosu Dergisi, Y. 68, S. 2010/4, ss. 79-101.

AKINCI, Berat, “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi, Y. 2018, C. 9, S.16, ss. 2128-2146.

AKMAN, Elvettin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri”, Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Y. 2019, C. 15, S. 1, ss. 35-54.

AKMAN, Çiğdem, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme”, Route Educational and Social Science Journal, February 2019, Volume 6(3), ss. 659-676.

AKYILMAZ, Cemre, “2017 Anayasa Değişikliğine Göre Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2019, C. 23,S. 1, ss. 191-207.

ARDIÇOĞLU, Artuk M, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, Ankara Barosu Dergisi, 2017/3, ss. 21-51.

AYDIN, Abdullah / AKINCI, Berat, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması”, Route Educational and Social Science Journal, August 2018, Volume 5(10), ss. 1024-1033.

BÜYÜK, Celal, “Yasama Yürütme Yargı: Platon’dan Montesquieu’ya Devletin Fonksiyonlarına Genel Bir Bakış”, Din Bilimleri Akademik Araştırma Dergisi, Y. 2010, C. 10,S. 1, ss. 159-170.

ÇAĞLAR, Nazmiye, “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamenter Hükümet Sistemi”, Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y. 2017, C. 19, S. 4, ss. 111-117.

ÇOLAK, Çağrı D, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Yetkisinin Amerikan Sistemi Üzerinden Karşılaştırmalı Analizi”, Strategic Public Management Journal, December 2017, Volume 3, Special Issue, ss. 51-50

EFE, Haydar, “Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y. 2015, C. 6, S. 9, ss. 65-94.

GÜL, Cengiz, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Dinamikleri ve Yürütmenin Yeni Konumu”, Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Y. 2018, C. 13, S. 2, ss. 235-262.

GÜLENER, Serdar / MİŞ, Nebi, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi (Analiz)”, SETA, Y. 2017, S. 190, ss. 5-25.

GÜLER, Tahsin, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Y. 2018, C. 21, S. 39, ss. 299-322.

KAHRAMAN, Mehmet, “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya Da Yarı Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Y. 2012, C. 9, S. 18, ss. 431-457.

KÜÇÜK, Adnan, “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, Liberal Düşünce Dergisi, Y. 2017, S. 85, ss. 157-189.

SOBACI, Zahid M / MİŞ, Nebi / KÖSEOĞLU, Özer, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, Seta Perspektif, Y. 2018, S. 206, ss. 1-6.

TAŞKIN, Cankat Ş, “1982 Anayasası’nda Cumhurbaşkanının Sorumsuzluğu”, TBBD, 2011 (92), ss. 393.

TUNÇ, Hasan / YAVUZ, Bülent, ‘‘Avantaj ve Dezavantajlarıyla Başkanlık Sistemi’’, TBBD, Y. 2009, S. 81, ss. 1-39.

YILDIZ, Abdulkadir, ‘‘Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanının Sorumluluğu Meselesi’’, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi (KÜSBD), Y. 2019, C. 9, S. 1, ss. 1-20.

3.Elektronik Kaynaklar

“Cumhurbaşkanlığı Sistemi Nedir? Yeni Sistem Neler Getiriyor?”, <https://www.sabah.com.tr/gundem/2018/07/09/cumhurbaskanligi-sistemi-nedir-yeni-sistem-neler-getiriyor>, (Erişim Tarihi: 05.04.2019).

“Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 No’lu Kararname)”, T.C. Resmi Gazete, 30474, 10 Temmuz 2018, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>, (Erişim Tarihi: 06.04.2019).

GÖNENÇ, Levent M, “Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.tepav.org.tr/upload/files/1526884486-7.Uygulamada_Cumhurbaskanligi_Hukumat_Sistemi.pdf, (Erişim Tarihi: 01.04.2019).

GÖZLER, Kemal, “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverlend Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız”, Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm>, (Erişim Tarihi: 02.04.2019).

GÖZLER, Kemal, “Anayasa Hukukuna Giriş”, Ayrıntılı bilgi için bkz. www.anayasa.gen.tr/uniter-bilesik.htm, (Erişim Tarihi: 19.03.2019).

GÖZLER, Kemal, “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm Üzerine Bir Deneme)”, Ayrıntılı bilgi için bkz. www.anayasa.gen.tr/istikrar.htm, (Erişim Tarihi: 11.03.2019).

GÜL, Hüseyin / KAMALAK, İhsan / SALLAN GÜL, Songül, “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Yeni Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi”, Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/395496>, (Erişim Tarihi: 05.04.2019).

OKUMUŞ, Ejder, “İşte Yeni Sistemde Cumhurbaşkanlığı Organizasyonu”, Ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.sde.org.tr/siyaset/iste-yeni-sistemde-cumhurbaskanligi-organizasyonu-haberi-5453>, (Erişim Tarihi: 08.04.2019).

TURAN, Menaf A, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/524784>, (Erişim Tarihi: 31.03.2019).

“Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, T.C. Resmi Gazete, 17863 (Mükerrer), 9 Kasım 1982, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.03.2019).

“Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, T.C. Resmi Gazete, 29976, 11 Şubat 2017, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm>, (Erişim Tarihi: 31.03.2019).

UZUN, Abdullah, “1982 Anayasasında Cumhurbaşkanının Sorumsuzluk Halleri”, Ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.mevzuatdergisi.com/2008/05a/01.htm#_ftn11, (Erişim Tarihi: 04.04.2019).

“Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (3 No’lu Kararname)”, T.C. Resmi Gazete, 30474, 10 Temmuz 2018, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.3.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.04.2019).

EKLER

EK-1: Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair 11 Şubat 2017 Tarihli, 29976 Sayılı ve 6771 Nolu Kanun

MADDE 1 – 7/11/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 9 uncu maddesine “bağımsız” ibaresinden sonra gelmek üzere “ve tarafsız” ibaresi eklenmiştir.

MADDE 2 – 2709 sayılı Kanunun 75 inci maddesinde yer alan “beşyüzelli” ibaresi “altıyüz” şeklinde değiştirilmiştir.

MADDE 3 – 2709 sayılı Kanunun 76 ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Yirmibeş” ibaresi “Onsekiz” şeklinde, ikinci fıkrasında yer alan “yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar,” ibaresi “askerlikle ilişkili olanlar,” şeklinde değiştirilmiştir.

MADDE 4 – 2709 sayılı Kanunun 77 nci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“C. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanının seçim dönemi

MADDE 77 – Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri beş yılda bir aynı günde yapılır.

Süresi biten milletvekili yeniden seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığı seçiminde birinci oylamada gerekli çoğunluğun sağlanamaması halinde 101 inci maddedeki usule göre ikinci oylama yapılır.”

MADDE 5 – 2709 sayılı Kanunun 87 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“**MADDE 87** – Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek; para basılmasına ve savaş ilânına karar vermek; milletlerarası andlaşmaların onaylanmasını uygun bulmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun kararı ile genel ve özel af ilânına

karar vermek ve Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak ve görevleri yerine getirmektir.”

MADDE 6 – 2709 sayılı Kanunun 98 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve kenar başlığı metinden çıkarılmıştır.

“MADDE 98 – Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.

Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir.

Genel görüşme, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.

Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir.

Yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir.

Meclis araştırması, genel görüşme ve yazılı soru önergelerinin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile araştırma usulleri Meclis İçtüzüğü ile düzenlenir.”

MADDE 7 – 2709 sayılı Kanunun 101 inci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“A. Adaylık ve seçimi

MADDE 101 – Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.

Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az yüzde beşini almış olan siyasi partiler ile en az yüzbin seçmen aday gösterebilir.

Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer.

Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, Cumhurbaşkanı seçilir.

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin herhangi bir nedenle seçime katılmaması 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 salt çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada, adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması halinde, sadece Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir.

Seçimlerin tamamlanamaması halinde, yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin diğer usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

MADDE 8 – 2709 sayılı Kanunun 104 üncü maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“MADDE 104 – Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.

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

Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisinde açılış konuşmasını yapar.

Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.

Kanunları yayımlar.

Kanunları tekrar görüşülmek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderir.

Kanunların, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasaya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davası açar.

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 Cumhuriyetinin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.

Milletlerarası andlaşmaları onaylar ve yayımlar.

Anayasa değışikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar.

Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir.

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

Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

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

Kararnameler ve yönetmelikler, yayımdan sonraki bir tarih belirlenmemişse, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girer.

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

MADDE 9 – 2709 sayılı Kanunun 105 inci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değıştirilmiştir.

“E. Cumhurbaşkanının cezai sorumluluğu

MADDE 105 – 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.

Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz.

Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı'nın görevi sona erer.

Cumhurbaşkanı'nın görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır.”

MADDE 10 – 2709 sayılı Kanunun 106 ncı maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“F. Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı'na vekâlet ve bakanlar

MADDE 106 – Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir.

Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırkbeş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanı'na ait yetkileri kullanır. Genel seçime bir yıl veya daha az kalmışsa Türkiye Büyük Millet Meclisi seçimi de Cumhurbaşkanı seçimi ile birlikte yenilenir. Genel seçime

bir yıldan fazla kalmışsa seçilen Cumhurbaşkanı Türkiye Büyük Millet Meclisi seçim tarihine kadar görevine devam eder. Kalan süreyi tamamlayan Cumhurbaşkanı açısından bu süre dönemden sayılmaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinin yapılacağı tarihte her iki seçim birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, 81 inci maddede yazılı şekilde Türkiye Büyük Millet Meclisi önünde andiçerler. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. 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 kişilerin görevde bulundukları sürede, görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlar bakımından, görevleri bittikten sonra da beşinci, altıncı ve yedinci fıkra hükümleri uygulanır.

Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer.

Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır.

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir.”

MADDE 11 – 2709 sayılı Kanunun 116 ncı maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“H. Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanı seçimlerinin yenilenmesi

MADDE 116 – Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının seçimlerin yenilenmesine karar vermesi halinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

Cumhurbaşkanının ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir.

Seçimlerinin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanının göreve başlamasına kadar devam eder.

Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanının görev süreleri de beş yıldır.”

MADDE 12 – 2709 sayılı Kanunun 119 uncu maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve kenar başlıkları metinden çıkarılmıştır.

“III. Olağanüstü hal yönetimi

MADDE 119 – Cumhurbaşkanı; 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 ciddi şekilde bozulması, tabîî afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın

ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.

Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; Meclis gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

Cumhurbaşkanının talebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz.

Olağanüstü hallerde 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 kanunla düzenlenir.

Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, 104 üncü maddenin onyedinci fıkrasının ikinci cümlesinde belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Kanun hükmündeki bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır, aynı gün Meclis onayına sunulur.

Savaş ve mücbir sebeplerle Türkiye Büyük Millet Meclisinin toplanamaması hâli hariç olmak üzere; olağanüstü hal sırasında ıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri üç ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve karara bağlanır. Aksi halde olağanüstü hallerde ıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnamesi kendiliğinden yürürlükten kalkar.”

MADDE 13 – 2709 sayılı Kanunun 142 nci maddesine aşağıdaki fıkra eklenmiştir.

“Disiplin mahkemeleri dışında askerî mahkemeler kurulamaz. Ancak savaş halinde, asker kişilerin görevleriyle ilgili olarak işledikleri suçlara ait davalara bakmakla görevli askerî mahkemeler kurulabilir.”

MADDE 14 – 2709 sayılı Kanunun 159 uncu maddesinin başlığı ile birinci ve dokuzuncu fıkralarında yer alan “Yüksek” ibareleri madde metninden çıkarılmış; iki, üç, dört ve beşinci fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş; altıncı fıkrasında yer alan “asıl” ibaresi madde metninden çıkarılmış; dokuzuncu fıkrasında yer alan “kanun,

tüzük, yönetmeliklere ve genelgelere” ibaresi “kanun ve diğer mevzuata” şeklinde değiştirilmiştir.

“Hâkimler ve Savcılar Kurulu onüç üyeden oluşur; iki daire halinde çalışır.

Kurulun Başkanı Adalet Bakanıdır. Adalet Bakanlığı Müsteşarı Kurulun tabîî üyesidir. Kurulun, üç üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş adli yargı hâkim ve savcıları arasından, bir üyesi birinci sınıf olup, birinci sınıfa ayrılmayı gerektiren nitelikleri yitirmemiş idarî yargı hâkim ve savcıları arasından Cumhurbaşkanınca; üç üyesi Yargıtay üyeleri, bir üyesi Danıştay üyeleri, üç üyesi nitelikleri kanunda belirtilen yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilir. Öğretim üyeleri ile avukatlar arasından seçilen üyelerden, en az birinin öğretim üyesi ve en az birinin de avukat olması zorunludur. Kurulun Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından seçilecek üyeliklerine ilişkin başvurular, Meclis Başkanlığına yapılır. Başkanlık, başvuruları Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyona gönderir. Komisyon her bir üyelik için üç adayı, üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla belirler. Birinci oylamada aday belirleme işleminin sonuçlandırılmaması halinde ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. Bu oylamada da aday belirlenemediği takdirde, her bir üyelik için en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile aday belirleme işlemi tamamlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi, Komisyon tarafından belirlenen adaylar arasından, her bir üye için ayrı ayrı gizli oyla seçim yapar. Birinci oylamada üye tamsayısının üçte iki çoğunluğu; bu oylamada seçimin sonuçlandırılmaması halinde, ikinci oylamada üye tamsayısının beşte üç çoğunluğu aranır. İkinci oylamada da üye seçilemediği takdirde en çok oyu alan iki aday arasında ad çekme usulü ile üye seçimi tamamlanır.

Üyeler dört yıl için seçilir. Süresi biten üyeler bir kez daha seçilebilir.

Kurul üyeliği seçimi, üyelerin görev süresinin dolmasından önceki otuz gün içinde yapılır. Seçilen üyelerin görev süreleri dolmadan Kurul üyeliğinin boşalması durumunda, boşalmayı takip eden otuz gün içinde, yeni üyelerin seçimi yapılır.”

MADDE 15 – 2709 sayılı Kanunun 161 inci maddesi başlığıyla birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“A. Bütçe ve kesinhesap

MADDE 161 – Kamu idarelerinin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Malî yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller kanunla düzenlenir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe teklifi Bütçe Komisyonunda görüşülür. Komisyonun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin Genel Kurulda görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerlendirme oranına göre artırılarak uygulanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini her bütçenin görüşülmesi sırasında açıklarlar, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır.

Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek tutarın sınırını gösterir. Harcanabilecek tutarın Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle aşılabileceğine dair bütçe kanununa hüküm konulamaz.

Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik teklifleri ile carî ve izleyen yılların bütçelerine malî yük getiren tekliflerde, öngörülen giderleri karşılayabilecek malî kaynak gösterilmesi zorunludur.

Merkezî yönetim kesinhesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesinhesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeş gün içinde Meclise sunar.

Kesinhesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.

Kesinhesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.”

MADDE 16 – 2709 sayılı Kanunun;

A) 8 inci maddesinde yer alan “ve Bakanlar Kurulu”; 15 inci maddesinin birinci fıkrasında, 17 nci maddesinin dördüncü fıkrasında ve 19 uncu maddesinin beşinci fıkrasında yer alan “, sıkıyönetim”; 88 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Bakanlar Kurulu ve”, ikinci fıkrasında yer alan “tasarı ve”; 93 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “, doğrudan doğruya veya Bakanlar Kurulunun istemi üzerine,”; 125 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askerî Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır. Ancak,” ve altıncı fıkrasında yer alan “sıkıyönetim,”; 148 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “, sıkıyönetim”, altıncı fıkrasında yer alan “, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi” ve “Yüksek”, yedinci fıkrasında yer alan “ile Jandarma Genel Komutanı”; 153 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “tasarı veya”; 154 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Yüksek”; 155 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları,” ve “tüzük tasarılarını incelemek,” üçüncü fıkrasında yer alan “Yüksek” ibareleri madde metinlerinden çıkarılmıştır.

B) 73 üncü maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “Bakanlar Kuruluna” ibaresi “Cumhurbaşkanına”; 78 inci maddesinin başlığı “D. Seçimlerin geriye bırakılması ve ara seçimler”; 117 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı”; 118 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları,” ibaresi “Cumhurbaşkanı yardımcıları,” “Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından” ibaresi “Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava kuvvetleri komutanlarından”, üçüncü fıkrasında yer alan “Bakanlar Kuruluna” ibaresi “Cumhurbaşkanına”, “Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca”, dördüncü fıkrasında yer alan “Başbakan” ibaresi “Cumhurbaşkanı yardımcıları”, beşinci fıkrasında yer alan “Başbakanın” ibaresi “Cumhurbaşkanı yardımcısının”, altıncı fıkrasında yer alan “kanunla” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle”; 123 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak” ibaresi “kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle”; 124 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Başbakanlık” ibaresi “Cumhurbaşkanı”

ve “tüzüklerin” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin”; 127 nci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan “Bakanlar Kurulunun” ibaresi “Cumhurbaşkanının”; 131 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “ve Bakanlar Kurulunca” ibaresi “tarafından”; 134 üncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Başbakanlığa” ibaresi “Cumhurbaşkanının görevlendireceği bakana”; 137 nci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “tüzük” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi”; 148 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “kanun hükmünde kararnamelerin” ibareleri “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin”, altıncı fıkrasında yer alan “Bakanlar Kurulu üyelerini” ibaresi “Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları”; 149 uncu maddesinin birinci fıkrasında yer alan “oniki” ibaresi “on”; 150 nci maddesinde yer alan “kanun hükmündeki kararnamelerin” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin” ve “iktidar ve anamuhalefet partisi Meclis grupları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi” ibaresi “Türkiye Büyük Millet Meclisinde en fazla üyeye sahip iki siyasi parti grubuna ve”; 151 inci maddesi ile 153 üncü maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “kanun hükmünde kararname” ibareleri “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi”; 152 nci maddesinin birinci fıkrası ile 153 üncü maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “kanun hükmünde kararnamenin” ibareleri “Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin”; 158 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “adli, idari ve askeri” ibaresi “adli ve idari”; 166 ncı maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “hükümete” ibaresi “Cumhurbaşkanına”; 167 nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan “Bakanlar Kuruluna” ibaresi “Cumhurbaşkanına” şeklinde değiştirilmiştir.

C) 89 uncu maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “geri gönderilen kanunu” ibaresinden sonra gelmek üzere “üye tamsayısının salt çoğunluğuyla” ve 117 nci maddesinin üçüncü fıkrasının başına “Cumhurbaşkanınca atanan” ibareleri eklenmiştir.

Ç) 108 inci maddesinin birinci fıkrasına “inceleme,” ibaresinden önce gelmek üzere “idari soruşturma,” ibaresi eklenmiş; ikinci fıkrasında yer alan “Silahlı Kuvvetler ve” ibaresi madde metninden çıkarılmış; üçüncü fıkrasında yer alan “üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından,” ibaresi “Başkan ve üyeleri,” şeklinde ve dördüncü fıkrasında yer alan “kanunla” ibaresi “Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle” şeklinde değiştirilmiştir.

D) 146 ncı maddesinin birinci fıkrasında yer alan “onyedi” ibaresi “onbeş” şeklinde değiştirilmiş, üçüncü fıkrasında yer alan “, bir üyeyi Askerî Yargıtay, bir üyeyi Askerî Yüksek İdare Mahkemesi” ibaresi ile dördüncü fıkrasında yer alan “,

Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi” ibareleri madde metninden çıkarılmıştır.

E) 82 nci maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi, 96 ncı maddesinin ikinci fıkrası, 117 nci maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları, 127 nci maddesinin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesi, 150 nci maddesinin birinci fıkrasının son cümlesi ile 91, 99, 100, 102, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 120, 121, 122, 145, 156, 157, 162, 163 ve 164 üncü maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE 17 – 2709 sayılı Kanuna aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

“GEÇİCİ MADDE 21 – A) Türkiye Büyük Millet Meclisinin 27’nci Yasama Dönemi milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçimi 3/11/2019 tarihinde birlikte yapılır. Seçimin yapılacağı tarihe kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ve Cumhurbaşkanının görevi devam eder. Meclisin seçim kararı alması halinde, 27’nci Yasama Dönemi milletvekili genel seçimi ve Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır.

B) Bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi, bu Kanunla yapılan değişikliklerin gerektirdiği Meclis İçtüzüğü değişikliği ile diğer kanuni düzenlemeleri yapar. Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleneceği belirtilen değişiklikler ise Cumhurbaşkanının göreve başlama tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Cumhurbaşkanı tarafından düzenlenir.

C) Anayasanın 159 uncu maddesinde yapılan düzenlemeye göre Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyeleri en geç otuz gün içinde seçilirler ve bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonraki kırkinci günü takip eden iş günü görevlerine başlarlar. Başvurular, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına yapılır. Başkanlık, başvuruları Anayasa ve Adalet Komisyonları Üyelerinden Kurulu Karma Komisyona gönderir. Komisyon on gün içinde her bir üyelik için üç adayı üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla belirler. Birinci oylamada üçte iki çoğunlukla seçimin sonuçlandırılmaması halinde, ikinci ve üçüncü oylamalar yapılır; bu oylamalarda üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun oyunu alan aday seçilmiş olur. Beşte üç çoğunluğun sağlanamaması halinde üçüncü oylamada en çok oyu almış olan, seçilecek üyelerin iki katı aday arasından ad çekme usulü ile üye belirleme işlemi tamamlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu aynı usul ve nisapları gözeterek onbeş gün içinde seçimi tamamlar. Mevcut Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üyeleri, yeni üyelerin göreve

başlayacağı tarihe kadar görevlerine devam eder ve bu süre içinde yürürlükteki Kanun hükümlerine göre çalışır. Yeni üyeler, ilgili kanunda değişiklik yapıncaya kadar mevcut Kanunun Anayasaya aykırı olmayan hükümleri uyarınca çalışır. Görevi sona eren ve Hâkimler ve Savcılar Kuruluna yeniden seçilmeyen üyelere, talepleri halinde adli yargı hâkim ve savcılar arasında seçilenler Yargıtay üyeliğine, idari yargı hâkim ve savcılar arasında seçilenler Danıştay üyeliğine Hâkimler ve Savcılar Kurulunca seçilir; öğretim üyeleri ve avukatlar arasında seçilenler ise Danıştay üyeliğine Cumhurbaşkanınca atanır. Bu şekilde yapılan seçim ve atamalarda boş kadro olup olmadığına bakılmaz, seçilen ve atanan üye sayısı kadar Yargıtay ve Danıştay kadrolarına üye kadrosu ilave edilir.

D) Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesinden Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilmiş bulunan kişilerin herhangi bir sebeple görevleri sona erene kadar üyelikleri devam eder.

E) Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi ve askerî mahkemeler kaldırılmıştır.

Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren dört ay içinde; Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesinin askerî hâkim sınıfından Başkan, Başsavcı, İkinci Başkan ve üyeleri ile diğer askerî hâkimler (yedek subaylar hariç) tercihleri ve müktesepeleri dikkate alınarak;

a) Hâkimler ve Savcılar Kurulunca adli veya idari yargıda hâkim veya savcı olarak atanabilirler.

b) Aylık, ek gösterge, ödenek, yargı ödeneği, ek ödeme, malî, sosyal hak ve yardımlar ile diğer hakları yönünden emsali adli veya idari yargıya mensup hâkim ve savcılar, bunların dışındaki hak ve yükümlülükler yönünden ise bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihteki mevzuat hükümleri uygulanmaya devam edilmek suretiyle Millî Savunma Bakanlığınca mevcut sınıflarında, Bakanlık veya Genelkurmay Başkanlığının hukuk hizmetleri kadrolarına atanırlar. Bunlardan, emeklilik hakkını elde edenlerden yaş haddinden önce bu görevlerden kendi istekleriyle ayrılacaklara ödenecek tazminata ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.

Kaldırılan askerî yargı mercilerinde görülmekte olan dosyalardan; kanun yolu incelemesi aşamasında olanlar ilgisine göre Yargıtay veya Danıştay'a, diğer dosyalar ise ilgisine göre görevli ve yetkili adli veya idari yargı mercilerine dört ay içinde gönderilir.

F) 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.

G) Kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkiler, ilgili mevzuatta değişiklik yapıncaya kadar Cumhurbaşkanını tarafından kullanılır.

H) Anayasanın 67 nci maddesinin son fıkrası hükmü, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra birlikte yapılacak ilk milletvekili genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi bakımından uygulanmaz.”

MADDE 18 – Bu Kanun ile Anayasanın;

a) 8, 15, 17, 19, 73, 82, 87, 88, 89, 91, 93, 96, 98, 99, 100, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 üncü maddelerinde yapılan değişiklikler ile 114 üncü maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarının ilğaları yönünden, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124 ve 125 inci maddelerinde yapılan değişiklikler ile 127 nci maddenin son fıkrasına dair değişiklik; 131, 134, 137 nci maddelerinde yapılan değişiklikler ile 148 inci maddenin birinci fıkrasındaki değişiklik ile altıncı fıkrasındaki “Bakanlar Kurulu üyelerini” ibaresine dair değişiklik, 150, 151, 152, 153, 155 inci maddenin ikinci fıkrası, 161, 162, 163, 164, 166 ve 167 nci maddelerinde yapılan değişiklikler ile geçici 21 inci maddenin (F) ve (G) fıkraları, birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının göreve başladığı tarihte,

b) 75, 77, 101 ve 102 nci maddelerinde yapılan değişiklikler, birlikte yapılacak ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin takvimin başladığı tarihte,

c) Değiştirilen diğer hükümleri ile 101 inci maddesinin son fıkrasında yer alan “Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir” ibaresinin ilğası bakımından yayımı tarihinde,yürürlüğe girer ve halkoyuna sunulması halinde tümüyle oylanır.

EK-2: Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (3 Nolu Kararname)

BİRİNCİ BÖLÜM

Amaç, Kapsam, Atama Usûl ve Şartları

Amaç ve kapsam

MADDE 1- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin amacı üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili usûl ve esaslar ile kamu kurum ve kuruluşlarında atama usûl ve esaslarını belirlemektir.

(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, ekli cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevler, bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsar.

Atama usulü

MADDE 2- (1) Anayasanın 104 üncü maddesine göre yürütme yetkisinin sahibi olan Cumhurbaşkanı, atamaya yetkili amirlere ait yetkileri haizdir.

(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır. Bu cetvellerde sayılmayan kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılır. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakan bu yetkisini alt kademedeki yöneticilere devredebilir.

(3) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerin boşalması hâlinde rektörler bakımından Yükseköğretim Kurulu Başkanı, diğerleri bakımından ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan tarafından görevlendirme yapılabilir. Bu görevlendirmeler aynı gün Cumhurbaşkanlığına bildirilir.

Atama şartları

MADDE 3- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda aşağıdaki şartlar aranır:

a) 657 sayılı Kanunun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.

b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

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

(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda aşağıdaki şartlar aranır:

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinde sayılan genel şartları taşımak.

b) En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

c) Kamuda en az 5 yıllık hizmeti bulunmak.

ç) 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.

(3) Yurtdışı daimî görevlere atanabilmek için birinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde yer alan şartlara ilave olarak, 657 sayılı Kanunun 59 uncu maddesi kapsamında yapılacak atamalar dâhil, yeterli dil bilgisine sahip olunduğunu belgelendirmek şarttır. Yurtdışı teşkilatında daimî bir göreve atanacak kamu görevlilerinin seçimi, atanması, çalışma usûl ve esasları ile disiplin ve diğer özlük işlerine ilişkin usûl ve esaslar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

(4) 657 sayılı Kanunun 59 uncu maddesine göre yapılacak atamalarda birinci ve ikinci fıkraların (a) bentleri hariç, bu madde hükümleri uygulanmaz.

Görev süresi

MADDE 4- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alanların görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bunların görevi de sona erer. Ancak bunlar, yerlerine atama yapılıncaya kadar görevlerine devam eder. Görev süreleri sona erenler, yeniden atanabilir. Bunlar, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilir.

Sözleşme

MADDE 5- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atananlar, atandıkları kadro, pozisyon ve görevlerde 657 sayılı Kanunun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilir.

(2) Birinci fıkrada belirtilenlerin hizmet sözleşmelerini, idare adına imzalayacaklar Cumhurbaşkanınca belirlenir.

(3) Sözleşme taban ve tavan ücretleri; kurum ve kuruluşlar, unvanlar, yapılan hizmetin güçlüğü, sorumluluğu ve riskleri, iş yoğunluğu, çalışma şartları, hizmet yerinin sosyo-ekonomik durumu ve coğrafi özellikleri ile hizmete ve hizmet yerine ilişkin olarak, aynı kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta olan emsallerine; emsalinin bulunmaması durumunda da benzer kadro, pozisyon ve görevlerde bulunanlara göre farklılıkları ayrı ayrı veya birlikte dikkate alınarak Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir. Sözleşme ücreti, taban ve tavan ücretleri aralığında sözleşme imzalamakla yetkili kılınan makam tarafından belirlenir.

(4) Sözleşme süresi, üst kademe kamu yöneticisinin görev süresi ile sınırlıdır.

(5) Görev süresi sona eren veya görevden alınan üst kademe kamu yöneticisinin görevi ile ilişkisi kesilir ve sözleşmesi feshedilmiş sayılır.

Görevleri sona erenler ve görevden alınanlar

MADDE 6 - (1) Kamu görevlisi olmayanlar arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görevleri sona eren veya görevden alınanlara tazminat ödenip ödenmemesi ve tazminat miktarı ile buna ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanınca belirlenir. Yurtdışı kadrolarda bulunmakta iken görev süresi sona eren veya görevden alınanlar için ödenecek tazminat miktarı, yurtiçindeki emsali personelin fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç, ödeme unsurları üzerinden hesaplanır.

(2) Kamu görevlileri arasından, üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görev süresi sona erenler veya görevden alınanlar; Cumhurbaşkanınca,

a) Daha önce bulundukları veya öğrenim durumları itibarıyla ihraz etmiş oldukları unvanlara ilişkin kadro veya pozisyonlara,

b) 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan denetim elemanı ya da uzman kadrolarına veya bunlara denk pozisyonlara,

c) Araştırmacı veya uygun görülecek diğer kadro ve pozisyonlara, atanırlar. Atama yapılınca, kadar bunların görev yaptıkları, kadro, pozisyon veya görevlere ilişkin almakta oldukları her türlü ödemeler, görev yaptıkları kurum tarafından yapılır. Bu şekilde atanacaklar için uygun boş kadro veya pozisyon bulunmaması hâlinde, bunlar için başka bir işleme gerek kalmaksızın, söz konusu kadro veya pozisyonlar ihdas edilmiş ve kurumların kadro veya pozisyon cetvellerinin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılır.

(3) Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine kamu görevlileri arasından atananlardan görev süresi sona eren veya en az bir yıl görev yaptıktan sonra görevden alınanlardan, görev sürelerinin sona erdiği veya görevden alındıkları tarih itibarıyla emeklilik aylığı bağlanmasına hak kazanmış olmaları şartıyla, yaş haddini beklemeksizin emekli olmaları durumunda emeklilik ikramiyeleri;

a) Yaş haddinden emekliliğine en fazla üç yıl kalmış olanlara yüzde otuz,

b) Yaş haddinden emekliliğine üç yıldan çok, altı yıldan az (altı yıl dâhil) kalmış olanlara yüzde kırk,

c) Yaş haddinden emekliliğine altı yıldan fazla kalmış olanlara yüzde elli fazlasıyla ödenir, bu tutar Cumhurbaşkanı tarafından bir katına kadar arttırılabilir.

(4) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta iken görevden alınanlardan; daire başkanı kadro ve pozisyonunda bulunanlar ile genel müdürden daha alt düzeydeki kadro, pozisyon veya görevlerde bulunanlar ve taşra teşkilatında il müdürü ve bölge müdürü kadro, pozisyon ve görevlerinde bulunanlardan;

a) Daha önce bulundukları 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan denetim elemanı ya da uzman kadrolarına veya bunlara denk pozisyonlara,

b) (a) bendi kapsamına girmeyenlerden bu fıkranın birinci paragrafında sayılan kadro, pozisyon ve görevlerde toplam en az üç yıl görev yapmış olanlar, 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” bölümünün (A) fıkrasının (11)

numaralı bendinde sayılan denetim elemanı ya da uzman kadrolarına veya bunlara denk pozisyonlara,

c) (a) bendi kapsamına girmeyenlerden bu fıkranın birinci paragrafında sayılan kadro, pozisyon veya görevlerde üç yıldan az süreyle görev yapmış olanlar, merkez veya taşra teşkilatında araştırmacı kadro veya pozisyonlarına, atanırlar.

(5) Bu madde hükümlerine göre atananlar için uygun boş kadro veya pozisyon bulunmaması hâlinde, söz konusu kadro ve pozisyonlar ihdas edilmiş ve kurumların kadro cetvellerinin ilgili bölümlerine eklenmiş sayılır.

(6) Bu madde hükümleri, atanma şartlarını kaybetme, ceza kovuşturması veya disiplin soruşturması sonucunda görevden alınanlar hakkında uygulanmaz.

Süreli Görevler

MADDE 7- (1) 4 üncü madde hükümleri bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (III) sayılı cetvelde yer alanlar hakkında uygulanmaz. Bunların görev süreleri ekli (III) sayılı cetvelde gösterilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli

Terfi zamanı

MADDE 8- (1) Muvazzaf subayların terfileri her yıl 30 Ağustos Zafer Bayramı günü yapılır. Bu tarih Cumhurbaşkanı tarafından farklı bir tarih olarak belirlenebilir.

Subaylığa nasıp, terfi ve atama

MADDE 9- (1) (Ek birinci cümle: RG-15/7/2018-30479 - CK-4/800 md.) Asteğmenalbay rütbeleri arasında rütbe terfileri, bakan tarafından yapılır. Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar Cumhurbaşkanınca yapılır.

(2) Kuvvet Komutanlarının görev süresi iki yıldır. Bu süre, birer yıllık sürelerle yaş haddine kadar uzatılabilir. Görevdeki kalış sürelerinin tespitinde, atanmış bulundukları yılın 30 Ağustos tarihi esas alınır.

(3) Genelkurmay Başkanı, orgeneral-oramiraller arasından atanır. Genelkurmay Başkanının görev süresi 4 yıldır. Görevdeki kalış süresinin tespitinde, atanmış bulunduğu yılın 30 Ağustos tarihi esas alınır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı Personeli

Terfi zamanı

MADDE 10- (1) Muvazzaf subayların terfileri her yıl 30 Ağustos Zafer Bayramı günü yapılır. Bu tarih Cumhurbaşkanı tarafından farklı bir tarih olarak belirlenebilir.

Subaylığa nasıp, terfi ve atama

MADDE 11- (1) Jandarma Genel Komutanı generaller arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

(2) Sahil Güvenlik Komutanı amiraller arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

(3) (Ek birinci cümle: RG-15/7/2018-30479 - CK-4/800 md.) Astsubaylığa ve subaylığa terfiler bakan tarafından yapılır. Albaylıktan tuğgeneral/tuğamiral rütbelerine terfiler ile general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar Cumhurbaşkanının onayı ile yapılır.

(4) Jandarma Genel Komutanı Yardımcıları, bölge jandarma komutanları ve il jandarma komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanır.

(5) Sahil Güvenlik komutan yardımcıları, Sahil Güvenlik bölge komutanları Cumhurbaşkanının onayı ile atanır.

Uygulanmayacak hükümler

MADDE 12- (1) Üst kademe kamu yöneticileri hakkında bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenen hususlara ilişkin olarak, diğer mevzuatın bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine aykırı hükümleri uygulanmaz.

Tereddütlerin giderilmesi

MADDE 13- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin uygulanmasında ortaya çıkabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanını yetkilidir.

Mevcut üst kademe yöneticileri

GEÇİCİ MADDE 1- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4 üncü maddesi, bu maddenin yayımı tarihinde görevde bulunan ekli (I) sayılı cetvelde belirtilen görevlerde bulunanlar hakkında da uygulanır.

Yürürlük

MADDE 14- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 15- (1) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerini Cumhurbaşkanı yürütür.

I SAYILI CETVEL
DİYANET İŞLERİ BAŞKANI
MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI BAŞKANI
MİLLİ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETERİ
DEVLET DENETLEME KURULU BAŞKAN VE ÜYELERİ
SAVUNMA SANAYİİ BAŞKANI
BAKAN YARDIMCILARI
CUMHURBAŞKANLIĞI OFİS BAŞKANLARI
CUMHURBAŞKANLIĞINA BAĞLI KURUM VE KURUL BAŞKANLARI
TÜRKİYE RADYO - TELEVİZYON KURUMU GENEL MÜDÜRÜ
TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAŞKANI
ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANI
SAYIŞTAY BAŞSAVCISI
VALİLER
BÜYÜKELÇİLER, DAİMİ TEMSİLCİ/DELEGELER
DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR BAŞKAN VE ÜYELERİ (RTÜK VE KİŞİSEL VERİLERİ KORUMA KURULUNUN TBMM'CE SEÇİLEN ÜYELERİ HARİÇ)
TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONU BAŞKAN VE ÜYELERİ
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU ÜYELERİ
İÇ DENETİM KOORDİNASYON KURULU ÜYELERİ
YUNUS EMRE VAKFI MÜTEVELLİ HEYET ÜYELERİ

TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU BAŞKAN VE ÜYELERİ
REKTÖRLER (MİLLÎ SAVUNMA VE TÜRK-JAPON BİLİM VE TEKNOLOJİ
ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLERİ DAHİL)
AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKANI
GELİR İDARESİ BAŞKANI
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANI
KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE DESTEKLEME
İDARESİ BAŞKANI
TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON AJANSI BAŞKANI
TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞKANI
YURTDIŞI TÜRKLER VE AKRABA TOPLULUKLAR BAŞKANI
AKARYAKIT İKMAL VE NATO POL TESİSLERİ İŞLETME BAŞKANI
ATATÜRK KÜLTÜR, DİL VE TARİH YÜKSEK KURUMU BAŞKANI
ULUSAL BOR ARAŞTIRMA ENSTİTÜSÜ BAŞKANI
NADİR TOPRAK ELEMENTLERİ ARAŞTIRMA ENSTİTÜSÜ BAŞKANI
BAKANLIKLARIN, TEFTİŞ KURULU, REHBERLİK VE TEFTİŞ, REHBERLİK VE
DENETİM, DENETİM HİZMETLERİ BAŞKANLARI İLE DİĞER KURUL
BAŞKANLARI
DİYANET İŞLERİ BAŞKANLIĞI REHBERLİK VE TEFTİŞ BAŞKANI
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKANLIĞI REHBERLİK VE TEFTİŞ
BAŞKANI
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI STRATEJİK ARAŞTIRMALAR MERKEZİ BAŞKANI
DİYANET İŞLERİ BAŞKAN YARDIMCILARI
MİLLÎ İSTİHBARAT TEŞKİLATI BAŞKAN YARDIMCILARI, MİLLÎ
İSTİHBARAT TEŞKİLATI BAŞKANLIĞI BAŞKANLARI
MİLLÎ GÜVENLİK KURULU GENEL SEKRETER YARDIMCILARI
SAVUNMA SANAYİİ BAŞKAN YARDIMCILARI
CUMHURBAŞKANLIĞINA BAĞLI KURUM VE KURUL BAŞKAN
YARDIMCILARI
MERKEZ BANKASI BAŞKAN YARDIMCILARI
DİN İŞLERİ YÜKSEK KURULU BAŞKANI
MUSHAF LARI İNCELEME VE KİRAAT KURULU BAŞKANI
TOPLU KONUT İDARESİ BAŞKANI
ÇANAKKALE SAVAŞLARI VE GELİBOLU TARİHİ ALAN BAŞKANI
TÜRK PATENT VE MARKA KURUMU BAŞKANI
TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU BAŞKANI
TÜRKİYE YAZMA ESERLER KURUMU BAŞKANI
TÜRKİYE TIBBİ CİHAZ VE İLAÇ KURUMU BAŞKANI
BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLARI
ÖLÇME, SEÇME VE YERLEŞTİRME MERKEZİ BAŞKANI
TARIM VE KIRSAL KALKINMAYI DESTEKLEME KURUMU BAŞKANI
TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU BAŞKANI
TÜRKİYE SAĞLIK ENSTİTÜLERİ BAŞKANI

TÜRKİYE SU ENSTİTÜSÜ BAŞKANI
ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK VE HABERLEŞME ARAŞTIRMALARI MERKEZİ BAŞKANI
VERGİ DENETİM KURULU BAŞKANI
GELİR İDARESİ BAŞKAN YARDIMCILARI
TÜRK AKREDİTASYON KURUMU GENEL SEKRETERİ
HELAL AKREDİTASYON KURUMU GENEL SEKRETERİ
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI
ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKAN YARDIMCILARI
YURTDIŞI TÜRKLER VE AKRABA TOPLULUKLAR BAŞKAN YARDIMCILARI
GENEL MÜDÜRLER
STRATEJİ GELİŞTİRME BAŞKANLARI
HELAL AKREDİTASYON KURUMU YÖNETİM KURULU BAŞKANI
İLLER BANKASI GENEL MÜDÜRÜ
BASIN İLAN KURUMU GENEL MÜDÜRÜ
TÜRKİYE VARLIK FONU YÖNETİM KURULU BAŞKANI, GENEL MÜDÜRÜ VE YÖNETİM KURULU ÜYELERİ
ADLİ TIP KURUMU BAŞKANI
AVRUPA BİRLİĞİ EĞİTİM VE GENÇLİK MERKEZİ BAŞKANI
TÜRKİYE’NİN TARAF OLDUĞU ULUSLARARASI ANLAŞMALAR GEREĞİ KURULAN ÜNİVERSİTELERİN MÜTEVELLİ HEYETİ, YÖNETİM VE DENETİM KURULU BAŞKAN VE ÜYELERİ
TÜRKİYE UZAY AJANSI BAŞKANI
DİN İŞLERİ YÜKSEK KURULU ÜYELERİ

II. SAYILI CETVEL
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU ÜYELERİ
DİPLOMASİ AKADEMİSİ BAŞKANI
MUSHAFLARI İNCELEME VE KIRAAT KURULU ÜYELERİ
HELAL AKREDİTASYON KURUMU YÖNETİM KURULU ÜYELERİ
TÜRKİYE RADYO - TELEVİZYON KURUMU YÖNETİM KURULU ÜYELERİ
TOPLU KONUT İDARESİ BAŞKAN YARDIMCILARI
TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI
ATATÜRK KÜLTÜR, DİL VE TARİH YÜKSEK KURUMU BAĞLI KURUM BAŞKANLARI
AFET VE ACİL DURUM YÖNETİMİ BAŞKAN YARDIMCILARI
SAYIŞTAY SAVCILARI
BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKAN YARDIMCILARI
TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON AJANSI BAŞKAN YARDIMCILARI
POLİS AKADEMİSİ BAŞKANI

ADLİ TIP KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI, İHTİSAS KURULLARI BAŞKAN VE ÜYELERİ
BAKANLIK DAİRE BAŞKANLARI
BAKANLIK MÜFETTİŞLERİ (ADALET, MÜLKİYE, VERGİ VE İŞ MÜFETTİŞLERİ DÂHİL)
HAZİNE KONTROLÖRLERİ, SİGORTA DENETLEME UZMANLARI, SİGORTA DENETLEME AKTÜERLERİ
İ HUKUK MÜŞAVİRLERİ (BAKANLIK (...)) BAĞLI, İLGİLİ, İLİŞKİLİ KURULUŞLARI)
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK EĞİTİM ARAŞTIRMA MERKEZİ BAŞKANI
GENEL MÜDÜR YARDIMCILARI (BAĞLI, İLGİLİ, İLİŞKİLİ KURULUŞLAR DÂHİL)
GELİR İDARESİ DAİRE BAŞKANLARI
SOSYAL GÜVENLİK KURUMU YÖNETİM KURULU ÜYELERİ
TÜRKİYE TIBBİ CİHAZ VE İLAÇ KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI
TÜRK PATENT VE MARKA KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI VE YÖNETİM KURULU ÜYELERİ
TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI
ADALET BAKANLIĞI TEFTİŞ KURULU BAŞKAN YARDIMCILARI
VERGİ DENETİM KURULU BAŞKAN YARDIMCILARI
SPOR TOTO TEŞKİLAT BAŞKANI
DAİMİ TEMSİLCİ YARDIMCILARI, CUMHURBAŞKANLIĞI İLE BAKANLIK VE BAĞLI İLGİLİ, İLİŞKİLİ KURULUŞLARININ YURTDIŞI SÜREKLİ GÖREVLERİNE ATANACAKLAR
İLLER BANKASI GENEL MÜDÜR YARDIMCILARI
KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ YÖNETİM KURULU ÜYELERİ
MİLLİ PİYANGO İDARESİ YÖNETİM KURULU ÜYELERİ
KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE DESTEKLEME İDARESİ BAŞKAN YARDIMCILARI
TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI PARA POLİTİKASI KURULU ÜYESİ
TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU BAŞKAN YARDIMCILARI
TÜRKİYE BİLİMLER AKADEMİSİ BAŞKANI
TÜRKİYE İŞ KURUMU YÖNETİM KURULU ÜYELERİ
TÜRKİYE ATOM ENERJİSİ KURUMU YÜRÜTME KURULU ÜYELERİ
TÜRK AKREDİTASYON KURUMU GENEL SEKRETER YARDIMCILARI
SPOR MÜŞAVİRLERİ
BAKANLIKLARDAKİ KURUL ÜYELERİ
TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU YÖNETİM KURULU ÜYELERİ
VAKIFLAR MECLİSİ ÜYELERİ
BÖLGE MÜDÜRLERİ (BAĞLI, İLGİLİ, İLİŞKİLİ KURULUŞLAR DAHİL)

DEFTERDARLAR
BAKANLIK İL MÜDÜRLERİ
İL EMNİYET MÜDÜRLERİ
İL MÜFTÜLERİ
VALİ YARDIMCILARI VE KAYMAKAMLAR
VERGİ DAİRESİ BAŞKANLARI
TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU DAİRE BAŞKANLARI
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ REHBERLİK VE TEFTİŞ BAŞKANI
YARDIMCILARI, TÜRKİYE UZAY AJANSI YÖNETİM KURULU ÜYELERİ
ULAŞIM EMNİYETİ İNCELEME MERKEZİ BAŞKANI

III SAYILI CETVEL	
KADRO/UNVAN/GÖREV	GÖREV SÜRESİ
DİYANET İŞLERİ BAŞKANI	4 YIL
YÜKSEKÖĞRETİM KURULU ÜYELERİ	4 YIL
REKTÖRLER	4 YIL
ÖLÇME, SEÇME VE YERLEŞTİRME MERKEZİ BAŞKANI	4 YIL
TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAŞKANI	4 YIL
TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI BAŞKAN YARDIMCILARI	4 YIL
TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI PARA POLİTİKASI ÜYESİ	4 YIL
TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞKANI	4 YIL
TALİM VE TERBİYE KURULU BAŞKANI	4 YIL
ATATÜRK KÜLTÜR, DİL VE TARİH YÜKSEK KURUMU BAŞKANI	3 YIL
TÜRKİYE BİLİMSEL VE TEKNOLOJİK ARAŞTIRMA KURUMU BAŞKANI	4 YIL
TÜRKİYE RADYO-TELEVİZYON KURUMU GENEL MÜDÜRÜ	4 YIL
TÜRKİYE RADYO-TELEVİZYON KURUMU YÖNETİM KURULU ÜYELERİ	4 YIL
DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM BAŞKAN VE ÜYELERİ (RTÜK HARİÇ)	4 YIL
TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONU BAŞKAN VE ÜYELERİ	4 YIL
TÜRKİYE İNSAN HAKLARI VE EŞİTLİK KURUMU BAŞKAN VE ÜYELERİ	4 YIL
İÇ DENETİM KOORDİNASYON KURULU ÜYELERİ	4 YIL
YAZMA ESERLER KURUMU BAŞKANI	4 YIL
ADLİ TIP KURUMU BAŞKANI	4 YIL
TÜRKİYE SAĞLIK ENSTİTÜSÜ BAŞKANI	3 YIL
SAYIŞTAY BAŞSAVCISI	4 YIL